Sentencia C-219/19

Referencia:
Expediente D-12345

Asunto:
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

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Carta Política, los ciudadanos María del Mar Arciniegas Perea y Juan Esteban Sanín Gómez demandaron 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"*.

Mediante Auto del 26 de octubre de 2017, el Magistrado Sustanciador admitió

la demanda, dispuso su fijación en lista a efectos de permitir la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además comunicar del trámite a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

Dicho proveído fue adicionado, con posterioridad, por el Auto del tres de noviembre de 2017, en el sentido de decretar la suspensión de los términos del proceso a partir de esa fecha, teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral segundo de la parte resolutiva del Auto 305 de 2017[1], proferido por la Sala Plena de la Corporación en ejercicio de la facultad que le confirió el artículo 1º del Decreto 889 de 2017[2].

Finalmente, el pleno de la Corte, a través de Auto 288 del 16 de mayo de 2018, decidió levantar la suspensión de términos ordenada respecto del expediente D-12345, con el propósito de que se continuara con las diligencias procesales correspondientes.

Más adelante, sin embargo, el Magistrado Sustanciador dictó el Auto del cuatro de octubre de 2018, por medio del cual declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso a partir del Auto del 26 de octubre de 2017 y retrotrajo la actuación judicial al momento de la admisión, dejando a salvo únicamente las intervenciones presentadas. Ello, en tanto se percató de que los ciudadanos María del Mar Arciniegas Perea y Juan Esteban Sanín Gómez omitieron el cumplimiento de la exigencia formal atinente a la presentación personal de la demanda.

Así las cosas, el 16 de octubre de 2018, los actores radicaron en la Secretaría de esta Corporación escrito de subsanación en el que dieron cuenta de la corrección del libelo con la diligencia de presentación personal. Por tal motivo, en Auto del 19 de octubre de 2018, se resolvió admitir la demanda, ordenar su fijación en lista y dar traslado al Ministerio Público. De igual forma, allí se dispuso comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministerios del Interior, de Hacienda y Crédito Público y al de Salud y Protección Social, así como al Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional; e invitar a participar a las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario, Nacional, Externado de Colombia, Javeriana, Sergio Arboleda, Libre y de Los Andes, para que, si lo estimaban conveniente, emitieran concepto técnico sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

---

[1] En el citado auto, expedido el 21 de junio de 2017, el pleno de la Corte Constitucional, a partir de esa fecha, resolvió suspender los términos de los procesos de constitucionalidad enumerados en el fundamento jurídico sexto contenido en dicha decisión, que hubieren sido admitidos para trámite ante la Corte e independientemente de la etapa procesal en que se encuentren, a fin de priorizar el control automático, único y posterior de constitucionalidad de que trata el literal k) del artículo 1º y el inciso 3º del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

[2] *"**Artículo 1°.** El Decreto 2067 de 1991 tendrá un nuevo artículo transitorio, así: Artículo transitorio 5°. La Corte Constitucional, por decisión que deberá ser adoptada por la mayoría de sus miembros, podrá suspender los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursen ante la Sala Plena, cuando esta considere que así se justifica, para que priorice el control automático, único y posterior de constitucionalidad de que trata el literal k) del artículo 1 y el inciso 3 del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016"*.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corte a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el texto del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 49.538 del 9 de junio de 2015:

*"**LEY 1753 DE 2015***
(junio 9)
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:

(...)

TÍTULO III
MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

(...)

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 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% del 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".

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes estiman que la disposición objeto de censura constitucional contenida en la Ley 1753 de 2015, contraviene lo dispuesto en el artículo 158 de la Carta Política de 1991[3] y, a su vez, lo desarrollado en los artículos 148[4] y 193[5] de la Ley 5ª de 1992 *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"*.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. De manera preliminar, los actores resaltan que el principio de unidad de materia exige que en toda ley debe haber correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como una relación de coherencia interna predicable de los distintos mandatos que la integran.

2.2. Partiendo de esa consideración, sostienen que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 desconoce, por entero, el principio de unidad de materia, pues mientras

---

[3] *"**Artículo 158.** 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 se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas".*

[4] *"**Artículo 148.** Rechazo de disposiciones. 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".*

[5] *"**Artículo 193.** Títulos de las Leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: El Congreso de Colombia, DECRETA".*

dicha disposición regula específicamente el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes para establecer sus aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, la preceptiva en su conjunto, por virtud de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, tiene, en cambio, como finalidad *"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"*[6].

2.3. La evidente falta de conexión sistemática, causal, temática y teleológica entre el tenor de la citada norma y la materia dominante del Plan Nacional de Desarrollo, a juicio de los demandantes, obedece al desenvolvimiento de una actividad legislativa carente de racionalización y adecuada deliberación pública en relación con los diversos puntos de regulación planteados de manera previa a la promulgación de la ley.

Al efecto, tras un minucioso escrutinio de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del principio de unidad de materia[7], precisan que el articulado de toda ley debe conformar un cuerpo normativo organizado de manera coherente, en el entendido que se halle referido a uno o varios temas que, en concreto, resulten claramente necesarios al tratamiento de actos, hechos o circunstancias que informan una causa propia del resorte competencial del Congreso de la República. De ahí que, aun cuando la ley aborde una temática compleja, incumbe preservar una vinculación objetiva y razonable entre sus varios componentes.

2.4. De esta suerte, en su criterio, al operar el principio de unidad de materia como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa del Legislador, su observancia le impone, cuando menos, 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"*[8]. Esto último, sin que tales estipulaciones comporten, necesariamente, simplicidad temática, esto es, que un proyecto solo verse sobre un único tópico, sino que, por el contrario, *"goce de diversidad de contenidos, siempre que entre los mismos exista coherencia temática y una clara afinidad con los móviles que son objeto de regulación general"*[9].

En otras palabras, la violación del principio de unidad de materia se produce cuando, dentro de los distintos temas que hacen parte de un proyecto, no es

---

[6] Los demandantes traen a colación el artículo 1º de la Ley 1753 de 2015 que alude a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

[7] Los actores citan las Sentencias C-597 de 1996, C-501 de 2001, C-837 de 2001, C-992 de 2001, C-778 de 2003, C-821 de 2006, C-400 de 2010, C-896 de 2012, C-274 de 2013 y C-016 de 2016. De acuerdo con lo expuesto en aquellas, 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. Con ello, se evita la aprobación de normas que vinculan 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.

[8] Aparte considerativo extraído de la Sentencia C-188 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[9] Aparte considerativo extraído de la Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

posible encontrar ningún tipo de acoplamiento o articulación, erigiéndose cada uno en una materia separada.

2.5. Bajo tal perspectiva, revelan que esta Corporación ha sido enfática en señalar que el principio de unidad de materia *"constituye un parámetro que habilita a cualquier ciudadano para plantear la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que lo han incumplido, que le atribuye 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"*[10].

Ahora bien, tratándose de leyes aprobatorias de Planes Nacionales de Desarrollo, arguyen los actores, la propia Corte Constitucional reconoce que, por su carácter multitemático, el principio de unidad de materia opera con un alcance diverso, en atención a que *"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, por manera que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza"*[11]. Es así como, por ejemplo, desde la expedición de la Sentencia C-016 de 2016[12], se consolidó un estándar especial de evaluación orientado a que las normas que aprueban los Planes Nacionales de Desarrollo se sujeten a los límites aplicables a las demás leyes:

> *"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.*
>
> *b) El principio de unidad de materia supone la existencia de una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene.*
>
> *c) El principio de unidad de materia demanda una conexión estrecha 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 para evitar que el carácter multitemático de la ley del Plan implique el vaciamiento normativo del principio.*
>
> *d) El principio de unidad de materia, en este tipo de casos, 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 directo y no simplemente eventual o mediato".*

---

[10] Aparte considerativo extraído de la Sentencia C-486 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.
[11] Aparte considerativo extraído de la Sentencia C-394 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[12] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

2.6. En las anotadas condiciones, los demandantes puntualizan que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 pretende llenar un vacío normativo relacionado con la determinación del ingreso base de cotización para trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, para así complementar la regulación establecida en el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007; lo que indica, *prima facie*, que no es una norma de naturaleza instrumental ni tiene vinculación directa con los objetivos, metas, planes o estrategias fijadas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

Dado ese contexto, *"al no cumplir con ninguno de los requisitos de conexidad establecidos en la jurisprudencia como parámetros de análisis normativo y en función del análisis exhaustivo que debe adelantar la Corte Constitucional"*, concluyen que el precepto normativo impugnado está llamado a ser declarado inexequible, toda vez que transgrede abiertamente el principio de unidad de materia por tratarse de una disposición ajena a los principales aspectos regulados por la Ley 1753 de 2015.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Autoridades públicas

4.1.1. Departamento Nacional de Planeación -DNP-

Mediante escrito radicado en esta Corporación, el apoderado designado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- intervino en el trámite de la presente causa con la pretensión de que la disposición legal impugnada sea declarada exequible.

Después de verificar brevemente el itinerario jurisprudencial vigente en la materia, el interviniente expresó que el juicio sobre la conformidad del contenido propio de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, con la previsión del artículo 158 superior, exige que sean evaluados tres aspectos puntuales: *(i)* la ubicación y alcance de la norma; *(ii)* la existencia de objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada; y *(iii)* la existencia de conexidad directa e inmediata entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

Conforme con ello, empieza por advertir, en lo que respecta a *la ubicación y alcance de la norma*, que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 se encuentra contenido dentro de la estrategia transversal de *"movilidad social"*, cuyo principal propósito es consolidar la paz, la equidad y la educación como pilares del proceso de planeación a través del *"mejoramiento de las condiciones de salud de la población colombiana y la generación de alternativas para crear empleos de calidad y el aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales"*. En punto de su alcance, destaca que la disposición permite *"la aplicación de los porcentajes de cotización previstos para el Sistema General de Seguridad Social en salud, pensiones y riesgos laborales, que contribuyen a financiar estos sectores y apuntan a establecer mecanismos de sostenibilidad y,*

por ende, la equidad entre todos los que concurren al Sistema".

En seguida, sugiere que *la existencia de objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada* se observa, por un lado, en el objetivo No. 2 del Plan, referido *"al favorecimiento del goce efectivo del derecho a la salud en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad"* y, por otro, en el punto número 7 de sus bases, que alude al escenario macroeconómico, *"en donde se expone la necesidad de garantizar la ya mencionada sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social, pero esta vez ante el envejecimiento de la población"*. Así, la norma censurada logra mejorar la consecución de recursos que garantizan la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social Integral, *"mediante el fortalecimiento de herramientas para disminuir la evasión e inexactitud, y que generan la posibilidad de mayores aportes al Sistema, no solo por obra de la definición precisa de la base de cotización para trabajadores independientes, sino por brindar la posibilidad de efectuar deducciones a la base gravable, guardando, además, una clara relación de conexidad temática, sistemática y teleológica con los objetivos planteados en la Ley 1753 de 2015"*.

Por último, al ocuparse del criterio relativo a *la existencia de conexidad directa e inmediata entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo*, el interviniente asevera que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 apunta a concretar el objetivo No. 3 de la estrategia transversal de movilidad social, que busca generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento y a la formalización laboral.

Así pues, en su opinión, las razones precedentes conducen a anunciar que, contrario a lo declarado en el escrito acusatorio, efectivamente existe conexidad directa, inmediata y eficaz entre la normativa objeto de reproche y la parte general de la Ley del Plan, apreciándose que su contenido exhibe unidad de materia, *"dado que dicho artículo incrementa los recursos para suplir las necesidades del sector salud y contribuir a la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en el marco del principio de equidad que lo gobierna"*. Retirarlo del ordenamiento jurídico, sin duda alguna, afectaría los esquemas de aseguramiento de los trabajadores independientes sin contrato de prestación de servicios al Sistema, en detrimento del pilar fundamental que persigue la equidad de todos los trabajadores en Colombia.

4.1.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el juicio a fin de solicitar a esta Corte que se inhibiera para proferir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, declarara la exequibilidad de la norma censurada. En cuanto a la pretendida inhibición, señala que el cargo imputado carece de *certeza*, habida consideración de que las razones que lo justifican recaen sobre una interpretación parcial y sesgada del artículo demandado, sin analizar el conjunto normativo que

integra la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo ni los objetivos trazados por el Gobierno Nacional para la reglamentación de los temas abordados en esta normatividad.

Igualmente, estima que la preceptiva objetada responde a un plan implementado por el Gobierno Nacional que busca reducir los niveles de pobreza de la población y ampliar la cobertura del Sistema de Seguridad Social Integral. Bajo esa óptica, sugiere que el cargo adolece de la falta de *pertinencia*, dado que los demandantes basan sus reparos en una lectura subjetiva del artículo 135 de la Ley del Plan, sin argumentar con rigor ni suficiencia, por lo demás, en qué se fundamenta la supuesta inconstitucionalidad de la norma.

Ahora bien, frente a la declaratoria de exequibilidad como petición subsidiaria, anota que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, al *"llenar el vacío normativo existente respecto de la determinación de Ingreso Base de Cotización (IBC) para trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios"* y, en ese sentido, permitir la realización de cotizaciones por encima del 40% del IBC, el establecimiento de un sistema de retención de aportes y de presunción de ingresos a efectos de mejorar la gestión de recaudo de los recursos parafiscales que financian los Sistemas Generales de Salud y Pensiones, comporta una norma instrumental cardinal del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior, a no dudarlo, se evidencia en el documento denominado Bases del Plan, que hace parte integral de la Ley. En efecto, el artículo demandado desarrolla el objetivo del punto 7 del Plan relacionado con el escenario macroeconómico y la amenaza para la sostenibilidad financiera de la seguridad social como consecuencia del envejecimiento de la población. También encuentra relación directa con el objetivo 1 del punto 3, orientado a *"reducir las brechas territoriales y poblacionales existente en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad"*, pues para poder asegurar el acceso en igualdad de condiciones a servicios fundamentales como la salud, debe garantizarse la sostenibilidad financiera del sistema, lo cual se logra, entre otros, con lo dispuesto en el artículo 135, que permite obtener un mayor y mejor recaudo de aportes para los sistemas de salud y pensiones.

Así entonces, concluye que el artículo acusado guarda plena unidad de materia con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que de llegar a declararse inexequible se crearía un vacío normativo en la reglamentación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes que suscriben contratos diferentes al de prestación de servicios.

4.1.3. Ministerio del Trabajo

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo hizo llegar a esta Corporación un escrito por medio del cual respalda la exequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015. Para justificar su posición, menciona que en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se estableció como objetivo que *"Colombia será un país que promueve el desarrollo*

humano integral, donde cada uno de los objetivos de desarrollo socioeconómico se articula en la construcción de una sociedad con oportunidades para todos, y, para materializarlo se propone como meta (i) La inclusión productiva se hará en el marco del trabajo decente. Para asegurar esta premisa, se deberá ampliar el concepto de relaciones laborales, de tal manera que cobije a todo tipo de vinculación laboral. Esto incluye entre otros, la actualización del marco normativo asociado con los temas laborales, de forma que se ajuste a las condiciones actuales del mercado de trabajo". Por tal motivo, infiere que el artículo 135 de la Ley del Plan introduce una estrategia concreta de desarrollo socioeconómico con un alto impacto en materia administrativa y financiera pública y privada que, a su vez, revela la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición demandada y los objetivos generales, metas específicas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Con todo, no deja de advertir que, de una simple lectura del escrito demandatorio radicado por los actores, *"se observa el incumplimiento de la carga argumentativa requerida cuando se demanda una norma por violación del principio de unidad de materia"*, debido a que, en su opinión, aquellos no expusieron adecuadamente las razones por virtud de las cuales consideraban que la disposición tachada de inconstitucional no guardaba relación con el tema de la ley y, por lo mismo, terminaba lesionando el artículo 158 de la Carta.

4.1.4. Ministerio de Salud y Protección Social

Quien obra en nombre y representación del Ministerio de Salud y Protección Social se pronunció sobre el proceso de la referencia con el propósito de brindar algunos elementos de juicio que permitan a este Tribunal adoptar una decisión de fondo sobre la conformidad que, en su concepto, existe entre el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 y las previsiones de la Constitución Política de 1991.

De entrada, despacha desfavorablemente el cargo proyectado por ineptitud sustantiva de la demanda en función de que la acusación formulada carece de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia, en atención *"a que no logra estructurar ninguna acusación concreta de inconstitucionalidad en contra de la preceptiva que fue rebatida"*, reduciéndose a una mera transcripción del artículo cuestionado y al señalamiento de las normas superiores presuntamente infringidas.

Acto seguido, el interviniente procede a citar *in extenso* algunos apartes considerativos insertos en las Sentencias C-147 de 2015 y C-016 de 2016, en el interés de poner de manifiesto no solamente que las finalidades que subyacen al principio de unidad de materia son la coherencia y la transparencia en el proceso legislativo, sino que, a la luz de los pilares de la paz, la equidad y la educación, reconocidos en el Plan Nacional de Desarrollo contenido en la Ley 1753 de 2015, la estrategia transversal de *"Buen Gobierno"* se orienta por garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, más transparente, eficiente y eficaz; capítulo en el que, por cierto, se incluye el artículo 135 que, *"al estipular medidas enfocadas a la determinación del ingreso base de cotización de los independientes, la retención de aportes y el*

establecimiento de un sistema de presunción de ingresos, permite un mejor y eficiente recaudo de las cotizaciones del Sistema de Seguridad Social Integral y con ello la sostenibilidad financiera del mismo".

En consecuencia, destaca que dicho artículo guarda una clara relación de conexidad temática, sistemática y teleológica con los objetivos del Plan y, en especial, con la estrategia de Buen Gobierno, al amparo de un contexto de estabilidad y responsabilidad macroeconómica y fiscal, cuyas medidas están sustentadas en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, particularmente tratándose de la *"reducción de la evasión en el Sistema de Protección Social"*.

4.1.5. Cámara de Representantes del Congreso de la República

Por su parte, la Cámara de Representantes del Congreso de la República considera que esta Corporación debe decretar la inexequibilidad de la norma acusada. Así, comienza por aclarar que luego de examinar los objetivos del Plan junto con las estrategias que cada uno de ellos comprende, no encuentra ninguna relación con lo dispuesto por el artículo 135 demandado. En este orden de ideas, argumenta que no es posible establecer una relación de conexidad directa, objetiva y razonable entre el contenido de dicho precepto y los fines propuestos por el plan, en especial los que están contenidos en el acápite de *"Buen Gobierno"*, que es el título en el que se ubicó la disposición. Por el contrario, en su criterio, no existe ningún tipo de conexión temática, causal ni teleológica, así como tampoco una justificación de técnica legislativa.

Adicionalmente, subraya que el artículo cuestionado no tiene carácter instrumental, en la medida en que no puede concebírsele como un mecanismo cierto de ejecución, por cuanto *"si bien, en el Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos y estrategias que tienen relación con la seguridad social, están circunscritas al capítulo de movilidad social, tanto en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo como en el articulado de la Ley 1753 de 2015. Ejemplo de tales disposiciones relativas a la seguridad social son las correspondidas al manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (artículo 66)"*. En otras palabras, si el artículo censurado fuera un instrumento o medida necesaria para cumplir las metas y estrategias que el Plan dispone en materia de movilidad social, haría parte de ese capítulo y no se ubicaría en el de buen gobierno, salvo que no existiese coherencia, congruencia e hilo conductor en el contenido mismo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

4.2. Entidades gremiales

4.2.1. Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías -ASOFONDOS-

Asofondos intervino en la presente causa para pedir que se declarara exequible en su totalidad el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015. Para ello, explica que el gobierno buscó con su expedición *"igualar las condiciones de los trabajadores*

independientes en relación con los trabajadores dependientes, frente al esquema de cotización al Sistema de Seguridad Social Integral, de forma que las cotizaciones que se realicen al mismo sean mes vencido, situación que facilita que los independientes se formalicen mediante la afiliación al sistema y hallen cobertura a través de los aportes, respecto de los cuales se encuentra una facilidad operativa si su pago es mes vencido y no anticipado".

Esta finalidad, según afirma, cumple a cabalidad con lo expuesto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y, por ende, guarda relación de conexidad teleológica directa con el objetivo de movilidad social y protección de los derechos sociales fundamentales, comoquiera que está encaminada a: *i)* mejorar el acceso universal y efectivo a la seguridad social; *ii)* implementar mecanismos que mejoren las condiciones de los trabajadores independientes; *iii)* recuperar la confianza y la legitimidad en el sistema de protección social; y *iv)* asegurar la sostenibilidad financiera del mismo por vía de la creación de un mecanismo de recaudo de aportes.

4.2.2. Asociaciones de trabajadores

Entre tanto, la Asociación Gestores Unidos Por Colombia -Agrupol-, la Asociación para la Protección del Medio Ambiente y la Seguridad Social Integral -Ayudarte-, la Asociación Adelante Colombia -Avanti Colombia-, la Asociación de Trabajadores Independientes -Asotrain-, la Agremiación Nacional de Trabajadores Independientes con diferentes Profesiones, Artes y Oficios -Digore-, y la Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar en forma Colectiva a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral -Fedecoltia-, coadyuvaron la solicitud de inexequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

A este respecto, indicaron que, dada su calidad de entidades de afiliación colectiva, tienen conocimiento de que sus afiliados -cada una dice contar con un número aproximado de 1.000 a 20.000 trabajadores independientes- han visto afectadas *"gravemente no solo sus finanzas sino su tranquilidad, por tener requerimientos constantes de* […] *la UGPP, la cual, basada en la aplicación* [del artículo demandado], *y del vacío normativo, ha iniciado procesos administrativos a los trabajadores independientes, con sumas adeudadas y multas impagables, que los obligan a adquirir deudas para su pago o a liquidar sus negocios en el peor de los casos"*. Por lo demás, añaden que el artículo 135 demandado le impone cargas desproporcionadas a los contratantes o empresarios, pues al verse obligados a retener y pagar lo correspondiente a los aportes, afiliar al sistema de seguridad social y gestionar la seguridad y salud en el trabajo, *"convierte al contratista en un trabajador más de la empresa sin serlo, afectando así la autonomía característica de los trabajadores independientes"*.

4.3. Conceptos técnicos de universidades

4.3.1. Universidad Externado de Colombia

El Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia propone a esta Corte declarar inconstitucional la norma acusada. Al efecto, sostiene que, una vez analizada la Ley 1753 de 2015, no se identifica en su parte general ninguna relación de conexidad entre sus objetivos con lo regulado en el artículo 135 sobre el ingreso base de cotización para los trabajadores independientes que tienen un tipo de contrato diferente al de prestación de servicios. Tampoco encuentra que la mencionada disposición posea algún tipo de conexidad con los tres pilares de paz, equidad y educación, consagrados en la parte general de la Ley del Plan.

4.4. Intervención ciudadana

El ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo se hizo partícipe del litigio suscitado a propósito de la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 y exhortó a la Corte para que declarara su inexequibilidad.

En su criterio, la norma demandada envuelve, en la práctica, un instrumento para llenar vacíos jurídicos normativos, en particular, del artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, derogado por el artículo 267 de la misma Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, concuerda con los demandantes en el sentido de que la norma impugnada no guarda ningún tipo de relación de conexidad directa con los objetivos, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente, advierte que la regulación relativa al IBC de los independientes al Sistema de Seguridad Social, contenida en el artículo 135 demandado, que hace parte del Capítulo V "*Buen Gobierno*", del Título III "*Mecanismos para la Ejecución el Plan*", no guarda relación con ninguno de los objetivos, metas, estrategias o planes del Plan. Señala que al revisar el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en relación con el capítulo de "Buen Gobierno", el artículo demandado no se encuadra en ninguno de los objetivos que fueron allí fijados. En suma, finiquita su intervención afirmando que no existe relación de conexidad entre la regulación del IBC al Sistema de Seguridad Social de los trabajadores independientes y los objetivos enlistados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, a través de Concepto No. 006502, del 13 de diciembre de 2018, al pronunciarse sobre el caso de la referencia, solicitó a esta Corporación que declarara la inexequibilidad del precepto normativo reprochado por violación del principio de unidad de materia.

Para la Vista Fiscal, el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, *"al establecer el ingreso base de cotización para los trabajadores independientes por cuenta propia y no vinculados por contrato de prestación de servicios"*, no constituye una herramienta instrumental para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, pues regula un tema propio de la seguridad social. No en vano, relieva que el legislador lo que pretendía era llenar un vacío normativo que había dejado el artículo 18 de la Ley 1122 de 2017, el cual se limitó a reglamentar el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes y de los

contratistas que contasen con contratos de prestación de servicios.

En su concepto, lo dispuesto acerca del IBC para los trabajadores independientes: *(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, ni mucho menos es un medio de cooperación internacional. Por lo tanto, no se trata de un mecanismo que busque materializar la estrategia de buen gobierno prevista en el plan.

Inclusive, el Señor Procurador remata su intervención expresando que, *"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 ver con el IBC de los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios"*.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Conforme lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

2. Planteamiento del asunto y cuestiones jurídicas por resolver

2.1. Alcance de la demanda presentada contra el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015

Con fines de claridad expositiva y coherencia argumentativa, conviene partir del análisis elemental de los supuestos fácticos y jurídicos esgrimidos en la demanda, a efectos de delimitar los contornos de la problemática constitucional que habrá de resolverse más adelante.

Así las cosas, se tiene que los demandantes consideran que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 desconoce el principio de unidad de materia, pues su contenido no guarda relación alguna con el Plan Nacional de Desarrollo. Explican que, de acuerdo con el artículo 158 de la Carta Política, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y, por tanto, resultan inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionan con ella. En términos generales sostienen, a partir de la nutrida jurisprudencia constitucional existente en materia del principio de unidad de materia, que el artículo acusado no tiene conexidad temática, causal, teleológica ni sistemática con la Ley que lo contiene.

En particular, reseñan la falta de congruencia entre el artículo censurado por medio del cual se regula el IBC para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios y el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, a saber: *(i)* los propósitos y objetivos previstos para el largo plazo; *(ii)* las metas y prioridades de la acción del Estado en el mediano plazo; y *(iii)* las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental, así como los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros que demanda su ejecución.

De ahí que, con base en esa línea argumentativa, solicitan a la Corte la aplicación del estándar de evaluación del principio de unidad de materia fijado en la Sentencia C-016 de 2016, entre otras razones, por la consideración de que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 pretende llenar un vacío normativo relacionado con la determinación del ingreso base de cotización al Sistema de Seguridad Social para trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, para así complementar la regulación establecida en el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007.

2.2. Las posiciones asumidas respecto de la demanda en las intervenciones y en la Vista Fiscal

Como puede apreciarse en el expediente y consta respectivamente en el acápite correspondiente a los antecedentes de esta providencia, distintos intervinientes se manifestaron en torno a la demanda reseñada y así, mientras que algunos la coadyuvan sirviéndose de razonamientos análogos a los exhibidos por los libelistas, otros se oponen a que la Corte declare la inconstitucionalidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, ya que estiman que dicha norma sí tiene un vínculo directo e inmediato con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Quienes intervinieron en nombre y representación de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y de Salud y de la Protección Social, solicitaron a esta Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, comoquiera que coincidieron en señalar que la demanda no cumplió los requisitos de claridad, certeza, suficiencia y pertinencia por ausencia de carga argumentativa. Igualmente, interpelaron, en caso de que se tuviera como apta la demanda, la declaratoria de exequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, sobre la base de que no solamente encuentra estrecha relación con el pilar fundamental de equidad y con la estrategia transversal de movilidad social, sino también con el objetivo del Plan alusivo al mejoramiento de la salud de la población colombiana, a través de un mejor recaudo de las cotizaciones al Sistema y mayores contribuciones al mantenimiento de la sostenibilidad financiera. A este íter argumental adhieren por completo el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías -ASOFONDOS-.

Por otra parte, la Cámara de Representantes del Congreso de la República, diversas asociaciones de trabajadores y la Universidad Externado de Colombia, al igual que sucedió con las coadyuvancias ciudadanas, mantienen una posición acorde con la delineada por los accionantes y abogan por la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto demandado aduciendo la inexistencia de conexidad alguna entre su contenido y los objetivos de buen gobierno del Plan Nacional de Desarrollo.

En último término, el Procurador General de la Nación, compartiendo varios de los planteamientos esbozados por el segundo grupo de intervinientes referido, en el sentido de considerar que la norma enjuiciada debía ser declarada inexequible por inobservancia del principio de unidad de materia, afirma que *(i)* no se trata de una medida que facilite el acceso a la información pública o fortalezca el control fiscal o disciplinario; *(ii)* no es un instrumento que mejore la gestión pública, el servicio al ciudadano o que favorezca la gestión coordinada de los entes territoriales y la Nación; así como *(iii)* tampoco supone una herramienta para la gestión de la información o la difusión de estadísticas, ni mucho menos se trata de un medio de cooperación internacional.

2.3. Cuestiones previas

Habiéndose realizado el precedente recuento y teniendo como base lo expresado por varios intervinientes, se ocupará esta Corte de resolver algunos asuntos de manera previa al examen de fondo, como son la adecuada estructuración en la demanda de un verdadero cargo de inconstitucionalidad y la naturaleza jurídica del vicio alegado para establecer la oportunidad en su presentación.

2.3.1. Análisis de aptitud de la presente demanda

Según se ha dejado en claro en la jurisprudencia constitucional, para que exista demanda en forma y esta Corte pueda entrar a emitir pronunciamiento de fondo, el promotor del respectivo escrito de acusación, además de señalar las normas que se acusan como inconstitucionales y las disposiciones superiores que estima violadas, debe exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo cual se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad[13].

Las dos primeras exigencias, conforme indica la misma jurisprudencia, cumplen un doble propósito. De un lado, la determinación clara y precisa del *objeto* sobre el que versa la acusación, esto es, la identificación de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial, de acuerdo con las previsiones del artículo 2° del citado Decreto 2067 de 1991; y, por otro, que se señale de forma relativamente clara, las normas constitucionales que en criterio del actor resulten vulneradas por las disposiciones que se acusan y que son relevantes para el juicio.

[13] Ver, entre otras, las Sentencias C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002 y C-170 de 2004.

Ahora bien, frente al último de los presupuestos que exige consignar en el texto de la demanda las razones o motivos a partir de los cuales se entiende que la norma acusada infringe la Constitución, ha hecho énfasis la Corte en que el mismo impone al ciudadano que hace uso de la acción pública una carga particular, consistente en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad contra la norma que pone en tela de juicio y que éste se encuentre respaldado en razones *"claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"*[14], que permitan establecer la existencia de una oposición objetiva y verificable entre la norma impugnada y el conjunto de las disposiciones constitucionales. Dicho en otros términos: la proposición de una verdadera controversia de raigambre constitucional[15].

Lo anterior se traduce en que sólo habrá lugar a la activación del respectivo juicio de inconstitucionalidad, si la acusación presentada se apoya en razones ***(i) claras***, esto es, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento; ***(ii) ciertas***, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor; ***(iii) específicas***, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política; ***(iv) pertinentes***, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y ***(v) suficientes***, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado[16].

En el presente caso, considera la Corte que la acusación efectuada por los actores frente al artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, por la presunta vulneración del principio de unidad de materia, debe ser analizada de fondo por el juez constitucional. Veamos:

El cargo imputado, **de manera clara,** se funda en argumentos referidos a la falta de relación de la norma acusada con el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que en la demanda es fácil seguir el hilo argumentativo en torno de esta premisa.

En cuanto hace a la ***certeza*** del cargo, se encuentra que el mismo recae sobre una proposición jurídica real y existente en la norma censurada, por manera que se entiende que para los demandantes esta define el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores independientes por cuenta propia y aquellos que tengan un contrato diferente al de prestación de servicios, lo cual se constata a partir de una lectura del contenido del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

En cuanto a la ***especificidad*** del cargo, es preciso recordar que los demandantes señalan que la norma acusada no guarda relación alguna con el Plan Nacional de

[14] Ver, entre otras, las Sentencias C-1052 de 2001 y C-1115 de 2004.
[15] Ver, entre otras, la Sentencia C-426 de 2002.
[16]En la Sentencia C-1052 de 2001, sistematizando los lineamientos fijados por la jurisprudencia, la Corte definió las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado. De ahí que el citado fallo sea objeto de reiteración por la Corte en innumerables pronunciamientos.

Desarrollo y, en esa medida, solicitan a la Corte que aplique los estándares que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional a fin de verificar que el artículo 135 no tiene una naturaleza instrumental ni se relaciona con los objetivos, metas, planes o estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. A juicio de la Corte, se trata de un planteamiento concreto para determinar si se terminó incluyendo en la Ley 1753 de 2015 un precepto que, a primera vista, desconoce la unidad de materia.

En lo relacionado con la ***pertinencia***, la Corte advierte que por invocarse una vulneración de la unidad de materia se trata de una alegación de orden constitucional y no subjetiva o meramente doctrinaria o legal.

Finalmente, la ***suficiencia*** del cargo ha de verse reflejada en la generación de una duda de inconstitucionalidad sobre la norma acusada. En este caso, para la Sala Plena es admisible el reproche constitucional que deben cumplir los artículos de una ley frente a una misma materia, según las reglas que se han decantado en la jurisprudencia constitucional. En tal sentido, se considera que la argumentación está encaminada a demostrar la falta de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática del artículo 135 respecto de la Ley 1753 de 2015.

En consecuencia, al cumplirse con los requisitos mínimos de procedibilidad, toda vez que la demanda propone un verdadero cargo de contenido constitucional por acreditarse los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, la Corte habrá de pronunciarse sobre si el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 vulnera el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Carta Política.

2.3.2. La configuración del principio de unidad de materia como un vicio de carácter material

La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en señalar que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio material, lo que apunta a que las acciones públicas de inconstitucionalidad en las que se alegue la violación de este principio no les es aplicable el término de caducidad previsto en el numeral 3º del artículo 242 de la Carta Política. Sobre este particular, en la Sentencia C-531 de 1995[17], la Corte señaló: *"Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, 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. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de*

[17] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución. (...) Todo lo anterior muestra entonces que la violación de la regla de unidad de materia no es un vicio de forma, y por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca (Subrayas no originales)[18].

Esta regla se ha tenido en cuenta, por igual, cuando se pretende verificar la unidad de materia de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo[19]. Bajo esa comprensión, por ejemplo, en la Sentencia C-008 de 2018[20], esta Corporación indicó que *"cuando se trata de verificar la unidad de materia de leyes, incluyendo las que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo,* ***no se trata de un vicio puramente formal****, puesto que la demanda tiene que ver con el contenido material de la norma acusada" (...)"De lo anterior se deduce que en el caso concreto, aunque la demanda de inconstitucionalidad se presentó pasado el año de promulgación de la Ley 1753 de 2015, es apta dado que en este caso la unidad de materia se configura como un vicio sustancial, y no tendría el término de caducidad dispuesto en el artículo 242.3. de la Constitución"*.

Vistas así las cosas, bien puede concluirse que la demanda que se examina en la presente oportunidad es apta para su estudio de fondo, pues si bien es cierto que la Ley 1753 de 2015 fue expedida el nueve de junio de 2015 y la demanda fue incoada hasta el 27 de septiembre de 2017, el término de caducidad dispuesto en el numeral 3º del artículo 242 de la Carta Política no le es aplicable, en tanto el cargo por violación del principio de unidad de materia se configura en un vicio sustancial.

3. El problema jurídico planteado

En virtud de lo expuesto, corresponde a la Corte definir si el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, que dispone el Ingreso Base de Cotización para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, vulnera el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Carta Política, teniendo en cuenta las reglas que ha fijado la jurisprudencia constitucional sobre la necesidad de que exista un vínculo directo entre la parte general del Plan y las disposiciones instrumentales que lo componen, y no se trate de una conexión simplemente eventual o mediata.

Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo para, posteriormente, resolver el cargo propuesto por

[18] Esta regla ha sido reiterada, entre otras, en las Sentencias C-211 de 2007, C-214 de 2007, C-230 de 2008, C-486 de 2009, C-277 de 2011, C-133 de 2012, C-540 de 2012, C-147 de 2015 y C-261 de 2015.
[19] Consultar, entre otras, las Sentencias C-156 de 2013, C-016 de 2016, C-518 de 2016 y C-008 de 2018.
[20] M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

los demandantes.

4. Del principio de unidad de materia en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

Esta Corporación ha tenido la oportunidad de estudiar en diversas ocasiones la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y la forma en que debe aplicarse el principio de unidad de materia a las mismas. A continuación, la Sala Plena hará un breve repaso de las principales reglas que se han fijado en la jurisprudencia sobre la materia.

4.1. En desarrollo de la función de planificación del Estado, el artículo 341 de la Carta Política dispone que, dentro de los seis meses siguientes al inicio de un nuevo período presidencial, el Gobierno Nacional deberá presentar para aprobación del Congreso de la República el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Este instrumento constitucional tiene como objetivo remarcar los lineamientos para el crecimiento y mejoramiento del país, a través del señalamiento de metas, propósitos y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental, con miras a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En sintonía con el artículo 339 del Texto Superior, el Plan Nacional de Desarrollo se integra 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 *(i)* los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; *(ii)* las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y *(iii)* las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental[21]. Por su parte, en la segunda, se deben incluir (a) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y (b) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución en un marco de sostenibilidad fiscal, de acuerdo con lo expuesto en el Acto Legislativo No. 03 de 2011[22].

Si bien el objetivo principal de la ley del Plan Nacional de Desarrollo es

---

[21] El artículo 5 de la Ley 152 de 1994, precisa con mayor detalle los contenidos de la parte general, en los siguientes términos: *"(…) La parte general del plan contendrá lo siguiente: // a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; // b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismo generales para lograrlos; // c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; // d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes".*

[22] El artículo 6 de la Ley 152 de 1994, igualmente establece los contenidos específicos del Plan de Inversiones Públicas, en los términos que a continuación se exponen: *"El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: // a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; // b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; // c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; // d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.* ***Parágrafo****. El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo".*

planificar y priorizar las acciones del Estado y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio, el numeral 3º del artículo 150 de la Constitución también permite que además de los citados elementos, se incluyan en esta ley *"las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos"*[23]. Bajo esta autorización constitucional, la jurisprudencia ha sostenido que la ley del Plan no solo prevé instrumentos o estrategias *"referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas"*[24], sino que igualmente consagra *"normas jurídicas de cuyo cumplimiento se deriva la consecución de las metas no solo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar"*[25].

De suerte que, desde el punto de vista instrumental, la ley del plan se integra tanto con los parámetros normativos que fijan las estrategias presupuestales, como con aquellas normas jurídicas que permiten realizar los objetivos, metas y orientaciones que en materia de política económica, social y ambiental se consagran en la parte general del PND. Puntualmente, en la Sentencia C-363 de 2012[26], se dijo lo siguiente:

> *"[La] jurisprudencia constitucional ha precisado que las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son únicamente de carácter presupuestal, sino que también pueden consistir en* ***normas jurídicas****, cuyo alcance permita realizar los propósitos allí establecidos, 'pues es propio de la referida ley adoptar disposiciones destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que se adelanten las inversiones programadas, normas que son de índole instrumental en cuanto están destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo (…)"*[27].

A partir de la armonización de estos elementos y siguiendo lo dicho en la Sentencia C-394 de 2012[28], este Tribunal ha llegado a la conclusión de que el PND está integrado por *(a)* los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; *(b)* las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; *(c)* las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental; *(d)* los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública; *(e)* los recursos financieros requeridos y *(f)* las normas jurídicas

---

[23] La norma en cita dispone que: *"**Artículo 150.-** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…)* ***3.-*** *Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones pública que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".*

[24] Sentencia C-305 de 2004, M.P. marco Gerardo Monroy Cabra.

[25] *Ibídem.* En los mismos términos, en la Sentencia C-376 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se indicó que: *"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. (…)".*

[26] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[27] Énfasis por fuera del texto original.

[28] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

necesarias para su ejecución[29].

4.2. Más allá de su iniciativa gubernamental, el Plan Nacional de Desarrollo debe ser incorporado en una ley de la República[30], respecto de la cual también son exigibles los requisitos de procedimiento o de forma que se establecen tanto en la Constitución, como en el Reglamento del Congreso[31]. Una de dichas exigencias corresponde a la prescripción establecida en los artículos 158 y 169 del Texto Superior y en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992, según la cual *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*[32].

Desde una perspectiva general, se entiende que el principio de unidad de materia exige que las disposiciones de una ley guarden conexidad temática entre sí y con la materia principal que se regula. Es allí en donde cobra importancia el título, como guía del contenido principal al que se refiere la ley, ya sea que se encuentre en un solo tema, o en su defecto, en varios que se relacionen entre sí.

La relevancia de este mandato se fundamenta en la salvaguarda del principio democrático y en la transparencia y publicidad del proceso legislativo. En lo que atañe al primero de los valores sustanciales objeto de protección, en su condición de escenario para la deliberación democrática, no cabe duda de que el Congreso de la República debe estar sujeto a una regla de coherencia interna en el ejercicio de la función legislativa, por medio de la cual se busca garantizar que la producción normativa se cumple a partir de temas que son previamente definidos y frente a los cuales los congresistas, sin importar su filiación política o sus mayorías, tienen la oportunidad de concurrir en su discusión y de proponer reformas a los textos propuestos. De esta manera, se protege el debate democrático evitando que se introduzcan asuntos totalmente ajenos o extraños a los que sirvieron de soporte para impulsar la actividad del legislador, o que sin la suficiente ilustración alteren la unidad temática que debe regir la elaboración

---

[29] Consultar, entre otras, las Sentencias C-363 de 2012, C-394 de 2012, C-016 de 2016 y C- 359 de 2016.

[30] CP. art. 341. Como mandato general, la norma en cita dispone que: *"El Gobierno elaborará (…) y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. // Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. (…) El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes (…)".* Bajo una autorización eminentemente excepcional, se permite la expedición del Plan mediante un decreto con fuerza de ley, tal y como se consagra en la norma constitucional en mención. Al respecto, se establece que: *"(…) Si el congreso no aprueba el plan nacional de inversiones públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley".* Este último se somete igualmente al control de constitucionalidad de esta Corporación, previa demanda ciudadana, según se estipula en el numeral 5 del artículo 241 del Texto Superior.

[31] Ley 5ª de 1992.

[32] Cada uno de los artículos previamente reseñados consagran lo siguiente: "***Artículo 158.-*** *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 se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas". "****Artículo 169.-*** *El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (…)". "****Ley 5ª de 1992. Artículo 148.-*** *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".* Por vía jurisprudencial se ha establecido que la violación a la unidad de materia no solo repercute en el proceso de formación de las leyes, sino que trasciende hacia contenidos axiológicos y de carácter sustancial como ocurre con los vicios de fondo, razón por la cual se trata de una irregularidad que no es subsanable por el paso del tiempo. Véanse, entre otras, las Sentencias C-501 de 2001 y C-394 de 2012.

de las leyes. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-714 de 2008[33], se resaltó que el principio de unidad de materia busca impedir que los legisladores "sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que [,] por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas".

Por su parte, también se protegen los mandatos de transparencia y publicidad del proceso legislativo, no solo porque se excluye la posibilidad que de manera furtiva se incorporen textos distantes al marco regulatorio definido, sino también porque la comunidad en general tiene la oportunidad de conocer e identificar en qué consisten las iniciativas que cursan en el Congreso y cuya aprobación impactará en la sociedad. Incluso la coherencia interna que se exige aporta elementos para amparar la seguridad jurídica, en la medida en que evita, o al menos reduce, las dificultades interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la aprobación de disposiciones que no tengan relación con la materia principal a la cual se refiere la ley.

4.3. Para la generalidad de las leyes, la unidad de materia exige que entre el tema dominante y cada una de sus disposiciones exista una conexidad objetiva y razonable, que se fija a partir de criterios de naturaleza temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática[34]. En este escenario, el juicio constitucional se encuentra compuesto por dos etapas. En la primera de ellas se define *"el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada"*[35] y, en seguida, se procede a determinar si entre dicha materia y las normas que se acusan se acreditan alguno de los vínculos que aseguran su coherencia interna. Conforme se ha reiterado por la jurisprudencia, este juicio debe aplicarse de manera flexible, de tal forma que no se sacrifique el principio democrático de creación normativa. De allí que, la violación de los artículos 158 y 169 de la Constitución, solo ocurriría cuando las disposiciones que se acusan resulten realmente ajenas a la materia que se regula[36].

No obstante lo anterior, este Tribunal ha señalado que los criterios expuestos no son del todo aplicables a la ley del Plan, primordialmente, por dos razones: *(i)* en primer lugar, porque los objetivos, metas y estrategias generales en materia de política económica, social y ambiental, conducen necesariamente a que el

---

[33] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[34] Sobre este punto, se ha dicho que: *"el vínculo o relación puede darse en función [del] (...) (i) 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-; [y] (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-".* Sentencia C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[35] Sentencia C-832 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[36] Particularmente, en la Sentencia C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se manifestó que: *"La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable".*

contenido normativo del PND sea multitemático y heterogéneo[37]. Ello se manifiesta no solo en la múltiple destinación de los recursos, sino también en la diversidad de las normas jurídicas dispuestas para su ejecución. No sobra recordar, que el Plan *"no recoge una visión unívoca sobre la metas de desarrollo económico a conseguir dentro del cuatrienio presidencial, sino que por el contrario, cristaliza distintas visiones y perspectivas sobre cuáles deben ser las políticas y estrategias que han de adelantarse durante este período"*[38]; y *(ii)* en segundo lugar, porque su condición de ley especial dirigida a indicar los lineamientos y políticas en los asuntos en que se desenvuelve la realidad económica, social y ambiental del país, no permiten, en estricto sentido, identificar una materia o tema dominante de la ley, más allá del elemento básico de la planeación.

En todo caso, en virtud de los principios y valores sustanciales que explican el mandato de la unidad de materia, la Corte ha señalado que frente a las normas instrumentales que se introducen en el PND se exige un control más riguroso, pues, de lo contrario, se correría el riesgo de que por el carácter multitemático de los preceptos que se incorporan, se termine incluyendo disposiciones ajenas a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal. Ello, además, se justifica con una razón vinculada a la protección del debate democrático, pues la ley del Plan es de exclusiva iniciativa gubernamental[39], cuenta con un término restringido para su aprobación[40] y limita las posibilidades de modificación en su contenido por parte de los congresistas[41]. Esta realidad hace que las posibilidades de participación por parte del Congreso en el diseño del PND se vean sensiblemente limitadas, lo que exige del juez constitucional una mayor rigurosidad en su examen, con el propósito de evitar la incorporación de normas sin relación alguna con los objetivos, metas y estrategias de política que conducirán la acción pública.

Como se observa de lo expuesto, el punto de partida en el juicio de unidad de materia, cuando se trata del examen de constitucionalidad de las normas contenidas en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, lo constituye la determinación del objeto sobre el cual es posible adelantar su verificación. En este sentido, en virtud del *principio de coherencia* previsto en el artículo 3º de la Ley 152 de 1994[42], se ha interpretado que *"la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciadas en*

---

[37] Véanse, entre otras, las Sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-377 de 2008, C-714 de 2008, C-801 de 2008, C-077 de 2012, C-363 de 2012, C-747 de 2012, C-670 de 2014 y C-016 de 2016.

[38] Sentencia C-394 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[39] CP. art. 341 y Ley 5ª de 1992, art. 142. Esta última disposición consagra que: *"**Artículo 142.- Iniciativa privativa del Gobierno.** Sólo podrán ser dictadas o reformas, por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: **1.-** Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse. (...)".*

[40] CP art. 341. De conformidad con lo establecido en la norma en cita, el legislador cuenta con un término de tres meses para aprobar el PND, contados a partir del momento de presentación del correspondiente proyecto por parte del Gobierno Nacional.

[41] CP art. 341. Sobre el particular, se dispone que: *"(...) El Congreso podrá modifica el plan de inversiones públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional".*

[42] La norma en cita, que hace parte de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, estipula que: *"Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste".*

la parte general"[43], sino solamente respecto de las disposiciones de carácter presupuestal y de aquellas otras en las que se señalan medidas para la ejecución del Plan, incluso de carácter normativo, *"las cuales siempre han de encontrar un referente en la parte general del mismo"*[44].

4.4. Específicamente, para verificar si en un caso concreto se satisface el principio de unidad de materia frente a normas del Plan Nacional de Desarrollo, en las Sentencias C-573 de 2004[45], C-795 de 2004[46], C-377 de 2008[47], C-394 de 2012[48], C-016 de 2016[49], C-359 de 2016[50] y C-453 de 2016[51] se han recopilado y sintetizado las siguientes reglas:

- En primer lugar, la ley del Plan Nacional de Desarrollo no puede ser usada para "llenar los vacíos e inconsistencias que presenten las leyes anteriores"[52], ni para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, por fuera de los objetivos, metas y estrategias de la política económica, social y ambiental objeto de planificación[53].

Por ello, la Corte ha señalado que "el legislador debe respetar el contenido constitucional propio que le fue asignado a la ley del Plan Nacional de desarrollo"[54], lo que significa que las disposiciones que lo integran "o son normas de orientación de la política económica, social y ambiental o son normas de contenido instrumental, es decir, las que señalan las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales orientaciones. Si la norma acusada no puede ser encuadrada en ninguna de estas dos categorías debe ser retirada del ordenamiento jurídico"[55].

- En segundo lugar, las normas instrumentales deben tener una relación de *conexidad directa* con los objetivos, metas y estrategias de política social económica y ambiental consagradas en el Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de tales políticas, se producirá una infracción de los artículos 158 y 169 de la Carta. Al respecto, se ha sostenido que:

> *"Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben*

[43] Sentencia C-539 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[44] Ibídem.
[45] M.P. Rodrigo Uprimny Yepes (e).
[46] M.P. Rodrigo Uprimny Yepes (e).
[47] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[48] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[49] M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[50] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[51] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
[52] Sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-377 de 2008 y C-394 de 2012.
[53] Sentencia C-376 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[54] Sentencia C-394 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[55] Ibídem.

señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación."[56]

Cuando esta Corporación se ha referido a que la conexidad debe ser directa, siempre lo ha realizado bajo la idea de excluir las relaciones simplemente eventuales o hipotéticas. Para la Corte, se presenta una conexión *eventual*, si del cumplimiento de una norma instrumental no puede obtenerse inequívoca-mente la efectividad de un objetivo, meta o estrategia de política[57]. De igual manera, se excluyen las relaciones *mediatas* en las que la efectividad de la norma programática no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental, requiriendo del cumplimiento de otra condición[58].

En este contexto, la Corte ha reiterado que *"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"*[59].

- En tercer lugar, 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 entre los medios y los fines encuentra fundamento en la necesidad de garantizar el principio de coherencia al cual se hizo previamente referencia.

- En cuarto lugar, la unidad de materia guarda una relación especial con el trámite legislativo, de suerte que si una medida instrumental ha estado presente durante todo el debate del PND, es posible inferir que respecto de su aprobación se dan las condiciones para entender que su objetivo es el de realizar los programas y proyectos de política consagrados en la parte general, pues la existencia del debate democrático excluye la incorporación de textos ocultos o extraños al Plan, dando por el contrario soporte a su relación con el mismo[60].

---

[56] Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[57] Ibídem.
[58] Sentencias C-305 de 2004 y C-539 de 2008.
[59] Sentencia C-394 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[60] En este sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-016 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo, al exponer que: *"Es relevante advertir que la jurisprudencia constitucional ha indicado que en aquellos casos en los que existe evidencia suficiente acerca de que la disposición acusada fue objeto de debates calificados durante su trámite en el Congreso, el juicio de unidad de materia puede adelantarse con menor rigor en tanto la deliberación democrática se ha producido correctamente. // No obstante que el análisis previo evidencia la total compatibilidad de la norma acusada con el principio de unidad de materia, del examen del trámite legislativo puede concluirse que alrededor de esta disposición se desarrolló un importante proceso de deliberación y concertación. En efecto, el Gobierno propuso al Congreso de la Republica en el proyecto original la modificación del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 estableciendo, en lo relativo a las multas para las personas jurídicas, un valor hasta por el equivalente a cien mil (100.000) smlmv, susceptible de ser incrementado si la*

De todo lo anterior se concluye fácilmente que el juicio de constitucionalidad del principio de unidad de materia en la ley del Plan es más estricto, al menos por tres razones. La primera razón, porque se trata de proteger el principio democrático que se manifiesta en la libertad de configuración del Congreso, la cual, dadas las especiales características de esta ley, se encuentra notoriamente mermada[61], en tanto (i) la iniciativa es gubernamental, (ii) las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas y (iii) el término para la aprobación del Plan es reducido. La segunda, por su parte, atiende al carácter multitemático de la Ley del Plan, pues una aproximación demasiado flexible haría perder todo efecto útil al artículo 158 de la Constitución, *"quedando las disposiciones de ese tipo de ley inmunes a los mandatos que contiene y a las finalidades que persigue"*[62]. Por último, una tercera razón apunta a la especial naturaleza jurídica de esta ley y su ubicación en el ordenamiento jurídico.

4.5. Finalmente, la concreción de los citados criterios impone realizar un juicio en el que se deben seguir los siguientes pasos fundamentales. Para comenzar, es preciso (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental. A continuación, se exige (ii) verificar si se encuentran objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición acusada y, de ser el caso, (iii) proceder a cotejar que exista la conexidad directa y teleológica estrecha que se demanda.

4.6. En este punto, interesa destacar que esta Corte ha examinado la constitucionalidad de diferentes disposiciones normativas de la Ley 1753 de 2015, acusadas de infringir el principio de unidad de materia. A continuación, se presenta un breve recuento de las sentencias en que se abordó de fondo el aludido cargo.

Una primera aproximación válida del tema se encuentra en la Sentencia C-016 de 2016[63], en la que se examinó el artículo 44 de la ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 65 de la ley 1341 de 2009, relativo a las sanciones aplicables a quienes hacen parte del sector de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. En esa oportunidad, la Corte encontró que la disposición demandada se ajustaba al principio de unidad de materia porque al establecer o fortalecer un régimen sancionatorio para las infracciones que afectan al sector de las TIC se estaba contribuyendo de manera cierta al avance y desarrollo de dichas tecnologías. Estos dos aspectos -avance y desarrollo de las TIC- hacen

---

utilidad derivada de la conducta por parte del infractor resultaba ser mayor a tal valor. En el informe de ponencia para primer y tercer debate se propuso eliminar el incremento de la sanción en función de la utilidad obtenida. Posteriormente, el proyecto aprobado en sesiones conjuntas dispuso establecer una multa de máximo 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Luego la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó que la cuantía máxima de las multas fuera de 25.000 smlmv. Finalmente, la plenaria del Senado de la Republica, en propuesta que sería luego acogida por la Comisión de Conciliación, aprobó el texto actualmente vigente que establece una multa de máximo 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes para las personas jurídicas. // El trámite seguido permite entonces a la Corte confirmar que la disposición fue ampliamente debatida, razón que apoya la conclusión de que no se produjo violación alguna del principio de unidad de materia."

[61] Sentencia C-394 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[62] Sentencia C-016 de 2016

[63] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

parte de los pilares reconocidos en la parte general de la Ley del Plan, en concreto los de "Paz" y "Equidad", y opera también como un instrumento del eje transversal de "competitividad e infraestructura estratégicas". A ello se agrega que la Corte encontró que la disposición acusada había sido ampliamente debatida en el Congreso.

Seguidamente, en la Sentencia C-359 de 2016[64], esta Corte revisó el artículo 41 de la ley del Plan que otorga a la Agencia Nacional de Televisión la facultad para determinar el número de concesionarios y las condiciones de los contratos a través de los cuales se otorgan los espacios de televisión del Canal UNO; y el artículo 267, sobre los límites porcentuales de participación que estaban vigentes al momento de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo. En dicha ocasión, la Corte advirtió que las disposiciones demandadas no vulneraban el principio de unidad de materia. En concreto, resaltó que el contenido de las normas acusadas respondía a dos de las tres principales finalidades previstas en la ley del Plan frente a la estrategia de "competitividad e infraestructura" y lo dispuesto en el documento que incorpora las Bases. Adicionalmente, sostuvo que las reformas introducidas por los artículos cuestionados fueron ampliamente discutidas en el Congreso, de manera que no se trató de un asunto ajeno al debate democrático.

Por su parte, en la Sentencia C-453 de 2016[65] se estudiaron los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015, relativos a la definición de la política en salud y el financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Tras analizar los argumentos usados por el demandante, la Corte declaró infundado el cargo sobre la infracción del principio de unidad de materia, al evidenciar que las disposiciones demandadas tenían una conexión directa con la estrategia de *movilidad social* prevista en el plan. La Sala Plena constató que los cuatro artículos estaban ubicados en el capítulo segundo de la Ley del Plan denominado "Movilidad Social" en el título III sobre "Mecanismos para la ejecución del Plan" y, luego de revisar su contenido, concluyó que dichos preceptos buscaban cumplir los propósitos y objetivos específicos en materia de goce efectivo del derecho a la salud.

Con posterioridad, en la Sentencia C-519 de 2016[66], la Corte analizó el artículo 262 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, sobre la cesión de permisos de uso del espacio radioelectrónico y halló que no existía una conexión directa

[64] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En esta providencia, presentaron aclaración de voto los Magistrados María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Alejandro Linares Cantillo, en el sentido de que en la ponencia debió dejarse en claro que no podía darse el mismo tratamiento a la televisión pública y a la televisión privada, entre otras cosas, porque el caso del Canal Uno es de carácter especial, dado que se trata de un canal en el que se concesiona el espacio electromagnético a particulares con una vocación pública, lo que apunta a significar que su objetivo no puede ser solamente el ánimo de lucro. Por su parte, los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Gloria Stella Ortiz Delgado presentaron salvamento parcial de voto, sobre la base de no compartir, en su integridad, el examen propuesto en el último cargo, relativo al desconocimiento del acceso democrático al espectro electromagnético y al derecho a fundar medios masivos de comunicación.

[65] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[66] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En esta providencia presentaron salvamento parcial de voto los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado, bajo la consideración general de que la mayoría de la Sala Plena debió restringir los fundamentos de la decisión a los cargos por violación de los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad y, por lo mismo, no abordar el cargo de fondo por violación de los artículos 75, 101y 102 de la Carta Política.

entre la disposición acusada y la estrategia denominada *competitividad e infraestructura estratégicas*, pues no se trataba de una medida que efectivamente contribuyera a la materialización del Plan.

Más adelante, en la Sentencia C-620 de 2016[67], la Corte resolvió que el artículo 71 de la Ley 1753 de 2015, sobre la prohibición a los proveedores y compradores de medicamentos, insumos y dispositivos de efectuar transacciones por encima de los precios fijados en una negociación centralizada, tenía una conexión directa e inmediata con los pilares, estrategias y objetivos del Plan y por lo mismo, no lesionaba el principio de unidad de materia. En concreto, la disposición se encaminaba a avanzar en la materialización de una equidad incluyente, "*que en la estrategia de 'movilidad social, se relaciona con la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social Integral"*.

A su turno, en la Sentencia C-044 de 2017[68], se estableció que el artículo 95 de la ley del Plan, que prevé el retiro de los aportes de la Nación al Fondo de Desarrollo de la Educación Superior que no se encontraran comprometidos presupuestalmente al momento de su entrada en vigencia, para transferirlos al Icetex, guardaba una relación directa con la iniciativa política y normativa del Plan relativa al eje de educación. En este sentido, afirmó que la estrategia de movilidad social incluye un *"interés por cerrar las brechas que se perciben en diversos segmentos de la población (y diversos órdenes territoriales), en lo que tiene que ver con el acceso a, y la calidad de, la educación superior o terciaria"*; y añadió que, en el documento de las Bases del Plan, se hace referencia específica a la necesidad de fortalecer la oferta educativa y a la intención de hacerlo mediante una priorización y focalización de los esfuerzos estatales en el Icetex.

Por el contrario, en la Sentencia C-008 de 2018[69] se declararon inexequibles los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, que regulaban las sanciones en distribución de combustibles y las multas en el sector de hidrocarburos, respectivamente, porque no se verificaba la existencia de un vínculo directo e inmediato con los objetivos, planes y estrategias del Plan. La Corte afirmó que, pese a que las disposiciones acusadas podrían, eventualmente, vincularse con las temáticas generales del Plan relativas a la infraestructura y la competitividad y la estrategia envolvente de crecimiento verde, las mismas no cumplían con los criterios jurisprudenciales del juicio estricto de unidad de materia, en tanto son normas de carácter sancionatorio, sin un vínculo directo con los objetivos y

[67] M.P. María Victoria Calle Correa. En esta providencia, presentó salvamento parcial de voto el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez en relación con la decisión de exequibilidad del aparte demandado del artículo 71 de la Ley 1753 de 2015, por considerar que al incluirlo en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el legislador desconoció el principio de unidad de materia, el cual, en su criterio, reviste connotaciones particulares que se derivan de la naturaleza especial de esta ley y de la función de planeación en sí misma considerada. Esto último, comoquiera que, en la práctica, la flexibilidad existente para el análisis de la unidad de materia no puede convertirse en un mecanismo para incluir todo tipo de regulaciones mimetizadas en la Ley del Plan que no tengan esa conexidad temática, para evadir un debate social. De ahí que la Corte haya dicho que la conexidad debe ser directa e inmediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución.

[68] M.P. María Victoria Calle Correa.

[69] M.P. José Fernando Reyes Cuartas. En esta providencia, presentó salvamento de voto el Magistrado Alejandro Linares Cantillo respecto de la decisión de declarar inexequibles los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, dado que, a su juicio, tal decisión constituyó un cambio importante en la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y la naturaleza especial del control constitucional en este tipo de casos.

metas del Plan.

Por último, interesa mencionar que en la Sentencia C-092 de 2018[70], se revisó el artículo 208 de la ley del Plan que elevaba el monto de las sanciones que podía imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y que, con ocasión de ese análisis, se advirtió que el referido artículo no guardaba relación material con ninguno de los objetivos señalados en la ley del Plan de Desarrollo ni con sus programas, metas y estrategias, pues ninguno de esos objetivos hacía referencia a los vínculos entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios. Según la Corte, "*si bien los servicios públicos domiciliarios están directamente relacionados con varias esferas de los derechos fundamentales y, por ende, la facultad administrativa sancionadora en dicho ámbito es particularmente importante, elevar las sanciones a imponer a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios no guarda relación material con ninguno de los objetivos señalados en la Ley del Plan de Desarrollo, ni con los programas, objetivos, metas y estrategias señalados en este."* Por lo tanto, declaró inexequible la disposición por infracción al principio de unidad de materia.

5. Caso concreto: el artículo 135 de la ley 1753 de 2015 desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 del Texto Superior, comoquiera que no existe un vínculo directo entre la regulación del Ingreso Base de Cotización para los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Como ya se anotó en esta providencia, a fin de establecer si la norma demandada vulnera el principio de unidad de materia es preciso determinar el alcance de la disposición normativa y su ubicación en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Luego, analizar si en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada. Y, por último, es necesario verificar una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan.

5.1. Contenido de la disposición normativa acusada

La disposición acusada se orienta a regular el Ingreso Base de Cotización (IBC) para "los independientes", dentro de los cuales comprende a los trabajadores independientes por cuenta propia y a los independientes con contrato diferente a prestación de servicios.

En desarrollo de los dispuesto en el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, tal como fue modificado por el artículo 3º de la ley 797 de 2003, en la Ley 1122 de 2007 *"Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones",* se había regulado el monto

[70] M.P. Alberto Rojas Ríos.

de la base de cotización al sistema para los trabajadores independientes que tuvieran la condición de contratistas de prestación de servicios, y se había dispuesto que, para los demás contratos y tipos de ingresos, el Gobierno Nacional reglamentaría 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[71].

La Ley 1753 de 2015 derogó el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, y en el artículo demandado desarrolló una regulación alternativa orientada a establecer la base de cotización, en principio, para todos los trabajadores independientes, ya se tratase de trabajadores independientes por cuenta propia o independientes con contrato diferente a prestación de servicios, o se estuviese frente a contratistas de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante.

Observa la Corte que, tal como lo puso de presente en su intervención el Departamento de Planeación Nacional, la norma acusada busca precisar el ingreso base para las cotizaciones de los trabajadores independientes y, en ese sentido, se inscribe en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social, resultando relevante también en los campos de salud, pensiones y riesgos laborales que integran el sistema, particularmente desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera del mismo y de las condiciones en las cuales las personas pueden acceder a las prestaciones que ofrece.

5.2. Ubicación de la disposición normativa acusada

El artículo 135 demandado se encuentra ubicado en el Título III de la Ley 1753 de 2015, que establece seis mecanismos para la ejecución del plan y, específicamente, en el Capítulo V, que contiene el mecanismo denominado *"Buen Gobierno"*.

5.2.1. El Congreso de la República expidió la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2014-2018, denominado "*Todos por un nuevo país*". El Título I corresponde a las disposiciones generales y contiene cuatro artículos. El artículo 1º describe los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente forma: *"(…) 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"*.

[71] Ley 1122 de 2007 "Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones". Artículo 18º. Aseguramiento de los independientes contratistas de prestación de servicios. 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. El contratista podrá autorizar a la entidad contratante el descuento y pago de la cotización sin que ello genere relación laboral. // 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. // Parágrafo. Cuando el contratista pueda probar que ya está cotizando sobre el tope máximo de cotización, no le será aplicable lo dispuesto en el presente artículo".

El artículo 2º establece que el documento denominado "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. Todos por un nuevo país*", elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, *"(...) es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como anexo"*[72].

El artículo 3º de la Ley 1753 de 2015 define los pilares del Plan Nacional de Desarrollo en los siguientes términos: "*1. **Paz**. El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos. // 2. **Equidad**. El Plan contempla una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos. // 3. **Educación**. El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos".*

El artículo 4º enumera las *"Estrategias transversales y regionales"* para la consolidación de los tres pilares referidos en el artículo previo, y la "*transformación hacía un nuevo país".* En lo relacionado con las estrategias transversales define: 1. Competitividad e infraestructura estratégicas; 2. Movilidad social; 3. Transformación del campo; 4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz; 5. Buen gobierno y 6. Crecimiento verde. En seguida, enlista las estrategias regionales "*para establecer las prioridades para la gestión territorial y promover su desarrollo*", así: Caribe, Eje Cafetero y Antioquia, Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá, Pacífico, Llanos Orientales y Centro Sur Amazonía.

5.2.2. Tal como se puso de presente, el artículo 135 demandado se encuentra ubicado en el Título III, que establece seis mecanismos para la ejecución del plan, a saber: *(i)* competitividad e infraestructura estratégicas, *(ii)* movilidad social, *(iii)* transformación del campo, *(iv)* seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, *(v)* buen gobierno y *(vi)* crecimiento verde. Específicamente, la disposición demandada hace parte del Capítulo V denominado *"Buen Gobierno"*, cuyo contenido pasará a analizarse a continuación.

Según el documento *"Bases del Plan de Desarrollo 2014-2018"*, la estrategia de "*Buen Gobierno*" busca garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, más transparente, eficiente y eficaz. *"El enfoque de buen gobierno es el de un Estado como instrumento de redistribución de recursos y oportunidades, esto es, de cierre de brechas"*[73]. Para materializar lo anterior,

[72] De acuerdo con la sentencia C-008 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas (ver fundamento jurídico número 87), la jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma reiterada que las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo" hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este. Así por ejemplo las Sentencias C-620, C-519, C-453, C-105 y C-016 de 2016; C-218 de 2015; C-747, C-363 y C-077 de 2012 y C-1062 de 2008.

[73] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf. Pág.9.

fueron planteados, a su vez, seis objetivos[74]:

> *"a) Promover una gestión pública transparente que facilite el acceso a la información pública y prevenga la corrupción.*
>
> *b) Mejorar la efectividad de la gestión pública y el servicio al ciudadano a nivel nacional y territorial.*
>
> *c) Fortalecer la gobernanza multinivel 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.*
>
> *d) Garantizar la producción y difusión de estadísticas oficiales oportunas, de calidad y estratégicas de la Nación.*
>
> *e) Construir un presupuesto informado por desempeño y resultados que mejore la calidad del ciclo de la inversión pública*
>
> *f) Promover y asegurar los intereses nacionales mediante la política exterior y la cooperación internacional".*

En líneas generales, la Corte observa que la estrategia de *"Buen Gobierno",* a la luz de los objetivos mencionados, busca consolidar la lucha contra la corrupción por vía de la implementación de sistemas efectivos de transparencia y rendición de cuentas, fortalecer la articulación Nación-territorio, modernizar el Estado promoviendo eficiencia y eficacia administrativa, optimizar la gestión de la información y mejorar la gestión de la inversión y de los recursos públicos.

5.3. En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada

La ley del Plan Nacional de Desarrollo incluye varias disposiciones relacionadas con la política de atención integral en salud[75], los recursos destinados a la

---

[74] Ibídem, pág. 425 y ss.

[75] *"**Artículo 65. Política de Atención Integral en Salud.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), dentro del marco de la Ley 1751 de 2015, Estatutaria en Salud, así como las demás leyes vigentes, definirá la política en salud que recibirá la población residente en el territorio colombiano, la cual será de obligatorio cumplimiento para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y de las demás entidades que tengan a su cargo acciones en salud, en el marco de sus competencias y funciones. // Para la definición de la política integral en salud se integrarán los siguientes enfoques: i) atención primaria en salud (APS); ii) salud familiar y comunitaria, iii) articulación de las actividades individuales y colectivas y iv) enfoque poblacional y diferencial. Dicha atención tendrá en cuenta los componentes relativos a las rutas de atención para la promoción y mantenimiento de la salud por curso de vida, las rutas de atención específicas por grupos de riesgos, el fortalecimiento del prestador primario, la operación en redes integrales de servicios, el desarrollo del talento humano, en el marco de la Ley 1164 de 2007, articulación de las intervenciones individuales y colectivas, el desarrollo de incentivos en salud y la definición de requerimientos de información para su seguimiento y evaluación. // **PARÁGRAFO 1º** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) realizará la adaptación de esta política en los ámbitos territoriales con población dispersa, rural y urbana diferenciando a los municipios y distritos que tengan más de un millón de habitantes. Para zonas con población dispersa y rural, se podrá determinar la existencia de uno o varios aseguradores. Si se trata de un único asegurador, el MSPS establecerá las condiciones para su selección. **PARÁGRAFO 2º** Para la definición de la política de atención integral, el Ministerio de Salud y Protección Social garantizará una amplia participación de todos los grupos*

financiación del Sistema General de Seguridad Social[76] y el trabajo decente[77],

de interés del sector salud: usuarios, prestadores, aseguradores, academia, asociaciones científicas, entes territoriales, entre otros".

[76] *"**Artículo 66. Del manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).** Con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, créase una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional, asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Entidad hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente. // En materia laboral los servidores de la Entidad se regirán por las normas generales aplicables a los empleados de la rama ejecutiva del orden nacional; en materia de nomenclatura se regirá por el sistema especial que establezca el Gobierno Nacional. En materia de contratación se regirá por el régimen público. // La Entidad tendrá como objeto administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud. // Para desarrollar el objeto la Entidad tendrá las siguientes funciones: // a) Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en el presente artículo. // b) Administrar los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet) creado por el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011 y modificado por el artículo 7o de la Ley 1608 de 2013. // c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud. // d) Realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema, que en todo caso optimice el flujo de recursos. // e) Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que promueva la eficiencia en la gestión de los recursos. // f) Desarrollar los mecanismos establecidos en los artículos 41 del Decreto-ley 4107 de 2011 y 9o de la Ley 1608 de 2013. // g) Administrar la información propia de sus operaciones. // h) Las demás necesarias para el desarrollo de su objeto. // Los recursos destinados al régimen subsidiado en salud, deberán ser presupuestados y ejecutados sin situación de fondos por parte de las entidades territoriales en el respectivo fondo local, distrital o departamental de salud, según sea el caso. La entidad territorial que no gestione el giro de estos recursos a la Entidad, será responsable del pago en lo que corresponda, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por la omisión en dicha gestión. Los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se presupuestarán como transferencias para ser trasladados a la Entidad. // Los recursos administrados por la Entidad harán unidad de caja, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas. // La Entidad tendrá domicilio en Bogotá, D. C., sus ingresos estarán conformados por los aportes del Presupuesto General de la Nación definidos a través de la sección presupuestal del Ministerio de Salud y Protección Social, los activos transferidos por la Nación y por otras entidades públicas del orden nacional y territorial y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Los recursos recibidos en administración no harán parte del patrimonio de la Entidad. Los gastos requeridos para el desarrollo del objeto de la Entidad se financiarán con un porcentaje de hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) de los recursos administrados con situación de fondos. // Son órganos de Dirección y Administración de la Entidad el Director General y la Junta Directiva. El Director General será de dedicación exclusiva, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y actuará como representante legal; como tal, ejercerá las funciones que le correspondan y que le sean asignadas por el decreto de estructura de la Entidad. La Junta Directiva formulará los criterios generales para su adecuada administración y ejercerá las funciones que le señalen su propio reglamento. Estará integrada por cinco (5) miembros así: el Ministro de Salud y Protección Social, quien la presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar su participación en sus viceministros; el Director del Departamento Nacional de Planeación, quien podrá delegar su participación en sus subdirectores generales; un (1) representante de los gobernadores y un (1) representante de los alcaldes de municipios y distritos, los cuales serán elegidos de conformidad con el mecanismo que establezca el Gobierno Nacional. // El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga. // **PARÁGRAFO 1º** El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones. // **PARÁGRAFO 2º** El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas".*

[77] *"**Artículo 74. Política nacional de trabajo decente.** El Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, adoptará la política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la*

todos los cuales hacen parte de la estrategia transversal denominada *movilidad social*.

Incluso, interesa recordar que el Departamento Nacional de Planeación argumentó que la norma censurada se encontraba estrechamente relacionada con el pilar fundamental de la equidad, que persigue, entre otros objetivos, *"mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad"*.

Finalmente, no sobra poner de presente que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró en su intervención que el artículo 135 desarrollaba el objetivo ínsito en el punto siete del Plan relacionado con el escenario macroeconómico y la amenaza para la sostenibilidad financiera de la seguridad social a raíz del envejecimiento de la población. Igualmente, encontró relación con el objetivo uno del punto tres, encaminado a *"reducir las brechas territoriales y poblacionales existente en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad"*, pues para poder asegurar el acceso en igualdad de condiciones a servicios fundamentales como la salud, debe garantizarse la sostenibilidad financiera del sistema, lo cual se logra con previsiones como la del artículo 135, que permite obtener un mayor y mejor recaudo de aportes para los sistemas de salud y pensiones.

5.4. No existe una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan.

Siguiendo las anteriores consideraciones, a la luz del juicio de conexidad directa e inmediata, para esta Corporación es claro que no se cumplen los criterios fijados en la jurisprudencia para el juicio estricto de constitucionalidad a la luz del principio de unidad de materia de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo.

La Corte llega a la anterior conclusión a partir de dos tipos de consideraciones, las primeras de carácter formal, relacionadas con la ubicación de la disposición demandada en el cuerpo mismo de la ley del plan, y las segundas, de carácter material, referidas al examen sobre la existencia de una conexión teleológica estrecha y directa entre la previsión acusada y las normas instrumentales de la ley del plan.

5.4.1. A partir de la presentación realizada es posible concluir que la norma demandada no tiene relación alguna con el mecanismo de ejecución de *"Buen Gobierno"* en el que se encuentra ubicada. En efecto, de acuerdo con lo planteado en el artículo 135, alusivo al ingreso base de cotización de los

---

formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo. // El Gobierno Nacional también fijará las reglas para garantizar que las empresas cumplan plenamente las normas laborales en los procesos de tercerización.
El Gobierno Nacional deberá garantizar que las actividades permanentes de las entidades públicas sean desarrolladas por personal vinculado a plantas de personal, con excepción de los casos señalados en la ley".

trabajadores independientes, esta temática no guarda ningún tipo de conexión o vínculo con la estrategia de promover un Estado moderno, más transparente, eficiente y eficaz. Dicho de otro modo, el contenido normativo del precepto acusado no puede ser relacionado como un enunciado instrumental que contribuya directamente a la materialización del fin que persigue la estrategia transversal de *"Buen Gobierno"*.

5.4.2. Por otra parte, la conexidad alegada por algunos de los intervinientes respecto de la cobertura en salud o la movilidad social como objetivo y estrategia transversal del Plan, es meramente hipotética, conjetural e indirecta. Ello, porque si bien regular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes, en la medida en que es un presupuesto de la sostenibilidad del sistema, puede encontrar relación con alguno de los objetivos, metas, planes o estrategias propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, tal relación no puede considerarse como directa e inmediata, ni plantea una conexidad teleológica estrecha entre la disposición demandada y los referidos contenidos del plan. En realidad, la regulación atacada pretende llenar el vacío normativo que se advertía en la Ley 1122 de 2007 frente a la fijación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes con contratos diferentes a los de prestación de servicios. En ese contexto, advierte la Corte 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. Así, la disposición acusada no corresponde a una medida instrumental orientada a hacer efectiva alguna estrategia específica del Plan Nacional de Desarrollo, no siendo de recibo tampoco la pretensión conforme a la cual es posible incluir en la ley que lo contiene, cualquier medida que obedezca a los objetivos generales del Estado o que pretenda subsanar deficiencias detectadas en sistemas preexistentes, sin que, por lo demás, dadas las especiales características de esta normativa, en relación con tales contenidos se cumpla un debate informado y suficiente que preserve la necesaria deliberación democrática.

6. Decisión por tomar

6.1. De acuerdo con las consideraciones expuestas en precedencia, concluye la Corte que no existe una conexidad directa ni inmediata del tema regulado en el artículo 135 del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, de la fijación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes con los objetivos, metas, planes o estrategias vistos en conjunto e incorporados en la Parte General de la Ley 1753 de 2015.

Sobre esta base, será decretada la inconstitucionalidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 por desconocimiento del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política de 1991.

6.2. Con todo, habiéndose arribado a la decisión de declarar inexequible la disposición censurada, observa la Corte, por un lado, que su retiro inmediato del ordenamiento jurídico podría derivar en la afectación de derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores

independientes al Sistema Integral de Seguridad Social y, por otro, que aquella fue adoptada en un contexto en el que, al amparo del estándar jurisprudencial entonces imperante, sucesivas leyes habían incorporado mandatos con similar contenido. En tal virtud, se diferirán los efectos de la inexequibilidad de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elabore por parte del legislador ordinario la regulación de la materia, a través de la expedición de una ley con la garantía plena de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación.

Sobre la potestad de diferir los efectos de sus decisiones, esta Corporación ha expresado que, de ordinario, y salvo que se indique expresamente algo diferente en el fallo, la declaratoria de inexequibilidad de una disposición tiene efectos hacia el futuro (*ex nunc*). Sin embargo, excepcionalmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad que le asiste a este Tribunal de modificar la mencionada regla general y determinar, en principio, otras consecuencias temporales para sus fallos de inexequibilidad, siempre que ello encuentre justificación en la guarda de la supremacía e integridad de la Carta Política[78].

En esa medida, interesa señalar que *"deben existir razones de orden constitucional que pongan en evidencia la necesidad de variar la regla general anterior (efectos ex nunc), bien sea para diferir la aplicación de la parte resolutiva del fallo, o bien sea para retrotraer sus efectos"*[79], para lo cual se ha considerado necesario efectuar dos tipos de análisis. El primero, impone a esta Corte determinar la entidad de la infracción constitucional, en función de la cual se puede determinar, bien sea la retroactividad de los efectos del fallo, cuando ello se requiera para la protección de los derechos afectados[80], o el diferimiento de los mismos, cuando quiera que la afectación sea menor[81]. El segundo tipo de análisis, de carácter consecuencial, exige a la Corporación valorar los impactos positivos y negativos que puede conllevar la decisión de retrotraer o diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma enjuiciada, ya que en el primer supuesto se afecta la seguridad jurídica y la confianza en la validez del sistema jurídico[82] y, en el segundo, se mantiene la vigencia de una disposición contraria al ordenamiento superior.

Siguiendo los anteriores postulados, y teniendo en cuenta que el nivel de gravedad de la afectación constitucional puede resultar leve-moderada en

[78] Consultar el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 *"Estatutaria de Administración de Justicia"*.
[79] Sentencia C-280 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[80] Un ejemplo de una infracción constitucional que generó la declaratoria de inexequibilidad con efectos retroactivos, puede observarse en la Sentencia C-665 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual esta Corporación encontró que el fundamento normativo invocado por el Presidente de la República para expedir un decreto con fuerza de ley era del todo inexistente. En concreto, en dicho fallo se advirtió que *"la habilitación al Gobierno ya no existía en el momento en que se dictó el Decreto 4766 de 2005 (norma enjuiciada), por cuanto un día antes había sido derogado tácitamente el Acto Legislativo 02 de 2005 (disposición habilitante), a través del Acto Legislativo 03 de 2005".*
[81] Ejemplo de una infracción de este tipo que permitió diferir los efectos de la inexequibilidad puede evidenciarse en la Sentencia C-818 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en la que la Corte Constitucional evidenció que las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relativas al derecho de petición recogían la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia y, por ello, resultaban un avance en la protección del mismo, pero que eran inconstitucionales por no haber sido expedidas mediante una ley estatutaria según lo dispone el artículo 152 de la Constitución.
[82] Ver, entre otras, las Sentencias C-473 de 2013 y SU-037 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

función de la trascendencia social que supone la regulación contenida en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, cuyo retiro inmediato del ordenamiento jurídico podría causar un impacto altamente negativo al *(i)* generar una grave alteración en las dinámicas de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente al de prestación de servicios al Sistema Integral de Seguridad Social; *(ii)* causar una seria afectación a la sostenibilidad financiera de dicho Sistema; y, eventualmente, *(iii)* suscitar una falta de reglamentación en un aspecto transversal propio de la seguridad social, en el presente asunto resulta procedente efectuar el anunciado diferimiento[83], con miras a *"proteger la Constitución de la violación que se le ha infringido, pero sin afectar gravemente otros valores constitucionales que se encuentran en juego"*[84].

Así las cosas, se insiste en el hecho de que esta modalidad de decisión se adopta bajo el entendido de que la inexequibilidad inmediata del artículo 135 de la Ley 135 de la Ley 1753 de 2015, podría dar lugar a la eventual afectación de principios y valores constitucionales. El término de hasta por las dos próximas legislaturas no menoscaba de manera desproporcionada el principio democrático y, en cambio, sí le concede un espacio razonable al Congreso de la República para que, de una manera deliberativa más amplia, apruebe una ley ordinaria en la que se establezca con precisión la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social.

En las anotadas circunstancias, tampoco se podría establecer una sentencia de tipo integradora de carácter condicionado para suplir la inexequibilidad derivada de la falta de unidad de materia del artículo demandado, comoquiera que en este caso no se puede suplir con este tipo de decisión la ausencia de conexidad directa e inmediata entre los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo con las normas instrumentales que se establecen para darle aplicación y efectividad, dado que se excedería la potestad de la Corte para efectuar este tipo de control sobre la unidad de materia, que como se ha expresado en esta providencia es de carácter estricto.

Por lo anterior, para la Corte, se cumplen en este caso los presupuestos jurisprudenciales para proferir este tipo de decisiones de carácter diferido en el tiempo, ya que, como se ha mostrado, no solamente existe una justificación para esa modalidad de decisión, sino que también se encontró que dicho diferimiento responde al hecho de que la declaración de inexequibilidad inmediata podría derivar en una afectación de derechos y principios que conduciría a una situación constitucionalmente más gravosa que el mantenimiento en el ordenamiento jurídico de la disposición acusada. De igual forma, se ha dejado sentado que la solución planteada es más adecuada que la de recurrir a una sentencia integradora, al paso que, finalmente, la extensión del plazo conferido al legislador se justifica en razón de la complejidad propia del tema y de la incidencia de su regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales y en la sostenibilidad financiera del Sistema Integral de

[83] Ver, entre otras, las Sentencias C-221 de 1997, C-700 de 1999, C-620 de 2001, C-253 de 2010 y C-008 de 2018.
[84] Sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Seguridad Social[85].

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **INEXEQUIBLE** 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"*, 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.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

[85] Consultar, entre otras, las Sentencias C-252 de 2010, C-852 de 2005 y C-737 de 2001.

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA C-219/19

Expediente D-12345

Magistrado Ponente:
Luis Guillermo Guerrero Pérez

En atención a la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, Salvo mi Voto en relación con la declaratoria de la inexequibilidad diferida de la disposición objeto de estudio en el expediente de la referencia, con fundamento en las siguientes razones:

1. En la sentencia de la cual me aparto se concluyó que la disposición acusada no cumplía con las reglas de conexidad establecidas en la Sentencia C-092 de 2018, para efectos de valorar su adecuación al artículo 158 de la Constitución, que regula la exigencia de unidad de materia. En esa oportunidad, la Corte Constitucional fundamentó la declaratoria de inexequibilidad de la disposición objeto de control en las siguientes tres razones concretas y específicas:

> **(i) Falta de conexidad entre la disposición demandada y las bases del Plan Nacional de Desarrollo**: *"si bien los servicios públicos domiciliarios están directamente relacionados con varias esferas de los derechos fundamentales y, por ende, la facultad administrativa sancionadora en dicho ámbito es particularmente importante, elevar las sanciones a imponer a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios no guarda relación material con ninguno de los objetivos señalados en la Ley del Plan de Desarrollo, ni con los programas, objetivos, metas y estrategias señalados en este. De lo anterior se sigue que el artículo 208 acusado no guarda relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias señalados en la Ley 1751 de 2015, ninguno de los cuales hace referencia a los vínculos entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios, razón por la cual, se vulneró el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política"*.
>
> **(ii) Exigencia de una mayor deliberación para la adopción de normas sancionatorias**: *"las normas con contenidos sancionatorios requieren de una deliberación democrática con un grado de trasparencia mayor que su nuda inserción aislada y coyuntural en el Plan Nacional de Desarrollo, pues la relación entre estas y el Plan es precario e imperceptible. Las normas sancionatorias, por su naturaleza de ultima ratio e inmediata injerencia en el ámbito de la libre determinación humana -con mayor o menor rigor invasivo-, no pueden ser configuradas sin un estudio en el que se incluya la determinación de los elementos del*

tipo (sujetos, objetos de protección, conducta, etc.), ya que estos se erigen en exigencias estrictas, que en este caso no fueron previstas en la ley y se delegaron por completo en el ejecutivo".

(iii) Restricción para crear regulaciones permanentes: *"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".*

2. Según este precedente, la inconstitucionalidad de una disposición del Plan Nacional de Desarrollo por el desconocimiento del principio de unidad de materia en el trámite legislativo exige: *(i)* que entre esta y las normas generales e instrumentales del Plan no exista relación de conexidad directa e inmediata, *(ii)* que regule una materia sancionatoria o *(iii)* que tenga carácter permanente. Ninguna de estas subreglas se acreditó en el control de constitucionalidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

3. En primer lugar, existía un vínculo directo entre la regulación del Ingreso Base de Cotización (IBC) para los trabajadores independientes, con contratos diferentes al de prestación de servicios, con los objetivos, metas y estrategias del PND. La disposición guardaba conexidad con el pilar general de equidad (art. 3 del PND) y, en materia instrumental, con la base de movilidad social (art. 4 del PND). La disposición desarrollaba el objetivo específico de formalización y calidad en el empleo. Finalmente, la disposición materializaba la estrategia de movilidad social, de modo directo e inmediato, al regular una nueva fuente de financiamiento.

4. En segundo lugar, la disposición no regulaba una materia sancionatoria, sino una fuente de financiación.

5. En tercer lugar, la disposición estatuía una nueva fuente de financiación temporal, pues estaba circunscrita a la vigencia del PND 2014-2018. Esto se corrobora si se tiene en cuenta que el nuevo PND 2019-2022 "*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*" (una vez entre en vigencia) deroga la disposición demandada[86].

6. Conforme a lo antes expuesto, la norma declarada inexequible con efectos diferidos a las siguientes dos legislaturas no se encuadraba en ninguna de las subreglas jurisprudenciales definidas en la Sentencia C-092 de 2018, en tanto

[86] Su artículo 349 dispondrá: "*ARTÍCULO 349º. **VIGENCIAS Y DEROGATORIAS**. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.* (…) ***Se derogan expresamente*** (…) *los artículos 7, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, **135,** 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la **Ley 1753 de 2015***" (énfasis propio).

que: *(i)* tenía relación con dos bases del PND: equidad y movilidad social, *(ii)* no regulaba una materia sancionatoria, sino el IBC de los trabajadores independientes y *(iii)* tenía carácter temporal.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado