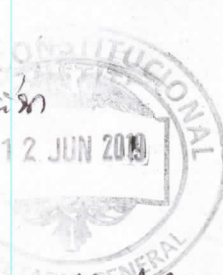


P-13343
OK - aparece
en fotocopia presentación
Personal

Medellín, junio 11 de 2019

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

hasa 4:01 pm
Se recibe en
copiu



Ignacio Sanín Bernal

Centro de Estudios
Empresariales
CEEISB



Ref.

Demanda de Inconstitucionalidad

Demandante:

Juan Esteban Sanín Gómez

María Del Mar Arciniegas Perea

Norma demandada:

Artículo 244 de la Ley 1955 de 2019.

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, en mi calidad de Presidente del Centro de Estudios Empresariales Ignacio Sanín Bernal (CEEISB); 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, en mi calidad de Vicepresidente 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 interponemos ante ustedes la presente **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 (completo), por vulnerar las disposiciones establecidas en el artículo 158 de la Constitución Política, y por los motivos que a continuación se indican.

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

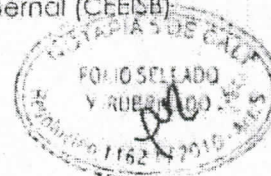
Ley 1955 de 2019, artículo 244 (completo):

"LEY 1955 DE 2019
(mayo 2019)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

Centro de Estudios Empresariales
Ignacio Sanín Bernal (CEEISB)

11



EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TÍTULO II.

(...)

CAPÍTULO II.

(...)

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.

h 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

ADO
100
12010-AL

SECRETARÍA DE FISCALÍA
FOLIO 216
12010-AL

subcontratación y/o compra de insumas 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".

1.2. NORMAS CONSTITUCIONALES TRANSGREDIDAS:

La norma atacada vulnera el principio de unidad de materia 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 avengan con ese precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión..."** (Énfasis fuera de texto).

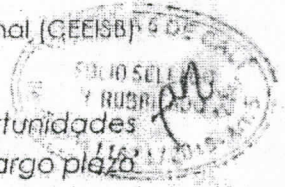
1.3. DESARROLLO DE LA VULNERACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS:

- Cargo único (violación al principio de unidad de materia):

La disposición constitucional establecida en el artículo 158 de la Constitución Política, encuentra desarrollo en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso de la República, según el cual: **"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. 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 1955 de 2019 es una norma por medio de la cual **"se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"**, mientras que el artículo atacado no tiene conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 **"Pacto por Colombia, pacto por la equidad"**, que fue expedido con el objetivo de **"sentar las bases de legalidad,**

h



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". Por el contrario, la norma acusada hace precisión sobre el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los Trabajadores Independientes para el aporte al Sistema de Seguridad Social.

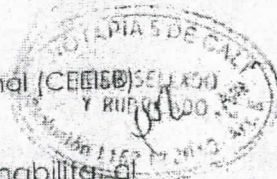
Así las cosas, con relación al **Principio de Unidad de Materia** contenido en el artículo 158 Superior, ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-501 de 2001, que:

"... 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. 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 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, 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 2006, "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 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 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.

n



De otro lado, la Corte Constitucional, en Sentencia C-821 de 2006, señaló ~~clerros~~ 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 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".

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 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 identidad 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 una 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,

h

COPIA
OSELADO
RUBRICADO

Centro de Estudios Empresariales Ignacio Sanín Bernal (CEEISB)

COPIA
OSELADO
Y RUBRICADO

11021/2010-AL-S

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 objetiva 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).

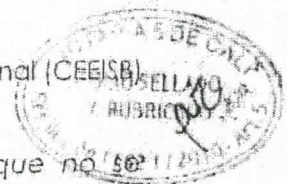
Conforme a tal perspectiva, el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por dos etapas, de conformidad con lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-823 de 2006. En la primera de ellas se define "el alcance material o contenido 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, 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



Centro de Estudios Empresariales Ignacio Sanín Bernal (CEEISB)



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).

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 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

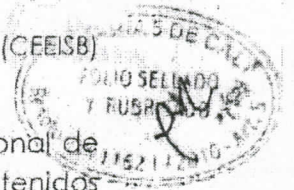
públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas" sino que también incluye "normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable 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 multitemático 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 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:

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 ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador 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. (...)" 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."



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 los medios 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.

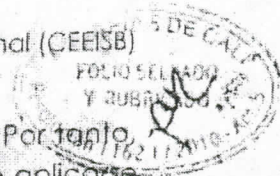
c) La conexión estrecha que exige el principio de unidad de materia entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley, así como el correlativo incremento de la severidad del juicio de constitucionalidad. (Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016)

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 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

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

⁵ El adjetivo "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).



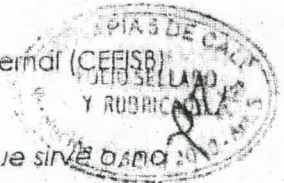
contenidos se relacionen directamente con la función de planeación. Por tanto, no podrá desconocerse que se trata de una ley que tiene la aptitud de aplicarse inmediatamente puesto que sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución. Esa aplicación prevalente e inmediata debe encontrarse 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 presentan 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)

Al respecto, en la Sentencia C-453 de 2016 que conoció, entre otras, de 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 las siguientes reglas a saber para la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, tratándose de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo:

- 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 a [sic] 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 inexequibilidad se ha sentado que una norma instrumental que autónomamente no establezca

n



condiciones suficientes para la materialización del objetivo al que sirve, o bien es inequívocamente efectiva para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan; quebranta la unidad de materia.

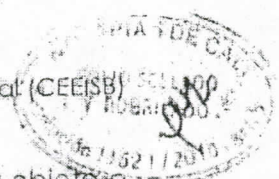
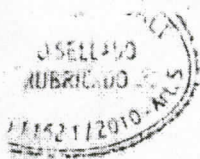
- c) Igualmente, se ha fijado que debe existir una conexidad teleológica entre el telos del Plan y la preceptiva instrumental del mismo.
- d) También se ha valorado que si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general" (énfasis fuera del texto).



Por otra parte, en cuanto a la restricción para crear regulaciones permanentes en el Plan Nacional de Desarrollo, es menester recordar lo manifestado por esta corporación en la sentencia C-092 de 2018. En dicha ocasión, "la Sala Plena reiteró su jurisprudencia (sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018) con respecto al estándar de análisis constitucional de cumplimiento del principio de unidad de materia, al determinar 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 un ley cuya vocación es transitoria, como en efecto lo son las normas de planificación económica, las cuales se supeditan a la temporalidad prescrita en el artículo 339 de la Constitución Política" (Énfasis fuera de texto).

En el mismo sentido, recientemente esta corporación se pronunció respecto a la constitucionalidad del 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 la sentencia C-219 de 2019⁶. En esa oportunidad, la norma acusada, que al igual que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 hacía referencia a la determinación del Ingreso Base de Cotización (IBC) para Trabajadores Independientes con contrato diferente del de prestación de servicios, fue declarada inexecutable dado 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" (Énfasis fuera de texto).

⁶ Vr. Corte Constitucional. Comunicado No. 16 del 22 y 23 de mayo de 2019, pág. 1. Sentencia C-219/19 de mayo 22 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Corolario de lo anterior, el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, tiene por objeto alcanzar 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:

"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. (...) 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).

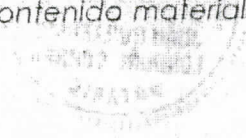
Por lo anterior es claro que las disposiciones contenidas en la norma acusada, no tienen naturaleza instrumental ni se relaciona directamente respecto de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo. Por tanto, se establece que no existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada. Por tanto, el contenido de la norma acusada se puede concluir no tiene relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica de manera objetiva o razonable con la Ley 1955 de 2019. 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 esta llamada a ser declarado Inexequible, toda vez vulnera el principio de unidad de materia al ser sus preceptos extraños a la materia que regula la Ley 1955 de 2019.

II. PRETENSIÓN:

Se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición atacada.

III. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de Inconstitucionalidad, realizada en contra del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, de acuerdo con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, según el cual dicho tribunal "[decidirá] sobre las demandas de Inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".





Centro de Estudios Empresariales Ignacio Sanín Bernal (CEEISB)



IV. PRINCIPIO PRO-ACTIONE:

En caso de considerar que la presente demanda adolece de algún requisito formal que dé lugar a considerar su inadmisión, respetuosamente solicita se aplique el principio *pro-actione* para entenderla subsanada.

V. NOTIFICACIONES:

Recibimos notificaciones en la sede principal del Centro de Estudios Empresariales Ignacio Sanín Bernal, ubicado en la Calle 5A # 39 – 131 Torre 4 Piso 6 Edificio Corfín, Medellín.

Honorables Magistrados,

JUAN ESTEBAN SANÍN GÓMEZ
C.C. No. 71.334.897
Presidente del CEEISB

MARIA DEL MAR ARCINIEGAS PEREA
C.C. No. 1.113.651.479
Vicepresidente del CEEISB

PRESENTACION PERSONAL
Este memorial dirigido a: HONORABLES
MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL

Fue presentado personalmente ante el suscrito NOTARIO por:
SANIN GOMEZ JUAN ESTEBAN
Identificado con C.C. 71334897
Tarjeta Profesional No. del C.S.J.
Medellin 12/08/2019 a las 03:00:36 p.m.

NOTARIA 17 MEDELLIN

2a11xcd2aazwq2ad

JUAN GUILLERMO LONDOÑO CORREA
NOTARIO 17 DEL CIRCULO DE MEDELLIN

QR code: 2a11xcd2aazwq2ad

www.notariaonlinea.com

Notario 17 del Circulo de Medellin

DILIGENCIA DE PRESENTACION PERSONAL Y RECONOCIMIENTO
Identificación Biométrica Decreto Ley 019 de 2012
Call: 2019-06-12 08:08:52

Ante XIMENA MORALES RESTREPO NOTARIA 5 (E) DEL CIRCULO DE CALI compareció:
ARCINIEGAS PEREA MARIA DEL MAR
Identificado con C.C. 1113651479

Quien declaró que las firmas de este documento son suyas, el contenido del mismo es cierto y autorizó el tratamiento de sus datos personales al ser verificada su identidad cotejando sus huellas digitales y datos biográficos contra la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ingrese a www.notariaonlinea.com para verificar este documento. Código: 473am

X

Firma compareciente

notaria 5

163-dc9039a3

QR code: 163-dc9039a3

Ximena Morales Restrepo
NOTARIA 5 (E) DEL CIRCULO DE CALI