

D-13669.  
ok



Medellín, enero de 2020

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Bogotá D. C.  
E. S. D.

**Ref.:** Acción pública de Inconstitucionalidad  
**Demandantes:** Juan Esteban Sanín Gómez  
**Norma demandada:** Artículo 153 de la Ley 2010 de 2019

Respetados Doctores:

**JUAN ESTEBAN SANÍN GÓMEZ**, ciudadano colombiano, mayor de edad y residente en la ciudad de Medellín (Antioquia), identificado personalmente como aparece al pie de mi correspondiente firma, en mi calidad de Presidente del Centro de Estudios Empresariales Ignacio Sanín Bernal (CEEISB); actuando de conformidad con lo establecido en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, y en ejercicio del derecho establecido en el numeral 6° del artículo 40 y en el numeral 7° del artículo 95 *ibidem*, respetuosamente interpongo ante ustedes la presente **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo 153 de la Ley 2010 de 2019, por vulnerar las disposiciones establecidas en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia, y por los motivos que a continuación se indican.

## I. PRESUPUESTOS PROCESALES Y SUSTANCIALES DE LA DEMANDA

En atención a lo dispuesto 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 2010 de 2019, artículo 153:

"LEY 2010 DE 2019  
(diciembre 2019)



Constitucional, dispone que el título de las Leyes debe corresponder con su contenido.

En el presente caso, la Ley 2010 de 2019 lleva por título el siguiente: "*por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*". Por su parte, la norma acusada hace referencia al reconocimiento y pago de una bonificación especial denominada "*quinquenio*" la cual será pagadera a los funcionarios de la Auditoría General de la República en las mismas condiciones aplicables a los funcionarios de la Contraloría General de la República. En tal sentido, se evidencia que el artículo censurado no guarda conexidad alguna con los objetivos y materias comprendidos en la Ley 2010 de 2019, y tampoco constituye un medio para llevar a cabo los fines previstos en la Ley en comento como se pasará a analizar.

#### **1.3.1.1. Consideraciones generales respecto del Principio de Unidad de Materia:**

Sea lo primero recordar que, con relación al **Principio de Unidad de Materia** contenido en el artículo 158 Superior, la Corte Constitucional en Sentencia C-501 de 2001, se pronunció en los siguientes términos:

*"[...] 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. Con ello 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"*

Al 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"*

harán 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 esta Corporación, 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".

De otro lado, esta Corte, 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 los señalados criterios, jurisprudencialmente, 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 enunciados 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 ello se encuentran las leyes de honores".*

Así pues, 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 objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que

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, inopinada 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 conexidad objetiva y razonable entre tales núcleos y las disposiciones cuya expulsión se pretende"* (Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013).

### **1.3.1.2. Infracción al Principio de Unidad de Materia por parte de la norma demandada:**

En primer lugar, para efectos de determinar cuáles son los temas generales o materias contempladas en la Ley 2010 de 2019, se hace necesario establecer su núcleo temático. Para ello, la Corte Constitucional ha reconocido el empleo de *"los antecedentes legislativos, el epígrafe de la respectiva ley, así como el contexto o contenido básico del ordenamiento legal que incorpora el precepto acusado de desconocer la unidad temática"*<sup>2</sup>. En lo que concierne a los antecedentes legislativos, esta Corporación ha precisado que adquieren especial significación *"la exposición de motivos, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias, y los textos originales modificados y definitivos"* (Corte Constitucional, Sentencia C-830 de 2013), mientras que en lo que se refiere al título o epígrafe, la Corte ha manifestado que esta *"precisa y define la materia a tratar"*, pudiéndose fijar el alcance material o contenido

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-147/15 de abril 07 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones"<sup>8</sup> (énfasis propio).

No obstante, **si bien se entiende que sean incluidas normas relacionadas con el empleo**, no se encuentra que esta modificación en el epígrafe del proyecto justifique la inclusión de esta medida de carácter laboral, como lo es el reconocimiento de una bonificación especial a los funcionarios de la Auditoría General de la Nación, dado que **la misma en nada contribuye a la generación de empleo y la reducción de la pobreza** que propende la Ley 2010 de 2019. Es decir, la norma atacada en nada contribuye a la generación de empleo como un fin de una política fiscal; simplemente establece una erogación denominada "quinquenio" para los funcionarios públicos de la Auditoría General de la Nación.

Respecto a la causas que motivaron la creación de la "Ley de Crecimiento Económico", es preciso mencionar que el proyecto de la misma surgió a partir de la pérdida de vigencia de la Ley 1943 de 2018, el cual se haría efectivo a partir del primero de enero de 2020, producto de la declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional por vicios de procedimiento en la formación de la ley<sup>9</sup>, señalando esta Corporación que el Congreso de la República contaba con la facultad para ratificar, derogar o modificar su contenido. En tal sentido, la iniciativa legislativa presentada por el Gobierno Nacional tenía como finalidad darle continuidad a la aplicación de las disposiciones de la Ley 1943 de 2018 con miras a materializar los resultados positivos derivados de su aplicación en respecto del desempeño macroeconómico del país y mayor eficiencia de la estructura tributaria.

En cuanto a los propósitos perseguidos por la Ley 2010, en la exposición de motivos del referido proyecto se estableció como objetivo principal "mitigar algunas de las principales problemáticas de la estructura económica y tributaria del país", fundándose para ello en 5 pilares, siendo estos: "i) potenciar el crecimiento económico; ii) fomentar la formalidad; iii) incrementar la progresividad del sistema tributario; iv) reducir la evasión; y v) fortalecer a la DIAN.

Para el desarrollo de cada uno de los pilares mencionados se establecieron, entre otros, las siguientes medidas: la adopción de un régimen de Compañías Holdings Colombianas (CHC), el régimen de Entidades Controladas del Exterior (ECE), y la creación del régimen de tributación Simple. Igualmente se dispuso un apartado denominado "otras disposiciones" en el cual se incluyeron medidas relacionadas con el IVA y el impuesto al consumo, la Comisión de Estudio del Sistema Tributario

<sup>8</sup> Ibidem, P. 85.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, comunicado No. 41 del 16 de octubre de 2019.



finanzas públicas; **(v)** incrementar la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario; **(vi)** dar continuidad a las medidas y buenos resultados derivados de la Ley 1943 de 2018; y **(vii)** adoptar medidas que resulten a fines con tales materias; mientras que la norma acusada se refiere al reconocimiento de un derecho de carácter laboral como lo es la bonificación especial denominada "quinquenio".

**2. Conexidad causal**, dado que mientras la Ley 2010 de 2019 tiene como objetivos **corregir las problemáticas de la estructura tributaria y económica del país y dar continuidad a las medidas y buenos resultados derivados de la Ley 1943 de 2018**, la norma acusada tiene como única razón para su inclusión en el cuerpo normativo de la ley la afirmación de que la decisión "*no afecta el Presupuesto General de la Nación*".

**3. Conexidad teleológica** por cuanto la norma acusada no se configura como una medida para alcanzar los fines u objetivos planteados en la Ley 2010 de 2019, ni tampoco contribuye a la **generación de empleo y la reducción de la pobreza** que propende la Ley 2010 de 2019. Así mismo, tampoco es claro el objetivo perseguido por la norma enjuiciada por cuanto nada se dijo al respecto en los debates legislativos.

**4. Conexidad sistemática**, en virtud a que el contenido de la norma censurada no guarda relación alguna con el núcleo temático de la Ley 2010 de 2019.

De todo lo anterior se concluye que el contenido de la norma acusada carece de relación directa o indirecta con los objetivos establecidos en la Ley 2010 de 2019, en tanto que carece de conexidad temática, causal, teleológica o sistemática de manera objetiva o razonable con la Ley 2010 de 2019.

En virtud de lo expuesto, estimamos que la norma demandada transgrede el principio constitucional de unidad de materia, motivo por el cual comedidamente pedimos de la Corte Constitucional la expedición del fallo de inexecutable en los términos que se precisan en el acápite siguiente.

## **II. PRETENSIÓN:**

Con fundamento en lo previamente expuesto, comedidamente se solicita:

1. Que se declare inexecutable el artículo 153 de la Ley 2010 de 2019.

## **III. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, realizada en contra del artículo 153 de la Ley 2010 de 2019, de acuerdo con lo previsto por el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política,