

COMUNICADO No. 08

Febrero 19 y 20 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA, LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LA NORMA QUE ESTABLECE EL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN DE LOS INDEPENDIENTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, POR CUANTO NO EXISTE VÍNCULO DIRECTO E INMEDIATO CON LOS OBJETIVOS, METAS O ESTRATEGIAS DE LA LEY DEL PLAN O EL DOCUMENTO QUE CONTIENE LAS BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2021. LOS EFECTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD SE DIFIRIERON HASTA EL VENCIMIENTO DE LAS DOS LEGISLATURAS ORDINARIAS SIGUIENTES

I. EXPEDIENTE D-13343 - SENTENCIA C-068/20 (febrero 19)

M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma acusada

LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

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.

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.

2. Decisión

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.

3. Síntesis de la providencia

La Sala Plena concluyó que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, toda vez que no existe un vínculo directo e inmediato entre la regulación del Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes, los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y los objetivos, metas o estrategias previstos en la Ley del Plan o en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La Corte diferió los efectos de la decisión hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia.

Para la Corte, la norma acusada no tiene un conexidad directa ni inmediata por las siguientes razones: (i) la ubicación de la norma en la Ley no responde a una relación sistemática que explique regular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes y los demás temas que hacen parte del pacto por equidad en salud de la Ley 1955 de 2019; (ii) no se identifica 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, en concreto, al “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados” o al “Pacto por el Emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”; (iii) tampoco es posible identificar un vínculo con cada una de las estrategias asignadas a los ministerios de Trabajo, Salud y Hacienda, o al Departamento Nacional de Planeación o la UGPP; y (iv) porque se pretende llenar un vacío normativo creado por la Ley 1122 de 2007, 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.

4. Aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** aclaró el votó por cuanto como fundamento de la posición mayoritaria se reiteró lo decidido en la Sentencia C-219 de 2019, providencia de la cual se apartó al considerar que no existían precedentes para incluir como parte del análisis del principio de unidad de materia lo concerniente a la temporalidad de las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto porque, a su juicio, la Sala Plena desarrolló su argumentación sobre la base de lo afirmado por la Corte en la sentencia C-219 de 2019, sin tener en consideración que en el presente caso se trataba de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, lo que ameritaba un análisis particular y más

detallado de las razones por las cuales se estimaba que la norma demandada no tenía una conexidad directa con dicho Plan. Tampoco estuvo de acuerdo con la afirmación de que el artículo 244 demandado tuviera como propósito llenar un vacío normativo de la Ley 1122 de 2007, en relación con el ingreso base de cotización de trabajadores independientes con contratos diferentes a la prestación de servicios, pues el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 estableció en su momento un ingreso base de cotización mínimo del 40% del valor mensualizado de los ingresos de los trabajadores independientes por cuenta propia y de los independientes con contrato diferente a prestación de servicios. Esta norma, como lo recuerda el fallo, fue declarada inexecutable dos días antes de la expedición de la Ley 1955 de 2019, de manera que el artículo demandado no pudo haber tenido la indicada finalidad.

Por su parte, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** aclaró el voto respecto del énfasis que en su concepto ha de hacerse en la naturaleza de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo la cual, según la Constitución, no implica el ejercicio de una facultad legislativa general, que pueda ser utilizada para llenar vacíos normativos que corresponden a leyes ordinarias. Su objeto se limita a señalar 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, a la vez que establecer el plan de inversiones públicas durante el período de un gobierno (art. 339 CP). Por ello, las únicas normas que admite son aquellas de carácter meramente instrumental, requeridas para poner en marcha un plan de desarrollo específico.