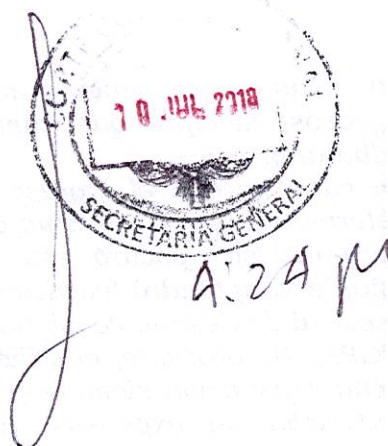




Bogotá, D.C., 10 JUL 2018

Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 -"Todos por un nuevo país-".  
Demandantes: María del Mar Arciniegas Perea y Juan Esteban Sanín Gómez  
Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA  
Expediente: D-12345  
Concepto No. 6412

De conformidad con lo previsto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por los ciudadanos María del Mar Arciniegas Perea y Juan Esteban Sanín Gómez, quienes en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40, numeral 6, y 242, numeral 1 de la Carta, solicitan que se declare la inexequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, cuyo texto es el siguiente:

**LEY 1753 DE 2015**

(junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

**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:**

(...)

**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.*

## **1. Planteamientos de la demanda**

Los accionantes consideran que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, que establece el ingreso base de cotización para los trabajadores independientes, vulnera el principio de unidad de materia (arts. 158 y 339 C.P.). Para sustentar el concepto de violación los demandantes proponen los siguientes argumentos.

En primer lugar, aducen que la disposición acusada vulnera el principio de unidad de materia de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Señalan que la Corte ha sostenido, de conformidad con los artículos 158 y 163 de la Constitución y los artículos 148 y 193 de la Ley 5ª de 1992, que el principio de unidad de materia tiene como propósito la coherencia legislativa y la transparencia del proceso legislativo, puesto que permite la existencia de un hilo conductor en los debates e impide la inclusión de temas inconexos con la materia del proyecto. Asimismo, garantiza que no se incluyan contenidos subrepticios en los proyectos. Citan las Sentencias C-821 de 2006, C-400 de 2010 y C-490 de 2011 que se refieren a la congruencia que debe



Concepto No. - 6412

existir entre el título de la ley y su contenido y los criterios de conexidad que permiten evaluar la conexidad de una disposición con el tema general de la ley.

En lo que tiene que ver con la vulneración del artículo 339 de la Constitución Política, los demandantes describen su contenido en lo que tiene que ver con las partes que componen el Plan Nacional de Desarrollo y su contenido específico y cómo la Corte ha señalado que el principio de unidad de materia debe observarse en las leyes que contienen el Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, argumentan que el principio de unidad de materia tiene algunas particularidades en el caso de la ley del plan, pues este principio exige que las disposiciones instrumentales deben guardar relación directa con los objetivos generales del plan y deben tener como finalidad la ejecución del presupuesto público, de conformidad con la Sentencia C-016 de 2016.

A parir de estas consideraciones generales concluyen que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 desconoce el principio de unidad de materia, pues “(...) *no tiene naturaleza instrumental, ni se relaciona directamente con los objetivos establecidos en el plan de desarrollo*”, comoquiera que “(...) *no existen objetivos, planes o estrategias incorporadas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada*” y porque la disposición tampoco cumple con ninguno de los supuestos de conexidad.

Finalmente, explican por qué los cargos propuestos en la demanda cumplen los requisitos señalados en la jurisprudencia y en la ley, esto es, que se trata de cargos *claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes*.

## 2. Caducidad de la acción en el presente caso

En materia de control abstracto de constitucionalidad la Constitución establece que “[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto” (art 242-3). En el presente caso la Ley 1753 de 2015 se publicó el 9 de junio de ese mismo año<sup>1</sup> y la demanda se presentó el 25 de septiembre de 2017<sup>2</sup>, esto es, fuera del término de caducidad previsto en la disposición constitucional.

Sin embargo, la jurisprudencia ha sostenido que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de fondo, pues “(...) *tiene que ver con el contenido*

<sup>1</sup> [http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v\\_num=49.538](http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v_num=49.538), recuperado el 4 de diciembre de 2017.

<sup>2</sup> F. 1.

material de la norma acusada” porque si bien “(...) 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<sup>3</sup> puede, no obstante, no tener una conexidad razonable con la temática general de la ley, razón por la cual en estos casos no se aplica el término de caducidad previsto en la Constitución.

## 2. Problema jurídico

De conformidad con los planteamientos de la demanda, el Ministerio Público considera que el problema jurídico puede formularse de la siguiente forma:

- ¿El artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, que establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) para los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios, vulnera el principio de unidad de materia (art 158 C.P.) porque no tiene relación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y no tiene el carácter de norma instrumental para el desarrollo de este?

## 3. Análisis constitucional

La Constitución establece que la ley del plan deberá contener una parte general en la que “(...) 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” y el plan de inversiones públicas el que “[...] 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” (art. 339 C.P.). El plan de inversiones se expedirá mediante una ley que “(...) tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan (art. 341 C.P.).

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-531 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



Concepto No. 6412

Pues bien, de la Constitución se deriva una regulación específica y pormenorizada de la ley del plan en lo que tiene que ver con su contenido y su valor normativo, razón por la cual la regla de unidad de materia también tiene un alcance específico y tiene ciertas particularidades. En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha sostenido que el análisis de la infracción al principio de unidad de materia respecto de la ley del plan adquiere una exigencia mayor que el análisis de este principio respecto de leyes ordinarias<sup>4</sup>.

Esto, en primer lugar, porque aun cuando el contenido de la ley está determinado en gran medida por la propia Constitución, la consecución de los fines consignados en la parte general del plan pueden alcanzarse por medio de instrumentos de diversa naturaleza, es decir, la ley puede contener disposiciones con diversidad temática, razón por la cual una aplicación flexible del principio de unidad de materia permitiría que se incluyera cualquier tipo de temas sin una relación de conexidad concreta con los objetivos que persigue el plan y sin que la disposición suponga una norma que permita su adecuada ejecución. En segundo lugar, porque esta ley tiene un cierto carácter especial, pues el inciso de la Constitución prevé que el plan nacional de inversiones “[...] *se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores...*”<sup>5</sup> (339-3 C.P.).

Por todo lo anterior, el parámetro de control de constitucionalidad en casos como el presente en lo que se refiere a la conexidad debe analizar si las normas instrumentales que integran el plan nacional de inversiones, bien sean presupuestales o normativas, deben tener una relación de conexidad *directa* e

<sup>4</sup> Sobre el particular, la Corte Constitucional en la Sentencia C-795 de (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), expresó que: “Conforme a lo anterior, la Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley 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. Por ello esta corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del plan nacional de desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial”.

<sup>5</sup> Norma que ha llevado a la Corte Constitucional a concluir que “[...] es propio de la ley del plan comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas en la programación de las inversiones. Esto deriva de una cualidad especial de la ley del plan pues, según la Carta, “sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución” (C.P., art. 341) por lo cual es perfectamente natural puesta en marcha del propio plan de desarrollo”.. Sentencia C-377 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

*inmediata*<sup>6</sup> con los propósitos generales contenidos en la parte general del plan, porque esta ley no puede ser utilizada para corregir o regular temas que deben incluirse en otras disposiciones con ocasión de la expedición de una norma que permite, en cierta medida, la inclusión de varios temas.

De lo contrario, “[...] *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 temas que éste tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza*”<sup>7</sup>. En el mismo sentido, el juicio de constitucionalidad por violación de unidad de materia debe, a su vez, efectuarse teniendo en cuenta el principio de coherencia establecido en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, según el cual “[l]os programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste” (L/152/94 art. 3 literal m).

Así las cosas, la evaluación del principio de unidad de materia supone que “(...) los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa, es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan”<sup>8</sup> pues si estos instrumentos “(...) no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia”<sup>9</sup>.

En el presente caso se trata de una disposición contenida en la parte que prevé las medidas para la ejecución del plan (título III) y, específicamente, en el capítulo que regula las medidas relativas a la ejecución del plan en materia de buen gobierno (capítulo V). La disposición acusada establece el ingreso base de Cotización (IBC) para trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios. Esto significa que regula la porción del Ingreso que se toma como base para calcular los aportes o las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social. La cotización es del 40% del valor mensual de los ingresos del trabajador independiente, sin incluir el valor total del IVA y siempre y cuando el trabajador perciba ingresos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente

<sup>6</sup> Esta conexidad se ha conceptualizado por la Corte al afirmar que: “La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es solo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”. Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>7</sup> Sentencia C-539 de 2008 M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>8</sup> Op cit, C-305 de 2004.

<sup>9</sup> Ibidem.



Concepto No. ~~64~~ 12

(SMLMV). En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad, se establece que 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.

Ahora bien, la disposición establece que el Gobierno Nacional es competente para fijar un sistema de presunción de ingresos, el cual se aplica en caso que el ingreso base de cotización, obtenido de conformidad con la regla del primer inciso, resulte inferior al determinado por este sistema. Adicionalmente, la disposición establece una excepción a esta regla, pues 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. Finalmente, el enunciado normativo dispone, que en caso de que las personas objeto de la disposición perciban ingresos de la ejecución de varias actividades contractuales, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

La Ley 1753 de 2015 establece, en su parte general, los objetivos del plan en sus artículos 1 y 3. El artículo 1 establece que el objetivo general del plan es “(...) *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*”. De acuerdo con estos objetivos generales, el artículo 3 establece que son pilares del Plan Nacional de desarrollo: (i) la paz; (ii) la equidad; y (iii) la educación. Estos pilares se consolidan a través de varias estrategias transversales como: (i) conectividad e infraestructura; (ii) movilidad social; (iii) transformación del campo; (iv) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; (v) buen gobierno; (vi) crecimiento verde.

Por su parte, el artículo 2º incorpora a la ley el documento denominado “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*”. En este documento se desarrollan, entre otras cosas, cada uno de los objetivos del plan como la paz (punto 2), la equidad (punto 3) y educación (punto 4). Asimismo, el documento desarrolla y explica cada una de las estrategias transversales.

Como se indicó, el Congreso de la República consideró que la regulación del IBC para trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios, es una medida para la ejecución del plan que tiene relación con la estrategia transversal de buen gobierno.

De conformidad con este documento, el buen gobierno tiene que ver con el mejoramiento de la administración pública en el nivel nacional, regional y local con el fin de que esta contribuya a la materialización de la paz, la equidad y la educación como pilares del Plan<sup>10</sup>. El documento desarrolla estrategias y reformas para lograr la efectividad de la política de buen gobierno.

En primer lugar, el documento hace un diagnóstico de los factores relacionados con el buen gobierno y fija los objetivos para lograr la consecución de este objetivo transversal. Con relación al diagnóstico el documento identifica que la lucha contra la corrupción (control fiscal y disciplinario), la transparencia, la gestión pública efectiva (mayor eficiencia en la administración pública), el fortalecimiento de las relaciones entre la Nación y los territorios y el acceso a la información estadística para la toma de decisiones de política pública nacional o sectorial. Asimismo, el documento contempla en el diagnóstico la necesidad de articular las fuentes de financiación de las entidades territoriales y la Nación, así como la cooperación internacional como instrumentos para consolidar el buen gobierno.

En segundo lugar, y a partir de este diagnóstico el documento define el buen gobierno como *"(...) el adecuado balance entre las capacidades de los actores sociales (organizaciones públicas, servidores públicos y ciudadanos, entre otros) y arreglos institucionales de calidad, para lograr que los resultados de las políticas públicas se reflejen en una mejor calidad de vida para los ciudadanos y una sociedad más democrática"*<sup>11</sup>.

Los instrumentos que permiten lograr este balance son: (i) *promover una gestión pública transparente que facilite el acceso a la información pública y prevenga la corrupción*<sup>12</sup>; (ii) *Mejorar la efectividad de la gestión pública y el servicio al ciudadano a nivel nacional y territorial*<sup>13</sup>; (iii) *fortalecer la gobernanza multi-nivel en sus aspectos institucionales, financieros, de información y de cooperación entre los distintos niveles de gobierno para lograr coordinar y articular sus perspectivas de desarrollo en propósitos comunes y acciones conjuntas*<sup>14</sup>; (iv) *garantizar la producción y difusión de estadísticas oficiales oportunas, de calidad y estratégicas de la Nación*; (v) *Construir un presupuesto informado por desempeño de resultados que mejore la calidad del ciclo de la inversión*; (vi) *promover y asegurar los intereses nacionales mediante el*

<sup>10</sup> Cfr. P. 453.

<sup>11</sup> P. 424.

<sup>12</sup> P. 428.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.



Concepto No. 6 - 6412

*fortalecimiento y diversificación geográfica y temática de la política exterior y la cooperación internacional*<sup>15</sup>.

Pues bien, el Ministerio Público constata que la norma acusada, en cuanto establece el IBC para trabajadores independientes no es un instrumento para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, pues se trata de una norma propia de la seguridad social. En efecto, la Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud y dispuso que existe una obligación de afiliación al sistema por parte de todos los habitantes (ART. 153). Ahora bien, en el sistema de Seguridad Social en Salud coexisten el régimen subsidiado y el régimen contributivo que es “(...) *un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos y las familias al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización, individual y familiar, o un aporte económico previo financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre este y el empleador o la Nación, según el caso.*”

En lo que tiene que ver con los destinatarios del régimen contributivo, el artículo 157-A dispone que están afiliados al régimen contributivo “(...) *las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley*”.

Finalmente, y en lo que se refiere al monto de la cotización, el artículo 204 establece lo 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 subcuenta 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%)*”. Esta distribución del monto es consecuencia de la modificación introducida al modelo original del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, por parte de la Ley 1122 de 2007, “[p]or la

<sup>15</sup> *Ibidem.*

*cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.*

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, reguló el tema del aseguramiento, y en lo que tiene que ver con los trabajadores independientes y los contratistas de prestación de servicios previó que estos “(...) *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*”. Respecto de otro tipo de contratos este mismo artículo previó que “[p]ara 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”.

Pues bien, para el Ministerio Público es evidente que la disposición *sub examine* (artículo 135 de la Ley 1753 de 2015), como lo sostiene el demandante, pretende llenar un vacío normativo, pues se ocupa de regular el IBC para trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contrato diferente a prestación de servicios, cuya regulación no estaba prevista en el artículo 18 de la Ley 1122 de 2017, que se limitó a regular el IBC de los trabajadores independientes y los contratistas de prestación de servicios.

A partir de esta consideración, el Ministerio Público concluye que no se trata de una norma instrumental de ejecución del presupuesto para lograr la consecución de los pilares del plan, dado que la regulación del IBC para trabajadores independientes por cuenta propia y no vinculados por contrato de prestación de servicios no constituye un instrumento de buen gobierno porque: (i) no es una medida que facilite el acceso a la información pública o que fortalezca el control fiscal o disciplinario; (ii) no se trata de un instrumento que mejore la gestión pública, el servicio al ciudadano, o que favorezca la gestión coordinada de los entes territoriales y la Nación; (iii) tampoco supone una herramienta para la gestión de la información o la difusión de estadísticas, así como tampoco se trata un medio de cooperación internacional.

Como el enunciado normativo acusado no es una medida instrumental que se relacione de manera directa con los objetivos del plan y, en particular, con el objetivo de buen gobierno, entonces el legislador vulneró el contenido del artículo 158 de la Constitución, puesto que se limitó a introducir en la ley del PND una disposición con el fin de llenar un vacío normativo en lo que tiene que



Concepto No. ~~12~~ - 5412

ver con el IBC de los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios, el Procurador General solicitará a la Corte que declare inexecutable la disposición demandada.

#### 4. Conclusión

Por lo expuesto, el Procurador General solicita a la Sala Plena de la Corte Constitucional que declare **INEXECQUIBLE** el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 -“Todos por un nuevo país”, por infracción del principio de unidad de materia.

De los Señores magistrados,

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ  
Procurador General de la Nación

Dym  
2012

