

Sentencia C-068/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

INTEGRACION NORMATIVA-Eventos en que procede

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la Corte podrá, excepcionalmente, hacer integración normativa en los siguientes eventos: “(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional”

INTEGRACION NORMATIVA-Procedencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar su existencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vicio material y no formal

LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Parte general y Plan de inversiones de entidades públicas del orden nacional

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Objetivos

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conformación

Una interpretación armónica de los elementos señalados ha llevado a la Corte a concluir que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo está compuesta por: (a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, (c) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, (d) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, (e) los recursos financieros requeridos y (f) las normas jurídicas necesarias para su ejecución

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carácter multitemático y heterogéneo

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aprobación bajo condiciones especiales/UNIDAD DE MATERIA-Conexidad entre disposiciones y materia principal de la ley

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Jurisprudencia constitucional

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES-Normatividad/SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES-Cotización

NORMA ACUSADA-Contenido y alcance

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Instrumentos o estrategias necesarios para consecución de metas y objetivos

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Naturaleza

La naturaleza de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo de planeación exige la formulación de metas, objetivos y estrategias para estructurar una política económica, social y ambiental durante cuatro años. Esta función de planificación estatal se desdibuja cuando las leyes del Plan Nacional de Desarrollo son utilizadas para incluir, como en este caso, sucesivas normas sobre una regulación transversal que no responden de manera concreta al modelo económico propuesto por cada gobierno, sino que son incluidas en distintos planes de desarrollo sin responder de forma concreta a algún propósito, meta u objetivo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inexistencia de conexidad directa/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Desconocimiento/SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación

En tal sentido, la Sala concluyó que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 del Texto Superior, toda vez que no existe una conexidad directa o inmediata entre la regulación del Ingreso Base de Cotización para los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, difiere los efectos de

esta decisión a las dos próximas legislaturas a fin no afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social

Referencia: Expediente D-13343

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

Actores: María del Mar Arciniegas Perea y Juan Esteban Sanín Gómez.

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, María del Mar Arciniegas y Juan Esteban Sanín Gómez demandaron la inconstitucionalidad del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019. Mediante Auto de 15 de julio de 2019 se admitió la demanda por considerar reunidos los requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, y comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso. Asimismo, se ordenó la fijación en lista, y se invitó a participar en este proceso a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (ASOFONDOS), a la Asociación de Trabajadores Independientes (ASOTRAIN), a la Agremiación de Trabajadores Independientes con diferentes

Profesiones, Artes y Oficios (Digore), a la Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar en forma Colectiva a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral (Fedecoltia), y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Rosario, Libre de Colombia, EAFIT, Javeriana, del Valle y del Norte.

2. Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

3. A continuación se transcribe el texto del artículo acusado.

“LEY 1955 DE 2019

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

(...)

TÍTULO II

(...)

CAPÍTULO II.

MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN.

SECCIÓN III

(...)

SUBSECCIÓN 4

EQUIDAD EN LA SALUD

(...)

ARTÍCULO 244. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

Los plazos que se encuentren cursando para resolver recursos o la revocatoria directa de actos administrativos proferidos por la UGPP en la materia, se ampliarán en el mismo término del inicialmente definido por la ley.

A las decisiones resultantes de la aplicación de la presente disposición también le será aplicable lo dispuesto en el artículo 110 de la presente ley, cuyo plazo para solicitar la transacción con la UGPP será el 31 de diciembre de 2020”.

III. LA DEMANDA

4. Los demandantes consideran que la norma referida desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), pues incorpora una disposición que no guarda relación alguna con el Plan Nacional de Desarrollo.

5. Señalan que, de acuerdo con el artículo 158 de la Carta Política, desarrollado en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992, esto es, el Reglamento del Congreso de la República, “Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia”. Asimismo, manifiestan que el artículo 193 de la misma Ley, en consonancia con el artículo 169 constitucional, establece que el título de las leyes debe corresponder con su contenido.

6. Agregan que la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) fue expedida con el objetivo de “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”. Y, en criterio de los demandantes, en contraste con los propósitos mencionados, el artículo 244 del PND 2018-2022 define o precisa el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores independientes, para efectos de establecer sus aportes al sistema de seguridad social.

7. Posteriormente, el escrito de demanda presenta una amplia transcripción de pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los que se define el alcance del principio de unidad de materia, como norma que racionaliza el procedimiento legislativo, y define la pertinencia de una regulación determinada (C-837 de 2001). Señala que, si bien las leyes pueden regular materias complejas, siempre debe preservarse una relación de conexidad o

un vínculo objetivo y razonable entre los distintos aspectos que la componen (C-778 de 2003).

8. Indican que, según la Sentencia C-188 de 2006, el principio de unidad de materia impone un límite al ejercicio de configuración legislativa pues el Legislador debe “(i) definir con precisión desde el mismo título del proyecto cuáles serán las materias centrales que se van a desarrollar a lo largo del articulado, y (ii) mantener una estricta relación interna entre las normas que harán parte del texto de la ley” (citan, además, la Sentencia C-992 de 2001).

9. Los demandantes destacan que para evaluar si se satisface el principio de unidad de materia, el juez constitucional debe analizar (i) que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios; (ii) que el título no sustituya la descripción general del contenido de la misma; (iii) que entre el título de la ley y su contenido exista relación de conexidad; y (iv) que este no conceda reconocimientos, privilegios y honores (citan la Sentencia C-821 de 2006).

10. Sostienen los demandantes, además, que, según jurisprudencia constante de la Corporación (citan las sentencias C-400 de 2010, C-490 de 2011 y C-896 de 2012), el principio de unidad de materia exige conexidad temática, causal, teológica y sistemática entre la disposición o norma y la ley que la contiene.

11. Después, proponen los demandantes que “el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto de dos etapas, de conformidad con lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-823 de 2006. En la primera de ellas se define ‘el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada’ procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguno de tales vínculos”.

12. Acto seguido, los demandantes afirman que el artículo 339 de la Carta Política establece que “habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública

nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”.

13. Además, indican que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la ley también incluye “normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar” (invocan la Sentencia C-305 de 2004).

14. Manifiestan que en la providencia C-016 de 2016, la Corte estableció que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo debe sujetarse a los límites aplicables a las demás leyes, entre los que se cuenta, el respeto por el principio de unidad de materia. En consideración al carácter “multitemático” de la ley aprobatoria del PND, el respeto por el principio de unidad presenta algunas particularidades:

a. a) Impone una conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del plan y los instrumentos creados por el Legislador para alcanzarlos.

b. b) Exige una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las disposiciones instrumentales que confiere.

c. c) Debe existir conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley, ‘así como el correlativo incremento de la severidad del juicio’ para evitar que el carácter multitemático de la ley del plan comporte el vaciamiento normativo del principio.

d. d) En consecuencia, en este ámbito el control material se torna más estricto, y se encamina a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino uno directo, no eventual o mediato.

15. Asimismo, señalan que en la Sentencia C-453 de 2016, que estudió la demanda de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, la Corte estableció varias reglas para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia, respecto a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, a saber:

a. a) “La Ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes

precedentes. Tampoco permite relevar de la potestad legislativa al Congreso más allá de los objetivos, metas y estrategias de la específica política de planeación del respectivo Gobierno. Esto es, recae sobre el legislativo el deber de respetar el contenido constitucional del Plan, en cuanto que el Plan contiene “normas de orientación” o “normas de contenido instrumental”. Una norma que no se ajusta a ninguna de estas dos categorías ha de ser excluida.”

b) “El examen de las normas instrumentales debe evidenciar una relación de conexidad directa con los objetivos, metas y estrategias de la política del Plan. De no verificarse tal circunstancia quedará puesto de presente el quebrantamiento del principio y tendrá lugar la inexecutableidad. Se ha sentado que una norma instrumental que autónomamente no establezca condiciones suficientes para la materialización del objetivo al que sirve o, no es inequívocamente efectiva para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan; quebranta la unidad de materia.”

c) “Igualmente, se ha fijado que debe existir una conexidad teleológica entre el telos del Plan y la preceptiva instrumental del mismo.”

d) “También se ha valorado que si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general.”

16. En relación con la restricción para crear regulaciones permanentes en el Plan Nacional de Desarrollo, hicieron referencia a la Sentencia C-092 de 2018, en la cual se reiteraron las sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018, en las que se estableció que “cuando se estudian normas incorporadas en la Ley Aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, una medida de naturaleza permanente, no puede ser incluida en una ley cuya vocación es transitoria”.

17. Posteriormente, señalan que recientemente, esta Corporación se pronunció en la Sentencia C-219 de 2019, respecto a la constitucionalidad de artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’. En esta ocasión, la norma, que también se refería al ingreso base de cotización para trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, fue declarada inexecutable puesto que no cumplía “con los criterios fijados en la jurisprudencia

del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia”.

19. Por último, destacan que “no existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan que puedan relacionarse, de forma objetiva y razonable, con la Ley 1955 de 2019, de forma que se evidencie una conexidad causal, temática, sistemática o teleológica, con la disposición demandada.”

IV. INTERVENCIONES

1. %1.1. Entidades públicas

4.1.1. Ministerio del Trabajo

20. El Ministerio del Trabajo solicita se declare la exequibilidad de la norma demandada. Indicó que definir la base de cotización de los afiliados independientes al Sistema Integral de Seguridad Social, permite crear las condiciones para garantizar su protección frente a las posibles contingencias que puedan afectar su vida o su salud, cuestión que hace parte de los pilares fundamentales de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

21. Señaló que la ley demandada se fundamenta en tres pilares, a saber: pacto por la legalidad, pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad, y pacto por la equidad. Puntualizó que este último tiene un componente denominado Salud para todos con calidad, el cual “propende por colombianos más sanos y políticas de prevención, costos sostenibles y saneamiento financiero, fortalecimiento institucional y definición de competencias en inspección y vigilancia, equipamiento con infraestructura tecnológica y la articulación de agentes del sector y salud con calidad”. Así las cosas, el concepto de costos sostenibles se refiere, entre otras cosas, al adecuado recaudo y destinación de las contribuciones que son el soporte financiero para cubrir las prestaciones derivadas de la seguridad social.

22. En consecuencia, cuando la norma demandada determina el ingreso base de cotización de los afiliados independientes, está procurando dotar al sistema de los recursos necesarios

para financiar las prestaciones mencionadas: “Por lo anterior el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 no quebranta el principio de unidad de materia como lo plantea el actor, pues se ajusta a los pilares de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Pacto por la equidad), sino que además se aviene a las estrategias y políticas que deben orientar las acciones gubernamentales en materia social y que exigen la sostenibilidad fiscal de las prestaciones que reconoce el Sistema de Seguridad Social.”

23. Con base en lo expuesto, la entidad considera que la norma es exequible y no desconoce el principio de unidad de materia, pues se ajusta a los pilares de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, y además, está ligado a las estrategias y políticas que orientan el actuar del gobierno en materia social.

24. Finalmente, indicó que la cobertura del derecho a la seguridad social depende de elementos económicos, financieros, prestacionales y asistenciales, por lo que la incorporación de la norma demandada en el texto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no se opone al alcance de este derecho como derecho de contenido programático. Y destacó: “No sobra advertir que la norma que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, en cuanto establece el ingreso base de cotización para los trabajadores independientes, constituye norma instrumental de ejecución del presupuesto pues su propósito es dotar al Sistema de Seguridad Social de los recursos suficientes para garantizar el acceso a las prestaciones allí establecidas en favor de los afiliados y garantizar la sostenibilidad de dicho sistema”.

4.1.2. Ministerio de Salud y Protección Social y Departamento Nacional de Planeación –DNP

25. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación presentaron una intervención conjunta en la que solicitan se declare exequible la norma demandada.

26. En primer lugar, se refirieron al antecedente específico en la materia objeto de análisis, señalando que, en la Sentencia C-219 de 2019 se declaró la inexequibilidad diferida hasta por las dos próximas legislaturas del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo ‘Todos por un nuevo país’, por violación al principio de unidad de materia. Sin embargo, precisaron que, de la Sentencia solo se conoce el comunicado de prensa, y que la norma declarada inexequible fue casi simultáneamente derogada de manera

expresa por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

27. Respecto a la inconstitucionalidad por supuesta violación al mandato de unidad de materia, consideran que la norma sí observa este principio, y abordaron tres aspectos para sustentarlo: (i) las especificidades del análisis de constitucionalidad por unidad de materia, cuando se trata de leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo; (ii) la ausencia de precedente en materia de temporalidad de las leyes aprobatorias de planes de desarrollo, que la configure como una subregla más para evaluar la observancia del principio de unidad de materia en este tipo de leyes; y, (iii) la existencia de conexidad entre la disposición demandada y la parte general del PND.

28. En cuanto al primer punto, indicaron que el Plan Nacional de Desarrollo se compone de dos partes: una general, y el denominado plan de inversiones. Este último, resaltaron, contiene normas instrumentales. De esta manera, señalaron que “el principio de la unidad de materia en el Plan Nacional de Desarrollo ha sido un aspecto de especial consideración por la Corte Constitucional, en el entendido de que dada la naturaleza multitemática y heterogénea de esta Ley, su tratamiento tiene unas particularidades y, con respecto a las normas instrumentales como la demandada, se debe hacer su valoración frente a la conexidad teleológica que tenga con la parte general del mismo Plan.”

29. Igualmente, hicieron alusión a la Sentencia C-573 de 2004, en la cual, la Corte concluyó que el control constitucional de un cargo por violación al principio de unidad de materia en la ley del plan, es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. En consecuencia, las disposiciones instrumentales deben guardar relación directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo.

30. Así las cosas, argumentaron que esta Corporación ha reconocido que la aplicación del principio de unidad de materia en el caso del Plan Nacional de Desarrollo tiene especificidades derivadas de su naturaleza especial, y se refirieron a la Sentencia C-714 de 2008, en la cual se estableció que “los proyectos de inversión, programas, normas o cualesquiera otras disposiciones que se incorporen en el Plan de Inversiones, deben necesariamente guardar una relación de conexidad directa con uno o más de los objetivos

propuestos en la Parte General del plan, so pena de resultar inadmisibles”.

31. Del mismo modo, citaron la Sentencia C-539 de 2008, en la cual se expresó que “el principio de unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se articula de acuerdo a la especial conformación de este cuerpo normativo, de manera tal que la identidad temática se exige respecto de las disposiciones de carácter instrumental contenidas en el Plan de inversiones, las cuales deben tener aptitud sustancial, directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales señaladas en la parte general del Plan”.

32. Los intervinientes concluyeron que, con base en estos pronunciamientos, y el artículo 6 de la Ley 152 de 1994 “de lo que se trata entonces, es de construir una correspondencia finalística entre la norma instrumental y las bases del plan, reconociendo que por mandato constitucional, esta norma debe incorporar no solo los objetivos, propósitos y metas a largo y mediano plazo, sino que también debe incluir la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución”.

33. Posteriormente, pusieron de presente otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, tales como la Sentencia C-305 de 2004, por medio de la cual se aclaró que a pesar de que la ley del plan es de naturaleza presupuestal, en esta no solo se incluyen estrategias de este tipo, sino que también puede contener normas que deriven en la consecución de metas sociales o ambientales.

34. Invocaron también, la decisión contenida en la Sentencia C-077 de 2012, en la cual se estudió la constitucionalidad de varias normas incluidas en la Ley 1450 de 2011. De esta manera, al estudiar el artículo 22 de la referida Ley, la Corte concluyó que “es evidente que uno de los propósitos y objetivos del PND es el mejoramiento de las condiciones en infraestructura y prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico..., por lo que la estrategia consistente en permitir la transferencia de obras de infraestructura realizadas por las Corporaciones Autónomas Regionales a los municipios o las empresas de servicios públicos se enmarca dentro de los objetivos del Plan y representa una estrategia conducente para la realización de los mismos”.

35. Mencionaron la Sentencia C-016 de 2016, en la que se afirmó que “la práctica interpretativa de esta Corporación indica que el juzgamiento de normas incluidas en tal tipo

de leyes por la infracción del artículo 158 requiere, en primer lugar (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental. A continuación, corresponderá (ii) establecer si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización. Finalmente es necesario (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata”.

36. Además, afirmaron que la Sentencia C-092 de 2018 fue utilizada por los demandantes de forma parcial y descontextualizada, por lo que aclararon que esta providencia estableció, que a efectos de verificar la unidad de materia entre una medida específica y la Ley del Plan, esta Corporación “debe corroborar: (i) que se trate de disposiciones de carácter presupuestal, o disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución del plan; (ii) si existe un vínculo o conexión entre los objetivos y metas contenidos en la parte general del Plan o con los instrumentos creados por el Legislador para alcanzarlos; (iii) la existencia de una conexión teleológica estrecha entre los objetivos y las normas instrumentales, y (iv) si se puede comprobar un vínculo directo e inmediato entre los objetivos generales del Plan y sus normas instrumentales”. Consideran que es evidente que “el fundamento del análisis realizado por la Corte en esta sentencia, no es, como lo quieren hacer ver los demandantes, la temporalidad de la disposición, sino la conexidad teleológica directa que exista entre la norma instrumental y las disposiciones generales de la Ley del Plan.”

37. Respecto a lo expuesto por los demandantes en relación con la temporalidad de la norma, los intervinientes expresaron que esta Corporación ha entendido que la Ley del Plan es una norma especial, no solo multitemática, sino también compuesta por normas temporales y normas de naturaleza permanente. Para sustentar lo dicho, se refirieron a la Sentencia C-047 de 2018, en la cual se afirmó que “el simple paso del cuatrienio para el cual son expedidos los Planes Nacionales de Desarrollo y la no reiteración de sus disposiciones en los Planes posteriores, no implican, per se, su derogatoria o pérdida de vigencia”.

38. Reiteraron entonces, que no existe precedente jurisprudencial que exija una temporalidad determinada a las normas incorporadas en las leyes de Plan de Desarrollo, y resaltaron lo afirmado en el salvamento de voto que hizo la magistrada ponente a la

Sentencia C-219 de 2019. En esta providencia, se declaró inexecutable el artículo 135 del Plan de Desarrollo anterior, pues la Corte encontró que las subreglas establecidas para el análisis del principio de unidad de materia no se cumplieron, ya que la norma estudiada no tenía conexidad con la parte general del Plan y contenía un mandato de carácter transversal y permanente propio de una ley ordinaria. No obstante, en el salvamento de voto mencionado se indicó que “solo existen tres escenarios para introducir una nueva regla o interpretación al principio de unidad de materia cuando la norma analizada se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo: (i) que existiera un precedente para reiterar, (ii) que el precedente estuviera contenido únicamente en la sentencia C-092 de 2018, y (iii), que no existiera precedente sobre el tema.” A juicio de la Magistrada, ninguna de las hipótesis se configuró.

39. Señalaron que, al invocar como precedente las decisiones contenidas en las sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018, se ignora que en estas providencias nunca se analizó la vocación de permanencia o transitoriedad de las normas acusadas como criterio para determinar su exequibilidad o inexecutableidad; y que, es el Legislador, en ejercicio de sus competencias y atribuciones, quien define qué normas del Plan de Desarrollo anterior quiere que permanezcan para darles continuidad.

40. Por otra parte, los intervinientes se refirieron a la conexidad entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’. De esta manera, advierten que la relación de la norma bajo estudio y el pacto por la equidad del PND, se puede verificar en el documento denominado ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022’, incorporado de manera expresa en la Ley 1955 de 2019.

41. Del documento mencionado, resaltaron diferentes temas contenidos en el Pacto III, denominado “Pacto por la equidad política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a los mercados”, que consideran, dan cuenta la conexidad entre la norma y la parte general del Plan.

42. Destacaron que la garantía de acceso a la salud de calidad y la sostenibilidad financiera del sistema; y la promoción del acceso a la protección social como manifestación del trabajo decente, son objetivos expresamente planteados en el PND, y están instrumentalizados a través de una norma de carácter tributario como el artículo 244, el cual, en sus propias

palabras:

* “Determina un trato equitativo entre los distintos tipos de independientes, clarificando la determinación de su obligación de pago a partir de los ingresos netos generados.”

* “Establece la determinación de un sistema de presunción de costos, que permitirá a la UGPP centrarse en la determinación de los eventos de inexactitud y omisión, y facilitará el cumplimiento de la obligación contributiva a los aportantes.”

43. En línea con lo anterior, se refirieron al Pacto II “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos” y sustentaron que esta estrategia abarca tres pilares, de los cuales, uno de ellos, incluye la afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social.

44. Así las cosas, expusieron que estas disposiciones guardan relación temática, sistemática y teleológica con los objetivos planteados en el Ley 1955 de 2019, “ya que hace más eficiente la obtención de los recursos que resultan necesarios para hacer frente a las presiones, no solo del crecimiento demográfico, envejecimiento de la población y ampliación de las coberturas del sistema de salud, sino que en particular, en este último, permite garantizar la necesaria interrelación entre los principios de universalidad y solidaridad del derecho fundamental a la salud, establecidos en la Ley Estatutaria de Salud, que no se ven adecuadamente reflejados cuando determinados grupos de personas con capacidad de pago en razón de su actividad económica no realizan los aportes necesarios para la financiación del servicio de salud del que serán beneficiarios.”

45. Finalmente, recordaron que la Corte ha aceptado la viabilidad de la inclusión de normas de carácter tributario en los planes de desarrollo, lo cual fue sustentado con base en la Sentencia C-801 de 2008.

46. Conforme a todo lo expuesto, concluyeron que la inclusión del artículo demandado, en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, “no comporta la vulneración del principio de unidad de materia esgrimida por los demandantes, y se constituye en un instrumento para garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social Integral, así como un mecanismo idóneo para mejorar el recaudo de las contribuciones parafiscales y el cumplimiento de las obligaciones contributivas de los independientes.”

3.2. Intervenciones gremiales

4.2.1 Agremiación Nacional de Trabajadores Independientes con Diferentes Profesiones, Artes y Oficios – Digore, y Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar Colectivamente a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral – Fedecoltia

47. Digore y Fedecoltia, solicitaron declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada.

48. Empezaron por señalar que el artículo demandado afecta la tranquilidad y las precarias finanzas de los trabajadores independientes; que el Gobierno Nacional, al derogar expresamente el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, “consideró que iba a solucionar el tema del IBC, sin calcular que de nuevo estaba incluyendo una norma violatoria de la Constitución, pues a pesar de que parece que es una norma diferente, pues no consagra cargas a los contratantes, sigue violando la unidad de materia que debe contener una ley como es la del PND. Además, ignoró y desconoció el pronunciamiento que recientemente había efectuado la Corte acerca de dicha norma, en la cual su sentencia fue declaratoria de inexequibilidad, por falta de unidad de materia y cuyos demandantes fueron las mismas personas que hoy demandan este nuevo artículo.”

49. En seguida, indicaron que el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento que define los pasos a seguir para lograr el desarrollo social de un país, que por lo general dura más de un año, de modo que el Gobierno tenga el tiempo suficiente para implementar las medidas que considera necesarias para el desarrollo social y que además, la intención de un plan de desarrollo es que las soluciones que ofrece sean sostenibles para que la población pueda mantenerse con sus propios medios, generando autosuficiencia y adquiriendo calidad de vida.

50. Resaltaron que la jurisprudencia ha sostenido que la Ley del Plan no puede ser empleada para llenar los vacíos e inconsistencias que presentan las leyes anteriores y que, sin embargo “esto precisamente es lo que busca este artículo 244, llenar el vacío normativo que le dejaba la declaratoria de inexequibilidad del artículo 135 de la ley 1753 de 2015; y en una jugada oportunista, por decir lo menos, teniendo el PND para su sanción, deroga expresamente dicho artículo ya declarado inexecutable e incluye uno nuevo reformado, apuntando a la determinación del IBC de los trabajadores independientes con contrato diferente al de

prestación de servicios, afectado o viciado de inexequibilidad por lo mismo, es decir, unidad de materia”.

51. Alegan que no se encuentra justificación alguna para que el gobierno de turno insista en crear un nuevo sistema para calcular el IBC de los independientes, a pesar de que ya existe un sistema de presunción de ingresos, establecido en el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007.

52. Además, pusieron de presente que, aunque se derogaron las cargas desproporcionadas en cabeza de los contratantes o empresarios, este artículo contiene un tema de seguridad social que se debe tratar en una ley diferente, y no “aprovechando la ley del plan para hacer dicha regulación”. También, afirmaron que los trabajadores independientes son los que están dando estabilidad económica a nivel nacional, y al mismo tiempo son los más agredidos por las políticas gubernamentales.

53. Finalmente, reiteraron que el artículo demandado debe ser declarado inconstitucional pues no se compadece con los criterios de unidad de materia emitidos por esta Corporación.

4.3 Intervención ciudadana

54. Juan Diego Buitrago Galindo, solicitó a esta Corporación que en caso de declarar inexequible la norma demandada, señale que en el mes siguiente a la notificación de la sentencia, los trabajadores independientes deberán pagar dos cotizaciones por una sola vez, a fin de que, con el cambio de modalidad de pago mes vencido a pago mes anticipado, el Sistema General Seguridad Social en Salud, no pierda el recaudo correspondiente a un periodo de cotización.

55. Para empezar, el ciudadano indicó que, el artículo demandado regula el monto de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral para trabajadores independientes, reiterando lo establecido en su momento por el artículo 135 de la Ley 1353 de 2015, en el sentido de que los trabajadores independientes cotizarían mes vencido al sistema. Señaló que la norma hoy demandada, incluye también a los trabajadores contratados por la modalidad de prestación de servicios, ampliando así el alcance que había definido la ley anterior.

56. Resaltó que, si bien el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 fue declarado inexequible, el

efecto de la inconstitucionalidad se difirió a dos años, con lo cual, al haber sido derogado por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, la inexequibilidad no alcanzó a surtir efecto.

57. Ahora bien, para argumentar su solicitud, el interviniente recordó que antes de la expedición del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, los contratistas independientes pagaban su cotización mes anticipado, pues así estaba dispuesto en los artículos 156 y 202 de la Ley 100 de 1993. Para ilustrar lo dicho, propuso un ejemplo en el que, en el mes de enero de 2015, un trabajador independiente pagó la cotización correspondiente al mismo mes, esto es, enero de 2015. Así las cosas, señaló, el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, dispuso que los rentistas y trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, cotizarían mes vencido, norma reglamentada por el Gobierno.

58. Puntualizó que, por efecto de la aplicación del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, el recaudo de las cotizaciones a favor del sistema se difirió un mes, y que, en caso de declararse la inexequibilidad de la norma demandada, “la periodicidad del pago de la cotización de los trabajadores independientes pasará a ser anticipada, por entrar en vigencia nuevamente las disposiciones legales que establecieron dicha modalidad. En ese sentido, en el mes siguiente a la declaratoria de inexequibilidad, los trabajadores independientes deberán pagar dos cotizaciones: la anticipada del mes que cotizan y del mes anterior, que se paga mes vencido.” A continuación, propuso otro ejemplo en el que, suponiendo que la Corte declare inexequible la norma demandada el 20 de noviembre de 2019, en el mes de diciembre los trabajadores independientes deberán pagar: (i) la cotización mes vencido del mes de noviembre, porque ya se habrá causado la obligación; y (ii) la cotización mes anticipado del mes de diciembre. Así las cosas, entender que en el ejemplo expuesto, el trabajador solo deberá pagar la cotización del mes de diciembre, significa que el Sistema perdería de manera definitiva el recaudo del mes de noviembre.

59. Finalmente, conforme a lo expuesto, reiteró su petición a la Corte de que, en caso de declarar inexequible la norma demandada, señale que en el mes siguiente a la notificación de la sentencia que declara la inconstitucionalidad, los trabajadores independientes deberán pagar dos cotizaciones por una sola vez.

4.4 Intervenciones académicas

4.4.1 Universidad Libre de Bogotá, Facultad de Derecho

60. El Director, y varios miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, solicitan que se declare inexecutable la norma demandada, pues esta no cumple con el criterio de conexidad directa e inmediata con las bases del Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022’ y además, vulnera la reserva legal ordinaria.

61. En primer lugar, hicieron alusión al principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, y se refirieron a las sentencias C-008 de 2018 y C-092 de 2018, para resaltar que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter sustancial de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo.

62. Posteriormente, advirtieron que “la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo tiene como naturaleza consagrar variedad de planes y programas sobre temas genéricos que se desarrollarán por el Gobierno Nacional durante cuatro años, esto no significa que por tener cierta amplitud en la regulación no se deba realizar el control de constitucionalidad sobre los temas específicos que se regulan”.

63. Además, señalaron que “los Planes de Desarrollo deben incorporar normas instrumentales, que además de contener los objetivos generales y las inversiones públicas que piensan adelantarse, deben consagrar la determinación de los recursos y apropiaciones que autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.”

64. También, se refirieron a la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo” en la cual se definió que éste se divide en dos partes: una general, que contiene los objetivos, las metas, las estrategias y políticas, y los instrumentos de vinculación de la planeación nacional con la territorial; y otra parte denominada Plan de inversiones, que contiene la proyección de los recursos financieros, la descripción de los principales programas y subprogramas, los presupuestos plurianuales, y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

65. De esta manera, la facultad considera que, se encuentra dentro de la naturaleza y contenido de las leyes aprobatorias de los Planes de Desarrollo, contener normas de carácter instrumental para poder ejecutar los planes y objetivos que consagra.

66. Destacaron que la Corte ha definido el criterio de “conexidad”, para realizar el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias del Plan de desarrollo, el cual consiste en que, de acuerdo con la materia dominante de la ley y cada una de sus disposiciones, debe haber una conexión objetiva y razonable, temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática. Para ello, la Corte ha fijado tres instancias para poder identificar la vulneración al principio de unidad de materia: (i) identificación del alcance material o núcleo temático de la ley, (ii) determinación de la proposición normativa que se considera ajena a la temática, y (iii) establecer si la norma objeto de análisis está relacionada con esa temática, a partir de los criterios de conexidad anteriormente descritos.

67. Así las cosas, los actores expresaron que la Corte, en Sentencia C-008 de 2018, definió los alcances del principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan de Desarrollo, a saber:

a. a) “El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos”.

b. b) “El principio de unidad de materia impone que exista una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene”.

c. c) “La conexión estrecha que exige el principio de unidad de materia entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley, así como el correlativo incremento de la severidad del juicio de constitucionalidad a cargo de esta Corte”.

d. d) “La fijación del contenido del principio de unidad de materia en los anteriores términos se traduce en un control judicial más estricto encaminado a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino un vínculo directo y no simplemente eventual o inmediato”.

68. Posteriormente, realizaron un juicio de conexidad directa e inmediata en el caso concreto, y empezaron por la identificación del núcleo temático de la ley, concluyendo que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, es una norma de carácter instrumental por cuando “en ella no se establece ningún objetivo, meta ni objetivo a alcanzar, sino una serie de medidas

para que los trabajadores puedan determinar la base para poder cotizar al sistema de seguridad social”.

69. Finalmente, estudiaron si existen objetivos, metas, planes o estrategias, en la parte general del Plan, que puedan relacionarse con la norma demandada. De esta manera, encontraron que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se definieron distintos pactos estructurales, dentro de los cuales se encuentra el “pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, que a su vez contiene un objetivo denominado “salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos”; y que las estrategias de este objetivo son: (i) el trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva, (ii) promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social. (iii) la focalización de las políticas públicas en los trabajadores informales y los trabajadores que devenguen menos de 1 SMLMV, (vi) la formalización empresarial y laboral y (v) la unificación y eliminación de trámites de afiliación de seguridad social. No obstante, los intervinientes no encontraron una relación directa entre dicho pacto y la norma demandada.

70. Concluyeron que, “el Plan Nacional de Desarrollo sí pretende formalizar el trabajo y dentro de ello está la afiliación al sistema de seguridad social integral, sin embargo, no hace referencia expresa al beneficio, objetivo o metas que podría tener la determinación de una base para cotizar al sistema de seguridad social que contribuya directamente con los objetivos, programas o metas del Plan Nacional de Desarrollo”, razón por la que “no se logra comprobar la conexidad directa e inmediata de la norma acusada con presupuestos básicos de la unidad de materia.”

4.4.2. Universidad Externado de Colombia.

71. El grupo de investigación del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, consideró que la Corte debe declarar inexecutable la norma demandada, por vulneración al principio de unidad de materia. El grupo definió el siguiente problema jurídico: ¿Vulneran el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución Política, las disposiciones que regulan la base de cotización de seguridad social y que son incluidas en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo? Frente a esta pregunta, consideraron que, en atención al criterio señalado en la Sentencia C-219 de

2019, le asiste la razón a los accionantes.

72. Así las cosas, señalaron que el punto de partida del análisis, deben ser los artículos 339 y 344 de la Constitución, en los cuales se regula el Plan Nacional de Desarrollo. Además, se refirieron a las sentencias C-524 de 2003 y C-016 de 2016, para sustentar que “la Ley del Plan tiene un propósito multitemático, que tiene como finalidad abarcar distintas aristas en el cumplimiento de los postulados constitucionales del Estado Colombiano. Aun así, dicha multitematicidad, no es óbice para incluir, sin ninguna conexidad y al arbitrio del Congreso y/o del Gobierno Nacional, cualquier tipo de reglas.”

73. Posteriormente, resaltaron los criterios definidos por la Corte para analizar la vulneración del principio de unidad de materia en las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, a saber:

- a. a) Existencia de conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el Legislador para alcanzarlos.
- b. b) Existencia de una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene.
- c. c) Debe asegurarse que los mandatos se relacionen directamente con la función de planeación y las normas instrumentales persigan de manera inequívoca los propósitos del Plan.

74. El grupo afirmó que “del análisis particular de la ley 1955 del 2019, de su parte general y del documento de sus bases, NO encontramos conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y la disposición acusada, ni existencia de una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan aprobado y el artículo 244 demandado”.

75. De esta manera, afirmaron que “Dado que en la parte general no se menciona como proyecto o programa un aspecto que puntualmente tenga una conexidad que permita entender o identificar, como objetivo de la parte general, lo regulado en el artículo 244 analizado, que prescribe el ingreso base de cotización -IBC- para aquellas personas independientes que llevan a cabo actividades con un contrato diferente al de prestación de

servicios, atendiendo al criterio jurisprudencial señalado en varias sentencias y reiterado en la sentencia C-016 de 2016, C-092 de 2018 y C-219 de 2019, concluimos que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 vulnera la unidad de materia y procede su inconstitucionalidad”.

76. Finalmente, consideran que la norma demandada es inexecutable por “quebrantar el límite temporal de los Planes de Desarrollo, pues se reitera que sus efectos deben limitarse a la vigencia fiscal del Plan en cuestión”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

77. Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte, que se esté a lo resuelto en la Sentencia C-219 de 2019, que declaró inexecutable el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, pues el contenido material de dicha norma es idéntico al demandado en esta oportunidad, configurándose así cosa juzgada.

78. Consideró que “de conformidad con el artículo 243 de la Constitución, ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de un acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan las disposiciones constitucionales que originaron la decisión. La Corte ha sostenido que en estos eventos debe declararse la inexecutable del precepto analizado por desconocer que las sentencias en sede de control abstracto hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”.

80. Así las cosas, el Ministerio Público considera que una vez la Corte ha declarado la inexecutable de una norma, el Legislador queda impedido para reproducir nuevamente el mismo contenido normativo y en caso de hacerlo, la demanda que se presente deberá rechazarse o proferirse un fallo inhibitorio y estarse a lo resuelto en la decisión anterior. En particular, porque “la Alta Corporación concluyó que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 desconocía el principio de unidad de materia, porque la norma acusada contenía una disposición transversal relativa a la seguridad social de carácter permanente, por lo que el desarrollo normativo se debía hacer a través de una ley ordinaria.”

81. Por último, en el caso concreto, considera que el contenido normativo del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 es idéntico al del 135 de la Ley 1753 de 2015, el cual fue declarado inexecutable, por lo que solicita a la Corte, se esté a lo resuelto en la Sentencia C-219 de 2019.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. 1. Competencia y cuestiones previas

82. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la acusada.

83. Corresponde a la Corte definir tres asuntos preliminares. De una parte, determinar si procede la integración normativa comoquiera que el texto del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, originalmente demandado, fue adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019. En segundo lugar, determinar la existencia de cosa juzgada constitucional ante la solicitud del Ministerio Público de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-219 de 2019. Y finalmente, reiterar la naturaleza del vicio alegado para establecer la oportunidad en la presentación de la demanda.

2. Integración normativa del artículo 139 de la Ley 2010 de 2019

84. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la Corte podrá, excepcionalmente, hacer integración normativa en los siguientes eventos: “(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional”.

85. En esta oportunidad la Sala advierte que la adición realizada por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019 a la norma demandada está estrechamente relacionada con el contenido del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019. En efecto, el párrafo añadido establece las condiciones en que la UGPP ejerce la fiscalización de los procesos en curso teniendo en cuenta el esquema de presunción de costos. En esa medida, un eventual pronunciamiento de inexequibilidad sobre el artículo 244 original dejaría sin sentido el párrafo agregado.

86. Adicionalmente, como en este caso se trata de un cargo por unidad de materia es necesario determinar si la totalidad del artículo demandado vigente se ajusta a la ley que lo contiene, y por tanto, la Sala integrará al juicio de constitucionalidad el párrafo aditivo

previsto por la Ley 2010 de 2019.

3. Inexistencia de cosa juzgada respecto del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019

87. El artículo 243 de la Carta Política consagra la institución de la cosa juzgada constitucional en los siguientes términos: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

88. Esta figura pretende salvaguardar la supremacía constitucional y la seguridad jurídica a efectos de evitar un nuevo pronunciamiento judicial sobre el mismo asunto. En la Sentencia C-228 de 2015 se reiteraron las reglas jurisprudenciales para verificar la configuración de la cosa juzgada, a saber: “(i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) que se presente identidad en la causa petendi, lo que incluye el mismo referente constitucional como norma presuntamente vulnerada; y (iii) que no haya variado el patrón normativo de control.”

89. En esta oportunidad, no se cumplen dos de los tres presupuestos para que exista cosa juzgada constitucional. En cuanto, (i) al mismo contenido normativo si bien se trata de normas del Plan Nacional de Desarrollo que regulan el ingreso base de cotización de los independientes, como se muestra a continuación, su contenido difiere en varios apartados:

LEY 1753 DE 2015

LEY 1955 DE 2019

ARTÍCULO 135. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para

calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soportan la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la UGPP.

En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, el ingreso base de cotización será en todos los casos mínimo el 40% de valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción de expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5o de la Ley 797 de 2003”.

ARTÍCULO 244. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos

diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

Los plazos que se encuentren cursando para resolver recursos o la revocatoria directa de actos administrativos proferidos por la UGPP en la materia, se ampliarán en el mismo término

del inicialmente definido por la ley.

A las decisiones resultantes de la aplicación de la presente disposición también le será aplicable lo dispuesto en el artículo 110 de la presente ley, cuyo plazo para solicitar la transacción con la UGPP será el 31 de diciembre de 2020

90. Así, mientras en el artículo 135 del anterior Plan Nacional de Desarrollo se regula el ingreso base de cotización de los independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios para que su cotización se realice teniendo como base el 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin IVA, según el régimen tributario que corresponda y de acuerdo con el artículo 107 del Estatuto Tributario, en el artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo vigente se diferencia entre los trabajadores independientes a quienes se les indica cotizar en un 40% del valor mensualizado del contrato sin incluir IVA de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales a quienes además se les hace destinatarios del artículo 107 del Estatuto Tributario.

90.1. En ambos artículos se dispone que el Gobierno Nacional y la UGPP regularán lo relacionado con la presunción de ingresos. En el caso del artículo 244 se especifica que se tendrá en cuenta información de la DIAN, el DANE, el Banco de la República y la Superintendencia de Sociedades, entre otras.

90.2. Finalmente, únicamente el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 contiene una serie de precisiones operativas aplicables a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal.

93. En lo relacionado con (ii) identidad de pretensión, aunque se trata del mismo cargo por desconocimiento de la unidad de materia, lo cierto es que el análisis constitucional de este vicio amerita un nuevo examen pues justamente lo que corresponde es determinar si existe conexidad entre el artículo demandado y la ley que lo contiene. De modo que, mientras en la Sentencia C-219 de 2019 la Corte adelantó el estudio de constitucionalidad del artículo 135 frente a la Ley 1753 de 2015, en esta oportunidad, le corresponde examinar, por el cargo de unidad de materia la conformidad del artículo 244 respecto de la Ley 1955 de 2019.

94. Finalmente, la Sala observa (iii) que no ha variado el parámetro constitucional para

adelantar el juicio de constitucionalidad por unidad de materia pues no se ha modificado el artículo 158 de la Carta ni el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992.

95. En conclusión, no existe cosa juzgada constitucional frente al artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 debido a que, de un lado, su contenido normativo difiere del consagrado en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, y de otro, en un cargo por unidad de materia se confronta la conexidad entre el artículo demandado y la ley que lo incluye. En este caso las leyes que incluyen el texto normativo demandado son distintas pues contienen planes de desarrollo diversos. Por lo tanto, corresponde a la Corte adelantar el juicio de constitucionalidad del artículo 244 demandado por el vicio de unidad materia. lo que supone estudiar su conformidad respecto a la Ley 1955 de 2019.

4. La unidad de materia como un vicio material

96. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio material, por lo cual, a las acciones de inconstitucionalidad que aleguen el desconocimiento de este principio no les aplica el término de caducidad establecido en el artículo 242, numeral 3 de la Constitución. En concreto, en Sentencia C-531 de 1995, la Corte señaló: “Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución. (...) Todo lo anterior muestra entonces que la violación de la regla de unidad de materia no es un vicio de forma, y por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca. (Subrayado

fuera de texto).

97. Dicha regla se ha tenido en cuenta igualmente cuando se pretende verificar la unidad de materia de leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo. En tal sentido, en Sentencia C-008 de 2018 la Corte indicó: “Sobre este tema, la Corte ha reiterado de manera pacífica que cuando se trata de verificar la unidad de materia de leyes, incluyendo las que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo, no se trata de un vicio puramente formal, puesto que la demanda tiene que ver con el contenido material de la norma acusada” (...)”De lo anterior se deduce que en el caso concreto aunque la demanda de inconstitucionalidad se presentó pasado el año de promulgación de la Ley 1753 de 2015, es apta dado que en este caso la unidad de materia se configura como un vicio sustancial, y no tendría el término de caducidad dispuesto en el artículo 242.3. de la Constitución”.

98. En consecuencia, la demanda es apta porque se trata de un vicio material respecto del cual no se aplica el término de caducidad previsto en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política.

5. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

99. Los demandantes consideran que la norma referida desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), pues incorpora una disposición que no guarda relación alguna con el Plan Nacional de Desarrollo. Agregan que la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) fue expedida con el objetivo de “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”. Y, en criterio de los demandantes, en contraste con los propósitos mencionados, el artículo 244 del PND 2018-2022 define o precisa el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores independientes, para efectos de establecer sus aportes al sistema de seguridad social.

100. Sostienen, además, que, según jurisprudencia constitucional, el principio de unidad de materia exige conexidad temática, causal, teológica y sistemática entre la disposición o norma y la ley que la contiene. En ese marco, consideran que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 pretende “llenar un vacío normativo relacionado con la determinación del ingreso base de cotización al sistema de seguridad social para trabajadores independientes con

contrato diferente al de prestación de servicios, para así complementar la regulación establecida en el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007”. Ello implica que la norma acusada no tiene naturaleza instrumental, ni se relaciona directamente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Y destacan que “no existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan que puedan relacionarse, de forma objetiva y razonable, con la Ley 1955 de 2019, de forma que se evidencie una conexidad causal, temática, sistemática o teleológica, con la disposición demandada.”

101. Por último, señalan que recientemente, esta Corporación se pronunció en la Sentencia C-219 de 2019, respecto a la constitucionalidad de artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’. En esa ocasión, la norma, que también se refiere al ingreso base de cotización para trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, fue declarada inexecutable puesto que no cumplía “con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia”.

102. El Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y de la Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación solicitaron la exequibilidad de la norma demanda porque consideran que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 se relaciona con diferentes temas contenidos en el Pacto III, denominado “Pacto por la equidad política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a los mercados”, así como con el Pacto II “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”.

103. Por su parte, la Agremiación Nacional de Trabajadores Independientes con Diferentes Profesiones, Artes y Oficios – Digore, la Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar Colectivamente a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral – Fedecoltia, la Universidad Libre y la Universidad Externado de Colombia coadyuvan la pretensión de inexecutable al considerar que no existe conexidad entre la norma censurada y el Plan Nacional de Desarrollo. En concreto, estiman que no existe una relación directa con el “pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente,

de calidad y conectada a mercados”, que a su vez contiene un objetivo denominado “salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos”.

104. El ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo, aunque no realizó una petición de inexecutable solicitó a la Corte que en caso de declarar inexecutable el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, module su fallo para evitar que el Sistema de Seguridad Social en Salud pierda de manera definitiva el recaudo correspondiente a un periodo de cotización.

105. Finalmente, el Ministerio Público comparte la solicitud de inexecutable de la norma censurada, pero en los términos propuestos en la Sentencia C-219 de 2019, que declaró inexecutable el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, pues el contenido material de dicha norma es idéntico al demandado en esta oportunidad. Por lo anterior, solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-219 de 2019.

106. En virtud de lo expuesto, corresponde a la Corte: ¿definir si el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, que dispone el Ingreso Base de Cotización para los trabajadores independientes, independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios vulnera el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, a partir de las reglas que ha fijado la jurisprudencia sobre la existencia de un vínculo directo e inmediato entre la parte general del Plan y las disposiciones instrumentales que lo componen, y no una conexión que sea solo eventual o mediata?.

107. Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) el principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo; y (ii) la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios.

El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.
Reiteración de jurisprudencia

108. Esta Corte ha estudiado en varias ocasiones la naturaleza de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y la forma en que se aplica el principio de unidad de materia a la misma. A continuación, la Sala reiterará las reglas que ha creado la jurisprudencia sobre esta materia.

109. El artículo 339 de la Constitución señala que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por dos partes: la general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La primera, a su vez, contiene (i) los propósitos y objetivos previstos para el largo plazo, (ii) las metas y prioridades de la acción del Estado en el mediano plazo y (iii) las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental. La segunda incluye (i) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y (ii) la especificación de los recursos financieros que demanda su ejecución.

110. Aunque el principal objetivo de la ley del Plan es planificar y priorizar las acciones del Estado y la ejecución del presupuesto público durante 4 años, según el artículo 150.3 constitucional también puede incluir “las medidas necesarias para materializar el cumplimiento de los mismos”. Partiendo de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha advertido que esta ley contiene instrumentos o estrategias “referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas”, así como “normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar.”

111. Una interpretación armónica de los elementos señalados ha llevado a la Corte a concluir que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo está compuesta por: (a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, (c) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, (d) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, (e) los recursos financieros requeridos y (f) las normas jurídicas necesarias para su ejecución.

112. Ahora bien, dada su naturaleza de planificación, la ley del Plan Nacional de Desarrollo cubre varios temas que responden a diferentes programas y estrategias que proyecta el Gobierno Nacional durante cuatro años. De ahí que la jurisprudencia constitucional la haya definido como una ley multitemática y heterogénea, lo cual no significa que se trate de una vía para incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que no guarden relación entre sí. Por el contrario, la ley del Plan está sujeta a los mismos requisitos de procedimiento o de forma consagrados en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

113. En este orden de ideas, la ley del Plan debe respetar los artículos 158 superior y 148 de la Ley 5ª de 1992 que establecen que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no tengan relación con ella. El principio de unidad de materia busca que los contenidos de las leyes tengan conexidad con la materia principal de la misma; es decir, que sean coherentes y congruentes; en otras palabras, las disposiciones ajenas o extrañas al objeto general de la ley deben ser declaradas inconstitucionales. Con ello, ha argumentado la Corte, se garantizan los principios democráticos y de publicidad de las leyes que a su vez aseguran la vigencia del Estado de derecho.

114. De otra parte, según la jurisprudencia constitucional la aplicación del principio de unidad de materia al Plan Nacional de Desarrollo y su ley aprobatoria tiene unas características exclusivas, dada su particular naturaleza que, como se mencionó previamente, tiene que ver con su contenido, pero también con el procedimiento de aprobación y con su especial fuerza jurídica.

115. En la Sentencia C-016 de 2016, la Corte recopiló los principales criterios jurisprudenciales para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia en las normas del Plan Nacional de Desarrollo, de la siguiente manera:

a. a) El principio de unidad de materia se traduce en la existencia de un vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el Legislador para alcanzarlos. Por lo tanto, no cualquier norma tiene cabida en la ley del Plan, debe siempre tener relación con su parte general.

b) La conexión que se exige entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y sus disposiciones instrumentales debe ser teleológica y estrecha.

c) El juicio de constitucionalidad de la unidad de materia en la ley del Plan es más estricto, por dos razones. En primer lugar, porque lo que busca es proteger el principio democrático que se manifiesta en el margen de configuración del Congreso, el cual, dadas las especiales características de esta ley, “se encuentra notoriamente mermado” en tanto (i) la iniciativa es gubernamental, (ii) las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas y (iii) el término para la aprobación del Plan es reducido. En segundo lugar, por la especial posición jerárquica de esta ley en el sistema de fuentes que opera como

un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes, y que es de aplicación inmediata.

d) El control judicial estricto del principio de unidad de materia se concreta en establecer un vínculo directo entre la parte general del Plan y las disposiciones instrumentales que lo componen, y no una conexión que sea solo eventual o mediata. Ello con el fin de evitar que en virtud del carácter heterogéneo y multitemático de la ley, se incorporen disposiciones ajenas al propósito de planeación.

116. Cabe también mencionar que la Sentencia C-453 de 2016 añadió dos criterios adicionales a los cuatro que se acaban de reseñar:

e) La ley del Plan no puede ser utilizada para llenar vacíos e inconsistencias de leyes precedentes.

f) Si un “mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general”.

117. Finalmente, estos criterios se concretan en un juicio de tres etapas. En primer lugar, se debe determinar la ubicación y el alcance de la norma demandada, con el fin de establecer si tiene o no naturaleza instrumental. Enseguida, corresponde analizar si en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada. Por último, es necesario verificar una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan.

118. Esta Corte ha estudiado la constitucionalidad de diferentes disposiciones de la Ley 1753 de 2015, anterior Plan Nacional de Desarrollo, acusadas de violar el principio de unidad de materia. A continuación, se presenta un breve recuento de aquellas que estudiaron de fondo el cargo mencionado.

119. En la Sentencia C-016 de 2016 se estudió el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, relativo a las sanciones aplicables a quienes hacen parte del sector de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. La Corte encontró que la disposición demandada se ajusta al principio de unidad de materia

porque al establecer o fortalecer un régimen sancionatorio para las infracciones que afectan al sector de las TIC se está contribuyendo de manera cierta al avance y desarrollo de dichas tecnologías. Estos dos aspectos -avance y desarrollo de las TIC- hacen parte de los pilares reconocidos en la parte general de la Ley de Plan, en concreto los de “Paz” y “Equidad”, y opera también como un instrumento del eje transversal de “competitividad e infraestructura estratégicas”. Añadió que la disposición acusada había sido ampliamente debatida en el Congreso.

120. La Sentencia C-359 de 2016 revisó el artículo 41 de la ley del Plan que otorga a la Agencia Nacional de Televisión la facultad para determinar el número de concesionarios y las condiciones de los contratos a través de los cuales se otorgan los espacios de televisión del Canal UNO; y el artículo 267, sobre los límites porcentuales de participación que estaban vigentes al momento de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo. En esta ocasión la Corte advirtió que las disposiciones demandadas no vulneraban el principio de unidad de materia. En concreto, resaltó que el contenido de las normas acusadas responde a dos de las principales tres finalidades previstas en la ley del Plan en relación con la estrategia de “competitividad e infraestructura” y lo dispuesto al respecto en el documento que incorpora las Bases. “ El vínculo de conexidad se encontró, por una parte, en lo que atañe al objetivo de generar una situación de competencia en el mercado televisivo, a partir de la realidad de la convergencia tecnológica y de la necesidad de preservar la televisión abierta de cobertura nacional, incluyendo el modelo mixto de operación; y por la otra, en la búsqueda del propósito de mejorar la conectividad, por medio de la ampliación en la cobertura de la televisión digital, en donde el nuevo valor de la concesión de los espacios de televisión del Canal UNO, deberá tener en cuenta como criterio el despliegue de dicha tecnología.” Adicionalmente, sostuvo que las reformas introducidas por los artículos cuestionados fueron ampliamente discutidas en el Congreso de manera que no se trató de un asunto ajeno al debate democrático.

121. Por su parte, la Sentencia C-453 de 2016 examinó los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015, relativos a la definición de la política en salud y el financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Luego de analizar los argumentos usados por el demandante, declaró infundado el cargo sobre la infracción del principio de unidad de materia, tras encontrar que los mismos tenían una conexión directa con la estrategia de movilidad social. La Sala Plena constató que los cuatro artículos estaban ubicados en el

capítulo segundo de la Ley del Plan denominado “Movilidad Social” en el título III sobre “Mecanismos para la ejecución del Plan” y, luego de revisar su contenido, concluyó que dichos preceptos buscan cumplir los propósitos y objetivos específicos en materia de goce efectivo del derecho a la salud.

122. Posteriormente, la Sentencia C-519 de 2016 analizó el artículo 262 de la ley del Plan, sobre la cesión de permisos de uso del espacio radioelectrónico y, encontró que no existía una conexión directa entre la disposición acusada y la estrategia denominada competitividad e infraestructura estratégicas, pues no se trataba de una medida que efectivamente contribuyera a la materialización del Plan.

123. La Sentencia C-620 de 2016, resolvió que el artículo 71 de la Ley 1753 de 2015 sobre la prohibición a los proveedores y compradores de medicamentos, insumos y dispositivos de efectuar transacciones por encima de los precios fijados en una negociación centralizada, tiene una conexión directa e inmediata con los pilares, estrategias y objetivos del Plan, y por lo tanto, no lesiona el principio de unidad de materia. En específico, la disposición está encaminada a avanzar en la materialización de una equidad incluyente, “que en la estrategia de ‘movilidad social, se relaciona con la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social Integral.”

124. A su turno, la Sentencia C-044 de 2017 determinó que el artículo 95 de la ley del Plan, que prevé el retiro de los aportes de la Nación al Fondo de Desarrollo de la Educación Superior que no se encontraran comprometidos presupuestalmente al momento de su entrada en vigencia, para transferirlos al Icetex, guardaba una relación directa con la iniciativa política y normativa del Plan relativa al eje de educación. En este sentido, afirmó que la estrategia de movilidad social incluye un “interés por cerrar las brechas que se perciben en diversos segmentos de la población (y diversos órdenes territoriales), en lo que tiene que ver con el acceso a, y la calidad de, la educación superior o terciaria”; y añadió, que en el documento de las Bases del Plan se hace referencia específica a la necesidad de fortalecer la oferta educativa y a la intención de hacerlo mediante una priorización y focalización de los esfuerzos estatales en el Icetex.

125. Por el contrario, la Sentencia C-008 de 2018 declaró inexecutable los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, que regulaban las sanciones en distribución de combustibles y las

multas en el sector de hidrocarburos, respectivamente, porque no encontró la existencia de un vínculo directo e inmediato con los objetivos, planes y estrategias del Plan. La Corte afirmó que, pese a que las disposiciones acusadas podrían, eventualmente, vincularse con las temáticas generales del Plan relativas a la infraestructura y la competitividad y la estrategia envolvente de crecimiento verde, las mismas no cumplen con los criterios jurisprudenciales del juicio estricto de unidad de materia, en tanto son normas de carácter sancionatorio, sin un vínculo directo con los objetivos y metas del Plan.

126. En la Sentencia C-092 de 2018 revisó el artículo 208 de la ley del Plan que elevaba el monto de las sanciones que puede imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y advirtió que el mismo no guardaba relación material con ninguno de los objetivos señalados en la ley del Plan de Desarrollo ni con sus programas, metas y estrategias; pues ninguno de estos se refiere a los vínculos entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios. Según la Corte, “si bien los servicios públicos domiciliarios están directamente relacionados con varias esferas de los derechos fundamentales y, por ende, la facultad administrativa sancionadora en dicho ámbito es particularmente importante, elevar las sanciones a imponer a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios no guarda relación material con ninguno de los objetivos señalados en la Ley del Plan de Desarrollo, ni con los programas, objetivos, metas y estrategias señalados en este.” Por lo tanto, declaró inexecutable la disposición por infracción al principio de unidad de materia.

127. En la Sentencia C-219 de 2019 la Corte declaró inexecutable, con efectos diferidos, el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015. Concluyó que no se cumplió con la unidad de materia, en los siguientes términos: “(...) en aras de verificar la unidad de materia del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 que establece un ingreso base de cotización mínimo del 40% del valor mensualizado de los ingresos de los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplen con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia. Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la

inexequibilidad de la norma censurada, ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. En atención a ello, y sobre todo teniendo en cuenta que, al amparo del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, la Corte decidió diferir los efectos de la inexequibilidad de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elabore por parte del legislador ordinario la regulación de la materia, a través de una ley ordinaria, con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación.”

128. Recientemente, en la Sentencia C-026 de 2020 esta Corporación declaró inexequible los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, entre otras razones, por desconocer el principio de unidad de materia. En concreto, la Sala advirtió: “no se evidencia si quiera una conjunción apenas temática con algunos principios transversales del PND, y mucho menos se evidencia la existencia de un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato. En conclusión, las normas demandadas no cumplen con los presupuestos establecidos por la jurisprudencia sobre la unidad de materia, ante una clara ausencia de coherencia normativa sistemática al interior de la Ley del PND, la inclusión de una norma extraña, aislada e inconexa al objeto de la mencionada ley, y que por último pone en riesgo la seguridad jurídica del recaudo y de las medidas de política comercial que deben ser aprobadas por el Ejecutivo. El control de constitucionalidad de este tipo de normas debe ser más estricto en aras de que no se utilicen las leyes del plan para introducir disposiciones normativas que procuren llenar vacíos legislativos que no tengan como objetivo verificable el de cumplir con los objetivos y metas generales del PND.”

La regulación de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes, los independientes por cuenta propia, y los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios

129. La obligación de los trabajadores independientes de cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral está consagrada en el numeral 1º del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, según el cual se consideran afiliados obligatorios al Sistema no solo las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, sino también quienes presten “directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios

que adopten los trabajadores independientes [...]” subraya propia.

130. En cuanto a la base de cotización, los artículos 17 y 18 de la Ley 100 de 1993, establecen que el cálculo debe hacerse con fundamento en la totalidad del ingreso devengado. A su turno, el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 regula el monto y la distribución de las cotizaciones así:

Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones. <Inciso 1o. modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> La cotización al régimen contributivo de Salud será, a partir del primero (1) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del FOSYGA para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la sub-cuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%).

(...)

PARÁGRAFO 2o. Para efectos de cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos.”

130.1. Adicionalmente, la Ley 1122 de 2007 “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones” se ocupó de regular en específico el monto de la base de cotización al sistema para los trabajadores independientes en los siguientes términos:

Artículo 18º. Aseguramiento de los independientes contratistas de prestación de servicios. Los independientes contratistas de prestación de servicios cotizarán al Sistema General de Seguridad Social en Salud el porcentaje obligatorio para salud sobre una base de la cotización máxima de un 40% del valor mensualizado del contrato. El contratista podrá autorizar a la entidad contratante el descuento y pago de la cotización sin que ello genere relación laboral.

Para los demás contratos y tipos de ingresos el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunción de ingresos con base en la información sobre las actividades económicas, la región de operación, la estabilidad y estacionalidad del ingreso.

Parágrafo. Cuando el contratista pueda probar que ya está cotizando sobre el tope máximo de cotización, no le será aplicable lo dispuesto en el presente artículo.

130.2. El mencionado artículo fue derogado por la Ley 1753 de 2015, dado que el artículo 135 de la misma Ley modificó lo allí dispuesto, entre otros aspectos, en el sentido de establecer el 40% del valor mensualizado del contrato como el mínimo de cotización, y no el máximo. Entonces, los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes vinculados a través de contratos diferentes al de prestación de servicios deben cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral con un ingreso base de cotización de mínimo el 40% de la totalidad de los ingresos derivados de dicha relación. Antes del artículo 135 la cotización era anticipada para esta clase de trabajadores independientes y no se había precisado por ley el monto de la cotización. De otra parte, el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 establecía que el contratista podía autorizar a la entidad contratante el descuento y pago de la cotización.

132. Ahora bien, como se mencionó, mediante la Sentencia C-219 del 22 de mayo de 2019 la Corte declaró inexecutable el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, con efectos diferidos a dos años. Sin embargo, dos días después de la decisión de este Tribunal, el 25 de mayo de 2019, se expidió la Ley 1955 de 2019, que expresamente derogó el artículo 135 de la Ley 1753, y en su lugar, se encuentra vigente el artículo 244 ahora demandado. En este precepto se regula el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes, los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal

mensual vigente, quienes cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 del Texto Superior, toda vez que no existe un vínculo directo entre la regulación del Ingreso Base de Cotización para los trabajadores independientes, independientes por cuenta propia y los trabajadores con contratos diferentes al de prestación de servicios, y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo

133. Para establecer si la norma demanda vulnera el principio de unidad de materia es preciso determinar el alcance de la disposición normativa y su ubicación en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Luego, analizar si en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada. Y por último, es necesario verificar una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan.

i. (i) Ubicación y alcance de la disposición normativa acusada

134. El Congreso de la República expidió la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2018-2022 denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. El Título I corresponde a las disposiciones generales y contiene 3 artículos. El artículo 1º describe los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente forma: “(...) sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”.

135. El artículo 2º establece que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo: “(...) es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como anexo”.

136. El artículo 3º de la Ley 1955 de 2019 define los “pactos estructurales” del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales reflejan la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa, en los siguientes términos: “1. Legalidad. El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial. // 2. Emprendimiento. Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo. // 3. Equidad. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social. El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social”

137. En el mismo precepto (Art. 3º), posteriormente se enumeran los pactos que contienen “Estrategias transversales y regionales” para la consolidación de los tres pactos estructurales referidos previamente. En lo relacionado con las estrategias transversales prosigue definiéndolos así: 4. Pacto por la sostenibilidad; 5. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación; 6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional; 7. Pacto por la transformación digital de Colombia; 8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos; 9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades; 10. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja; 11. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas; 12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom; 13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad; 14. Pacto por la equidad de las mujeres; 15. Pacto por una gestión pública efectiva. Luego, enlista una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones, así: “16. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones; 17 – 25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones...”

138. El Título II de la Ley contiene en su capítulo I el “Plan de Inversiones y Presupuestos

Plurianuales”, y en su capítulo II los “Mecanismos de ejecución del Plan”, el cual se divide en 4 Secciones. La Sección I se denomina “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”; la Sección II se titula “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”; la Sección III se llama “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”; y la Sección IV se nomina “Facultades Extraordinarias”.

139. El artículo demandado se encuentra en la Sección III “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, Subsección 4 denominada “Equidad en la salud”.

140. Ahora bien, la norma demandada (artículo 244 de la Ley 1955 de 2019), dispone en el inciso primero que los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

141. En el inciso segundo se establece que los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Casos en los cuales será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

142. Asimismo, en el inciso tercero determina que el Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el artículo.

143. El precepto demandado también cuenta con dos párrafos que establecen que (i) para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la

Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos. No obstante, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

144. Y (ii) la UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el párrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago. Los plazos que se encuentren cursando para resolver recursos o la revocatoria directa de actos administrativos proferidos por la UGPP en la materia, se ampliarán en el mismo término del inicialmente definido por la ley. A las decisiones resultantes de la aplicación de la presente disposición también le será aplicable lo dispuesto en el artículo 110 de la presente Ley, cuyo plazo para solicitar la transacción con la UGPP será el 31 de diciembre de 2020.

() En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden tener relación con la disposición acusada

145. La Corte expondrá los objetivos, metas, planes o estrategias con las que se ha relacionado la norma demandada. En primer término, la norma demanda puede guardar relación con el Pacto Estructural denominado “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”. Específicamente, con dos líneas identificadas como: “B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos” y “F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva.” En segundo término, la norma censurada podría tener conexidad con el Pacto Estructural II “Pacto por el Emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”. Particularmente, con la línea “A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y

dinamización empresarial”.

146. El primer vínculo, según el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, sería la línea de “Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos” que propone “(...) construir una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia.”

146.1. En tal sentido, en la descripción de esta línea en el citado documento se señala, entre otros, los siguientes aspectos: “El Pacto por la equidad comienza por entender que la igualdad de oportunidades implica garantizar el bienestar de todos los colombianos. En esa línea, un elemento central del bienestar es una vida saludable. Por eso, el Plan Nacional de Desarrollo propone lograr un consenso sobre una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia.”

146.2. Para materializar lo anterior fueron planteados 6 objetivos:

- (1) fortalecer la rectoría y la gobernanza dentro del sistema de salud, tanto a nivel central, como en el territorio;
- (2) definir prioridades e implementar las intervenciones en salud pública, para la transformación de la calidad de vida con deberes y derechos;
- (3) articular a todos los agentes del sector salud en torno a la calidad;
- (4) lograr más infraestructura y dotación en salud, como soporte al acceso efectivo y la calidad;
- (5) formular acuerdos para el reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de la salud; y
- (6) alcanzar la eficiencia en el gasto, optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos.

146.3. En concreto, el objetivo 6 está relacionado con la sostenibilidad financiera del sistema de salud y plantea: “Incrementar las fuentes de financiación del SGSSS, a través de la creación de la contribución al sistema de salud como alternativa para extender la corresponsabilidad de la población colombiana, de acuerdo con su capacidad diferencial de pago y la adquisición de seguros privados de salud complementarios para los individuos de mayores ingresos”

146.4. A su turno, se indica como estrategia del objetivo relacionado en el numeral previo, que: “La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) controlará la evasión de aportes al sistema, robusteciendo la interoperabilidad entre registros administrativos y empleando modelos de presunción de ingresos. MinSalud desarrollará un mejor sistema de seguimiento a las rentas de destinación específica para salud.”

147. De otro lado, el artículo bajo estudio podría enmarcarse en la línea de “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”, cuyo objetivo general, enunciado en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” es: “Avanzar hacia un país con mayor equidad de oportunidades reales para todos, requiere que la mayoría de su capital humano tenga acceso a una oportunidad de generación de ingreso decente, o, en otras palabras, que esté incluido productivamente. Esto significa que los trabajadores rurales y urbanos, independientes o dependientes, devenguen ingresos suficientes y sostenibles, accedan a los sistemas de protección social y se integren de forma exitosa a las cadenas productivas. Esto se logra a través de trabajos formales y la promoción de los principios del Trabajo Decente.”

147.1. Siguiendo lo dispuesto en los objetivos de esta línea se propone:

(1) promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social;

(2) promover la garantía de los derechos de los trabajadores a nivel individual y colectivo;

(3) posicionar la formación del talento humano como fuente de oferta de conocimientos y habilidades ocupacionales respondiendo a las necesidades del sector productivo, la vocación territorial y en concordancia con la formación profesional a nivel internacional, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y del Subsistema de Formación para el Trabajo;

(4) generar estrategias para una gestión del empleo eficiente, oportuna e integral con énfasis en los grupos poblacionales con mayores barreras para la empleabilidad y el emprendimiento; y

(5) promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento.

147.2. En particular, frente al objetivo 1 de promoción del acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social se plantean las siguientes estrategias: “MinTrabajo desarrollará políticas que permitan la formalización de los trabajadores con ingresos superiores a un SMMLV. Igualmente, fomentará el acceso de los trabajadores con ingresos menores a un salario mínimo al piso mínimo de protección social. En el caso de trabajadores temporales u ocasionales del sector agropecuario se contemplará la suscripción de acuerdos de aseguramiento colectivo con asociaciones de productores”

148. Finalmente, de acuerdo con el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, el Pacto Estructural “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos” la línea “A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial” contempla los siguientes 4 objetivos:

(1) desarrollar una mentalidad, cultura y otros habilitantes del emprendimiento;

(2) crear iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial;

(3) mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización; y

(4) fortalecer la inspección, vigilancia y control para promover formalidad empresarial.

148.1. En el objetivo “(3) mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización” se advierte la necesidad de “Alinear los incentivos para que los instrumentos e instituciones estatales fomenten el emprendimiento y la formalidad, en lugar de generar sobre costos, cargas y desincentivos.”.

148.2. Y se establece dentro de la estrategia del mencionado objetivo la de “b) Promover la formalidad, mejorando la relación costo-beneficio de ser formal”. En concreto, plantea que:

“El MinTrabajo, MinHacienda y el DNP, incentivarán la formalidad laboral mejorando el costo de la contratación formal de trabajadores. Esta estrategia debe abarcar tres pilares: elementos técnicos para un ajuste del salario mínimo que tenga en cuenta sus efectos sobre la formalización laboral; reconocimiento del trabajo en todas sus dimensiones y flexibilización de los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, teniendo en cuenta las condiciones e ingresos de la población; y el uso de la unidad de valor tributario (UVT) como mecanismo de incremento de los cobros, costos estatales y sanciones, en vez del crecimiento del salario mínimo.”

149. En conclusión, la Corte evidencia que es posible asociar el artículo demandado con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, así como con el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. De modo que, lo que sigue al análisis de constitucionalidad es determinar si la conexidad del artículo demandado con la Ley 1955 de 2019 es directa e inmediata.

() No existe una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan

150. En este caso, la Sala observa que el estudio de unidad de materia de la norma demandada exige un doble análisis. De una parte, la relación del artículo 244 con la Ley 1955 a partir de su ubicación. Y de otra, un examen que contraste la conexidad del artículo censurado con las metas, objetivos y estrategias contenidas en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

151. El artículo 244 acusado se encuentra en la Sección III de la Ley 1955 de 2019, que desarrolla el tercer pacto estructural denominado “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”. Concretamente en la Subsección 4 titulada “Equidad en la Salud”. Lo anterior, para la Sala evidencia que la regulación del ingreso base de cotización de los independientes con el pacto estructural de equidad no es instrumental a la meta de alcanzar: “la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.”

152. Para la Corte, tampoco existe un vínculo sistemático con los asuntos que se tratan en la

Subsección de Equidad en Salud. En efecto, en este acápite de la Ley se regulan y reforman los siguientes temas: competencias en salud por parte de la Nación (Art. 231); competencias de los departamentos en la prestación de servicios de salud (Art. 232); destinación y distribución de los recursos del sistema general de participaciones para salud (Art. 233); distribución de los recursos de aseguramiento en salud (Art. 234); distribución de los recursos del componente de salud pública y subsidios de la oferta (Art. 235); pago de servicios y tecnologías de usuarios no afiliados (Art. 236); sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Art. 237); saneamiento financiero del sector salud en las entidades territoriales (Art. 238); giro directo (Art. 239); eficiencia del gasto asociado a la prestación del servicio y tecnologías no financiados con cargo a los recursos de la UPC (Art. 240); incentivos a la calidad y los resultados en salud (Art. 241); solidaridad en el sistema de salud (Art. 242); integrantes del sistema general de Seguridad Social en Salud (Art. 243); acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud (Art. 245); interoperabilidad de la historia clínica (Art. 246); atención prioritaria a pacientes de regiones dispersas y de difícil acceso (Art. 247); y fase de rehabilitación (Art. 248).

153. En consecuencia, respecto a la ubicación del artículo 244 en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no se encuentra una relación instrumental o sistemática entre regular el ingreso base de cotización de los independientes y los demás temas que hacen parte de reforma o regulación en salud de la Ley 1955 de 2019.

154. Ahora bien, en el cuadro que se presenta a continuación se resumen los objetivos, metas y estrategias de la Ley 1955 de 2019 que podrían tener relación con el artículo demandado:

Cuadro síntesis de los objetivos, metas o estrategias con que se relacionan el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019

Pacto Estructural

Líneas

Objetivos

Estrategias

Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados

B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos

(6) sostenibilidad financiera, alcanzar la eficiencia en el gasto, optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos.

La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) controlará la evasión de aportes al sistema, robusteciendo la interoperabilidad entre registros administrativos y empleando modelos de presunción de ingresos. MinSalud desarrollará un mejor sistema de seguimiento a las rentas de destinación específica para salud.

F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva.

(1) promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social

MinTrabajo desarrollará políticas que permitan la formalización de los trabajadores con ingresos superiores a un SMMLV. Igualmente, fomentará el acceso de los trabajadores con ingresos menores a un salario mínimo al piso mínimo de protección social.

Pacto por el Emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos

A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial

(3) mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización

b) Promover la formalidad, mejorando la relación costo-beneficio de ser formal.

El Min Trabajo, Min Hacienda y el DNP, incentivarán la formalidad laboral mejorando el costo de la contratación formal de trabajadores. Esta estrategia debe abarcar tres pilares: elementos técnicos para un ajuste del salario mínimo que tenga en cuenta sus efectos sobre la formalización laboral; reconocimiento del trabajo en todas sus dimensiones y flexibilización

de los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, teniendo en cuenta las condiciones e ingresos de la población; y el uso de la unidad de valor tributario (UVT) como mecanismo de incremento de los cobros, costos estatales y sanciones, en vez del crecimiento del salario mínimo

155. Para la Sala, una vez confrontado el contenido del precepto acusado con los objetivos y estrategias descritos, no encuentra que lo regulado sobre ingreso base de cotización de independientes contribuya directamente a la materialización del fin que persiguen las líneas de Salud para todos, Trabajo Decente o Entorno para crecer.

156. La conexidad alegada por algunos de los intervinientes respecto a promover la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud, el acceso a la seguridad social o reducir los costos de formalización de los trabajadores como objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, es meramente hipotética e indirecta. Primero, porque no se explica de qué forma instrumental regular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes responde a alguno de los objetivos, metas, planes o estrategias propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.

157. Segundo, fijar el ingreso base de cotización de trabajadores independientes, por cuenta propia e independientes con contrato diferente a prestación de servicios no puede entenderse como un mecanismo que desarrolle los pactos estructurales de equidad o emprendimiento ni contribuya a alcanzar alguna línea de salud, trabajo o formalización ni un objetivo de manera directa e inmediata. De hecho, en ninguno de los acápites citados del documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” se menciona a los trabajadores independientes como una población objeto de regulación para mejorar su acceso a la salud, al trabajo decente o la necesidad de su formalización laboral.

158. Tercero, descendiendo a las estrategias que se plantean en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, tampoco es posible identificar un vínculo directo y verificable del artículo 244 con cada una de las estrategias. En efecto, en las tareas asignadas a los ministerios de Trabajo, Salud y Hacienda, o al Departamento Nacional de Planeación o la UGPP (ver cuadro numeral 154. cuarta columna) no hay alusión precisa sobre regular el ingreso base cotización de trabajadores independientes o por cuenta propia.

159. Cuarto, porque la regulación atacada pretende llenar un vacío normativo creado por la

Ley 1122 de 2007, respecto al ingreso base de cotización de los trabajadores independientes con contratos diferentes a los de prestación de servicios. Lo que significa, siguiendo el precedente fijado en la Sentencia C-219 de 2019, que el artículo 244 censurado es una disposición de índole transversal y con carácter permanente en el ordenamiento jurídico por lo que debería estar incluida en una ley ordinaria y no en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

160. Recuérdesse que esta regla de temporalidad no es un criterio para determinar la unidad de materia, pero es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene.

161. La naturaleza de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo de planeación exige la formulación de metas, objetivos y estrategias para estructurar una política económica, social y ambiental durante cuatro años. Esta función de planificación estatal se desdibuja cuando las leyes del Plan Nacional de Desarrollo son utilizadas para incluir, como en este caso, sucesivas normas sobre una regulación transversal que no responden de manera concreta al modelo económico propuesto por cada gobierno, sino que son incluidas en distintos planes de desarrollo sin responder de forma concreta a algún propósito, meta u objetivo.

162. En consecuencia, para la Sala no existe una conexidad directa ni inmediata del tema reglado en el artículo 244 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, de la regulación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes, independientes por cuenta propia y trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, y los objetivos, metas, planes o estrategias vistos en conjunto e incorporados en la Ley 1955 de 2019 o en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

163. Por consiguiente, la Corte declarará la inexecutable del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 por violación del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política. No obstante, al igual que en la Sentencia C-219 de 2019, teniendo en cuenta que de declararse de manera inmediata la inexecutable de la norma censurada, ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social, diferirá los efectos de la inexecutable de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin

de que se elabore por parte del legislador ordinario la regulación de la materia, a través de una ley ordinaria, con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación.

Síntesis de la decisión

164. Los demandantes propusieron la inconstitucionalidad del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, por desconocimiento del principio de unidad de materia. Luego de avalar la integración normativa y advertir la inexistencia de cosa juzgada, la Corte concluyó que era procedente adelantar el juicio de constitucionalidad.

165. En tal sentido, la Sala concluyó que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 del Texto Superior, toda vez que no existe una conexidad directa o inmediata entre la regulación del Ingreso Base de Cotización para los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, difiere los efectos de esta decisión a las dos próximas legislaturas a fin no afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, por infracción al principio de unidad de materia.

Segundo.- Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RIOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA C-068/20

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES-
Cotización (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración (Salvamento de voto)

Expediente: D-13343

Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera

1. 1. Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento de voto, en relación con la sentencia de la referencia, por medio de la cual se declaró inexecutable el artículo 244 de la Ley 1955 de 2018. En esta decisión la Sala Plena concluyó que la disposición demandada desconoció el mandato constitucional de unidad de materia previsto por el artículo 158 de la Constitución Política. Esto, por cuanto no existe conexidad directa o inmediata entre la regulación del Ingreso Base de Cotización de los independientes y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, PND).

2. En mi criterio, la Sala Plena debió declarar executable el artículo 244 de la Ley 1955 de 2018. Esto, debido a que la disposición demandada sí cumplía con el principio de unidad de materia, por cuanto regulaba una nueva fuente de financiamiento para el sistema general de

seguridad social, lo cual tiene conexión directa e inmediata con el objetivo 6 de la segunda línea del pacto por la equidad, consistente en “salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos”. La disposición declarada inexecutable tenía por objeto incrementar los ingresos del sistema general de seguridad social por el cuatrienio 2018-2022, a partir de la cotización de los independientes por cuenta propia y con contratos diferentes a los de prestación de servicios personales, fijada sobre la base del 40% de los ingresos recibidos. Esto, coincide con las “estrategias fundamentales” del PND, en particular, con (i) la corresponsabilidad ciudadana en el financiamiento del sistema general de seguridad social, sustentado en la capacidad de pago; (ii) la óptima utilización de los recursos disponibles y (iii) el incremento de las fuentes de financiamiento del sistema durante el cuatrienio 2018-2022.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-068/20

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-
Metodología (Aclaración de voto)

El requisito de temporalidad es superfluo dado que, dentro del test de unidad de materia, lo que corresponde es analizar si las normas tienen conexidad directa e inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo que las contiene y, en esa medida no es relevante una carga argumentativa adicional sobre la vocación de permanencia de la norma acusada en el ordenamiento jurídico.

1. Acompaño la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-068 de 2020, que declaró inexecutable, con efectos diferidos, el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, al concluir que se desconoció el principio de unidad de materia.

2. Pese a lo anterior, tal como lo manifesté en el Salvamento de Voto a la Sentencia C-219 de 2019, no comparto el análisis de temporalidad como criterio adicional cuando se realiza el juicio de constitucionalidad por unidad de materia. La inclusión de este requisito no fue introducido como un cambio de precedente. Se trata, en cambio, de una creación jurisprudencial, que resulta innecesaria, como explico a continuación.

3. El requisito de temporalidad es superfluo dado que, dentro del test de unidad de materia, lo que corresponde es analizar si las normas tienen conexidad directa e inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo que las contiene y, en esa medida no es relevante una carga argumentativa adicional sobre la vocación de permanencia de la norma acusada en el ordenamiento jurídico.

Aunado a lo anterior, si bien la Sala Plena, en su mayoría, afirma que el requisito de temporalidad es indicativo de la falta de conexidad de la norma demandada con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo pues se trata de una regulación que debe expedir el legislador ordinario, lo cierto es que (i) la permanencia de una norma en el ordenamiento jurídico nada dice sobre su relación con la ley que la contiene, y (ii) la prohibición de expedir por esta vía contenidos con vigencia más allá del cuatrienio desconoce que los planes nacionales de desarrollo no derogan en su totalidad la ley de planeación del anterior gobierno.

Por las razones expuestas, considero que el requisito de temporalidad no debería ser analizado en los juicios de constitucionalidad por unidad de materia.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada