

Medellín, septiembre 25 de 2017

D-12345

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

25 SEP 2017

HORA 2:45PM

Ref. Demanda de Inconstitucionalidad
Demandante: Juan Esteban Sanín Gómez y
María Del Mar Arciniegas Perea
Norma demandada: Artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

JUAN ESTEBAN SANÍN GÓMEZ, ciudadano colombiano, mayor de edad y residente en la ciudad de Medellín, identificado personalmente como aparece al pie de mi firma, obrando en mi propio nombre y representación; y, **MARIA DEL MAR ARCINIEGAS PEREA**, ciudadana colombiana, mayor de edad y residente en la ciudad de Santiago de Cali, identificada personalmente como aparece al pie de mi firma, obrando en mi propio nombre y representación; respetuosamente interponemos ante ustedes -en ejercicio del derecho establecido en el numeral 6º del artículo 40 y en el numeral 7º del artículo 95 de la Constitución Política- la presente **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 (completo), por vulnerar las disposiciones establecidas en el artículo 158 de la Constitución Política, y por los motivos que a continuación se relacionan.

I. PRESUPUESTOS PROCESALES Y SUSTANCIALES DE LA DEMANDA

En atención a lo expuesto en el Decreto 2067 de 1991, se transcribe a continuación la norma demandada, las normas constitucionales infringidas y la razón de su infracción.

1.1. NORMA DEMANDADA

Ley 1753 de 2015, artículo 135 (completo):

LEY 1753 DE 2015
(junio 9)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

CAPÍTULO V.
BUEN GOBIERNO.

(...)

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 obtenida resulte inferior al determinada 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

referencia de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Quando 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."

1.2. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS:

La norma atacada vulnera los artículos 158 y 339 de la Constitución Política.

La norma atacada, vulnera lo establecido en el artículo 158 de la Constitución Política según el cual "Todo proyecto de ley **debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no averiguen con ese precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión...**" (Énfasis fuera de texto).

La disposición constitucional transcrita, encuentra desarrollo en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso de la República, según el cual: "Quando 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. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión**" (Énfasis fuera de texto). A su vez, el artículo 193 del mismo estatuto legal, en consonancia con el artículo 169 Constitucional, dispone que el título de las leyes debe corresponder con su contenido.

Lo anterior tiene sustento en que la Ley 1753 de 2015 es una norma por medio de la cual "se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 -Todos por un nuevo país-" mientras que el artículo atacado no tiene conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que fue expedido con el objetivo de "construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.". Por el contrario, la norma acusada hace precisión sobre el Ingreso Social de Cotización (IBC) de los Trabajadores Independientes para el aporte al Sistema de Seguridad Social.

41

Así las cosas, con relación al **Principio de Unidad de Materia** contenido en el artículo 158 Superior, ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-501 de 2001, que:

"...el Principio de Unidad de Materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea el resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento.

"Por eso, se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria"

A efecto, ha señalado la Corte Constitucional, en Sentencia C-597 de 1996, que:

"[La] comprensión generosa de la unidad temática de una ley no es caprichosa, sino que es una concreción del peso del Principio Democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa. Por ello esta Corte ha señalado que solamente deben retirarse del ordenamiento jurídico 'aquellos apartes, segmentos o proposiciones respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante de la misma'".

En tal virtud, el principio de unidad de materia genera implicaciones en el desenvolvimiento del proceso legislativo, ya que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley, y por eso se habilita al Presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas,

h

pues ellos deben estar identificados por el tratamiento de la materia que es objeto de regulación.¹

La Corte Constitucional, en Sentencia C-837 de 2001, destaca que el principio de unidad de materia es, en primer término, un asunto de pertinencia legislativa, lo cual significa que por mandato constitucional el articulado de toda ley debe conformar un cuerpo normativo organizado de manera coherente y finalística, bajo el entendido de que debe hallarse referido a uno o varios temas que en su conjunto resulten claramente necesarios al tratamiento de actos, hechos o circunstancias que informan una materia del resorte del Congreso de la República.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-778 de 2003, señala que: *“en virtud del principio de unidad de materia, cada ley debe regular una materia determinada, que puede ser compleja, en forma compleja, en forma tal que exista conexidad o vinculación objetiva y razonable entre los varios aspectos de su contenido, y por tanto exista coherencia en todo su texto, y no debe regular materias separadas”*. (Énfasis fuera de texto).

Así pues, según lo ha interpretado la Corte Constitucional en Sentencia C-188 de 2000, *“el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República”* y, por lo tanto, **su observancia le impone al legislador el cumplimiento de dos condiciones básicas:** *“(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 hagan parte del texto de la ley, de manera que exista coherencia temática entre ellas y una clara correspondencia con la materia general de misma”*

Cabe resaltar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-992 de 2001, ha explicado que: *“la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema”, sino que, por el contrario, “un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable”* lo que significa que solo se desconoce el mencionado principio cuando *“entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno constituya una materia separada”*

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-501/01 de mayo 15 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Reiterada en las sentencias C-540/01 de mayo 22 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-778/01 de julio 25 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-995/01 de septiembre 19 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

De otro lado, la Corte Constitucional, en Sentencia C-821 de 2006, señaló ciertos criterios concretos que deben presidir el escrutinio de las leyes acusadas de desconocer el artículo 169 superior, por incongruencia entre su título y su contenido. Conforme a tales criterios jurisprudencialmente decantados, para efectos de ejercer el control de constitucionalidad en estos supuestos, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar los siguientes aspectos.

i) Que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios, de aquellos enunciadas por la propia Constitución como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas o sectores de la población. Así, por ejemplo, no puede contener alusiones discriminatorias basadas en la raza, el sexo, la religión, etc.

ii) Que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma. Se trata simplemente de dar una idea general sobre el contenido temático del cuerpo normativo respectivo, sin que deba realizar una descripción pormenorizada de los temas que pretende regular.

iii) Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., art. 158) y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169).

iv) El título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, pues para ella se encuentran las leyes de honores".

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-400 de 2010, hizo expresa referencia al alcance de los distintos criterios de conexidad que permiten determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En relación con la (i) **conexidad temática**, explicó que la misma puede definirse "como la vinculación objetivo y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular". En cuanto a la (ii) **conexidad causal**, manifestó que ésta se refiere a la continuidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal "hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley". Por su parte, frente a la (iii) **conexidad teleológica**, dijo igualmente que ella también tiene que ver con "la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su

conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular". Esto significa que, en virtud de la conexidad teleológica, "la ley como unidad y cada uno de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo **designio** o **designios**, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley". Finalmente, respecto de la (iv) **conexidad sistemática**, la misma fue entendida "como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna".

Para la generalidad de las leyes dicho criterio exige que entre la materia dominante de la ley y cada una de sus disposiciones exista una conexidad coherente y razonable de naturaleza, temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática (Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011). En ese sentido "el vínculo o relación puede darse en función de (...) (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-" (Corte Constitucional, Sentencia C-896 de 2012).

Conforme a tal perspectiva, el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por 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.

En acertada síntesis, la Corte ha señalado que "la unidad de materia persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo". En cuanto a la coherencia, busca que "el proceso legislativo siga un hilo conductor que le dé sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas o inconexas". Manteniendo "un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un debate informado o serio". Tratándose de la transparencia "la unidad de materia busca impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinado o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guarden relación

con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate" (Corte Constitucional, Sentencia C-830 de 2013).

Así pues, respecto de las implicaciones del principio de unidad de materia en el ámbito del control de constitucionalidad, la Corte Constitucional ha precisado que "constituye un parámetro que habilita a cualquier ciudadano para plantear la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que lo han incumplido, que le impone la carga de identificar la materia de la ley y las normas que no se relacionan con ella y que le plantea al juez constitucional la necesidad de identificar los núcleos temáticos de la ley y la existencia o no de una relación de consistencia objetiva y razonable entre tales núcleos y las disposiciones cuya expulsión se pretende" (Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013).

Adicionalmente, el artículo 339 de la Constitución Política, modificado por el acto legislativo 03 de 2011, del capítulo II -de los Planes de Desarrollo-, título XII, regula el Régimen Económico y de la Hacienda Pública, disponiendo 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.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo." (Énfasis fuera de texto).

De esta forma, el artículo 339 de la Constitución, ordena que exista un Plan Nacional de Desarrollo compuesto por dos partes claramente diferenciadas: la parte general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la primera deben consagrarse (a) los propósitos y objetivos previstos para el largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción del Estado en el mediano plazo y (c) las estrategias y orientaciones generales en materia de

Y

política económica, social y ambiental. La segunda parte debe incluir (a) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y (b) la especificación de los recursos financieros que demanda su ejecución².

Ahora bien, la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que la Ley del Plan no solo prevé, entre los instrumentos o estrategias que resultan necesarios para la consecución de los metas y objetivos del Plan "las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas" sino que 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."³ Tal conclusión encuentra fundamento en la prescripción contenida en el numeral 3º del artículo 150 de la Carta conforme al cual le corresponde al Congreso aprobar la ley del plan determinando no solo los recursos y las apropiaciones sino también las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

Sin embargo, tal como indica la Corte Constitucional en Sentencia C-016 de 2016, la ley que aprueba los Planes Nacionales de Desarrollo, debe sujetarse a los límites aplicables a las demás leyes, y "**su aprobación no puede desconocer la prescripción establecida en el artículo 158 de la Carta y en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992. Según tales normas todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.**" (Énfasis fuera de texto).

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que, en consideración al carácter multitemática de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia tiene un alcance diverso. De no ser así, dijo la

² Corte Constitucional, Sentencia C-016 del 27 de enero de 2016, M.P. Alejandro Linores Cordero.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004. También en la misma dirección las sentencias C-191 de 1996 y C-394 de 2012. De manera particular, la sentencia C-376 de 2008 indicó: "En efecto, las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellos también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regular favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios. Así, en la sentencia C-747 de 2012 preciso: "Y partiendo de que un "plan" consiste en la ordenación de un conjunto de medios hacia un fin determinado, contendrá componentes instrumentales de naturaleza institucional u orgánica, normativa, financiera y presupuestal, para su realización."

Sentencia C-394 de 2012, "la prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan podría quedar desprovista de significado debido precisamente a la multiplicidad de contenidos que este tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza."

Por lo anterior, y con relación al **alcance y fundamento de la unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Desarrollo**, explicó la Corte en Sentencia C-016 de 2016, que deben tenerse en cuenta los siguientes enunciados:

- 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. En consecuencia, **"el legislador no puede incluir cualquier tipo de normas en la ley del Plan, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas del Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de las políticas del Plan, se producirá una infracción del artículo 158 de la Constitución Nacional"**. (Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016 y Sentencia C-394 de 2012).
- 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. Esta exigencia de un vínculo estrecho entre las medias y los fines, encuentra fundamento no solo en la necesidad de conferir un contenido preciso a la unidad de materia en un estatuto multitemático como la ley del Plan, sino en el principio de coherencia reconocido en la Ley Orgánica 152 de 1994 al prescribir que los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste (literal m) del Art. 3º)⁴.
- c) La conexión **estrecho** que exige el principio de unidad de materia entre los 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. (Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016)
- 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

⁴ Véase Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004.

las disposiciones instrumentales que lo componen, sino un vínculo directo⁵ y no simplemente eventual o mediato. (Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016).

En efecto, la especial posición que en el sistema de fuentes tiene la ley del Plan, así como su particular eficacia normativa, exige asegurar que los mandatos en ella contenidos se relacionen directamente con la función de planeación. Por tanto, no podrá desconocerse que se trata de una ley que tiene la aptitud de aplicarse inmediatamente puesto que sus mandatos constituyen mecanismos aptos para su ejecución. Esa aplicación prevalente e inmediata debe encontrarse subordinada a que, en realidad, las normas instrumentales persigan de manera inequívoca los propósitos del Plan. Es por lo anterior que el estándar de juzgamiento se hace más riguroso y demanda de la Corte un especial cuidado a efectos de evitar que, al amparo de la naturaleza temáticamente abierta de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en este caso la Ley 1753 de 2015, terminen incorporándose disposiciones extrañas a los propósitos de la planeación.

Deberá tenerse en cuenta que la jurisprudencia también ha sostenido que violan el artículo 158 "aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio de manera tal que la Ley del Plan no puede ser empleada para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores (...) o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación" (Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2012, C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-376 de 2008 y C-377 de 2008).

Aplicabilidad respecto del caso concreto:

Corolario de lo anterior, el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, tiene por objeto o alcance llenar el vacío normativo existente respecto de la determinación del Ingreso Base de Cotización (IBC) para Trabajadores Independientes con contrato diferente del de prestación de servicios, situación que se hace evidente tras lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, según el cual:

⁵ El objetivo "directo" se opone a lo eventual o mediato. Según la jurisprudencia, "aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia." (Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2012).

"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 mensualizada del contrato. (...) **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 (...)**" (Énfasis fuera de texto).

Como anterior es claro que las disposiciones contenidas en la norma acusada, no tienen naturaleza instrumental ni se relacionan directamente con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo. Por tanto, se establece que no existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada. Por tanto, se puede concluir que el contenido de la norma acusada no tiene relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica de manera objetiva o razonable con la Ley 1753 de 2015.

De tal suerte que, al no cumplir con ninguno de los requisitos de conexidad que ha establecido la Corte Constitucional como criterio de análisis normativo, y debiendo realizar la Corte un análisis exhaustivo en los términos expuestos previamente, **el artículo demandado está llamada a ser declarado inexecutable, toda vez vulnera el principio de unidad de materia al ser sus preceptos extraños a la materia que regula la Ley 1753 de 2015.**

II. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

Este cargo cumple con los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional, entre otros, en la sentencia C-1052 de 2001 del 4 de octubre de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, ya que los cargos formulados son:

a. Claros, ya que la normas demandada violan las disposiciones invocadas, así:

Principio de Unidad de Materia: al regular una materia que no tiene vínculo o conexidad directa con los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan, no pudiendo entonces considerarse la norma acusada como un instrumento creado por el legislador para alcanzar dichas objetivos o metas. En consecuencia, ***"el legislador no puede incluir cualquier tipo de normas en la ley del Plan, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas del Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo***

8

para la ejecución de una de las políticas del Plan, se producirá una infracción del artículo 158 de la Constitución Nacional". (Corte Constitucional, Sentencia C-116 de 2016 y Sentencia C-394 de 2012).

a. Ciertamente, teniendo en cuenta que del texto del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 (amendado), se desprende con claridad que la materia objeto de regulación tiene relación o conexidad directa con las metas y objetivos dispuestos en la carta general del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

En consecuencia, la incorporación de una norma constitucionalmente aceptable, de carácter general, no viola el artículo 158 al incorporar una norma que no tenga relación directa con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, para corregir el defecto inconstitucional la norma señalada, con lo que se restablece el principio de unidad de materia, y se asegura la vigencia de la ley en su justo.

b. Finalmente, ya que el presente caso no es un argumento de orden Constitucional, no se violan las garantías otorgadas en el artículo 158 de la carta magna.

c. Suficientes. Teniendo en cuenta que para su decisión, la Corte Constitucional no ha decidido si se justifica, bajo las normas invocadas en este cargo, la incorporación de una norma sin relación de conexidad con los objetivos y metas enunciados en la carta general del Plan Nacional de Desarrollo.

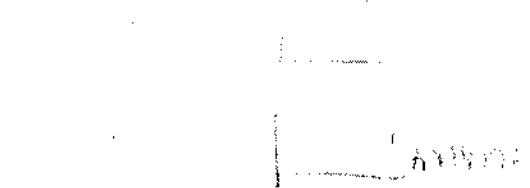
III. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

Por lo tanto, la Corte Constitucional para conocer esta demanda en razón a lo establecido en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

III. NOTIFICACIONES:

En las notificaciones en la Calle 5A # 39 – 131 Torre 4 Piso 5 Edificio Corfín, Medellín.

Los señores Registrados



JUAN ESTEBAN SANÍN GÓMEZ
C.C. No. 71.334.897



MARIA DEL MAR ARCINIEGAS P.
C.C. No. 1.113.651.479