COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/068/20

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/068/20
Expediente	—
Fecha	2020-02-19
Sala	Sala concluyó
Magistrado ponente	DIANA FAJARDO RIVERA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Unidad De Materia En Ley Del Plan Nacional De Desarrollo
- Unidad De Materia
- Principio De Unidad De Materia En El Plan Nacional De Desarrollo
- Sistema De Seguridad Social Integral De Los Trabajadores Independientes
- Principio De Unidad De Materia En Ley Del Plan Nacional De Desarrollo

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” , por infracción al principio de unidad de materia. Segundo.- Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el…

Texto completo

C-068-20 Sentencia C-068/20 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Competencia de la Corte Constitucional INTEGRACION NORMATIVA- Eventos en que procede De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la Corte podrá, excepcionalmente, hacer integración normativa en los siguientes eventos: "(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional” INTEGRACION NORMATIVA- Procedencia COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Definición y fundamento COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Criterios para determinar su existencia COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Inexistencia UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Vicio material y no formal LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Parte general y Plan de inversiones de entidades públicas del orden nacional PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Objetivos PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Conformación Una interpretación armónica de los elementos señalados ha llevado a la Corte a concluir que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo está compuesta 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 que serán adoptadas por el Gobierno, (d) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, (e) los recursos financieros requeridos y (f) las normas jurídicas necesarias para su ejecución LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Carácter multitemático y heterogéneo LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Aprobación bajo condiciones especiales/ UNIDAD DE MATERIA- Conexidad entre disposiciones y materia principal de la ley PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Jurisprudencia constitucional SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES- Normatividad/ SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES- Cotización NORMA ACUSADA- Contenido y alcance PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Instrumentos o estrategias necesarios para consecución de metas y objetivos LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Naturaleza La naturaleza de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo de planeación exige la formulación de metas, objetivos y estrategias para estructurar una política económica, social y ambiental durante cuatro años. Esta función de planificación estatal se desdibuja cuando las leyes del Plan Nacional de Desarrollo son utilizadas para incluir, como en este caso, sucesivas normas sobre una regulación transversal que no responden de manera concreta al modelo económico propuesto por cada gobierno, sino que son incluidas en distintos planes de desarrollo sin responder de forma concreta a algún propósito, meta u objetivo PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO- Inexistencia de conexidad directa/ PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Desconocimiento/ SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA- Aplicación En tal sentido, la Sala concluyó que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 del Texto Superior, toda vez que no existe una conexidad directa o inmediata 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. Sin embargo, difiere los efectos de esta decisión a las dos próximas legislaturas a fin no afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social Referencia: Expediente D-13343 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” .

Actores: María del Mar Arciniegas Perea y Juan Esteban Sanín Gómez. Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES 1. En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, María del Mar Arciniegas y Juan Esteban Sanín Gómez demandaron la inconstitucionalidad del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 . M ediante Auto de 15 de julio de 2019 se admitió la demanda por considerar reunidos los requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, y comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso. Asimismo, se ordenó la fijación en lista, y se invitó a participar en este proceso a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (ASOFONDOS), a la Asociación de Trabajadores Independientes (ASOTRAIN), a la Agremiación de Trabajadores Independientes con diferentes Profesiones, Artes y Oficios (Digore), a la Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar en forma Colectiva a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral (Fedecoltia), y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Rosario, Libre de Colombia, EAFIT, Javeriana, del Valle y del Norte.

2. C umplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA 3. A continuación se transcribe el texto del artículo acusado [1] . “LEY 1955 DE 2019 Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (…) TÍTULO II (…) CAPÍTULO II.

MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN. SECCIÓN III (…) SUBSECCIÓN 4 EQUIDAD EN LA SALUD (…) ARTÍCULO 244. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES.

Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo. PARÁGRAFO. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

Los plazos que se encuentren cursando para resolver recursos o la revocatoria directa de actos administrativos proferidos por la UGPP en la materia, se ampliarán en el mismo término del inicialmente definido por la ley.

A las decisiones resultantes de la aplicación de la presente disposición también le será aplicable lo dispuesto en el artículo 110 de la presente ley, cuyo plazo para solicitar la transacción con la UGPP será el 31 de diciembre de 2020 ”.

III. LA DEMANDA 4. Los demandantes consideran que la norma referida desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), pues incorpora una disposición que no guarda relación alguna con el Plan Nacional de Desarrollo.

5. Señalan que, de acuerdo con el artículo 158 de la Carta Política, desarrollado en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992, esto es, el Reglamento del Congreso de la República, “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”. Asimismo, manifiestan que el artículo 193 de la misma Ley, en consonancia con el artículo 169 constitucional, establece que el título de las leyes debe corresponder con su contenido.

6. Agregan que la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) fue expedida con el objetivo de “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”.

Y, en criterio de los demandantes, en contraste con los propósitos mencionados, el artículo 244 del PND 2018-2022 define o precisa el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores independientes, para efectos de establecer sus aportes al sistema de seguridad social.

7. Posteriormente, el escrito de demanda presenta una amplia trascripción de pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los que se define el alcance del principio de unidad de materia, como norma que racionaliza el procedimiento legislativo, y define la pertinencia de una regulación determinada (C-837 de 2001 [2]).

Señala que, si bien las leyes pueden regular materias complejas, siempre debe preservarse una relación de conexidad o un vínculo objetivo y razonable entre los distintos aspectos que la componen (C-778 de 2003 [3]).

8. Indican que, según la Sentencia C-188 de 2006 [4] , el principio de unidad de materia impone un límite al ejercicio de configuración legislativa pues el Legislador debe “(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” (citan, además, la Sentencia C-992 de 2001 [5]).

9. Los demandantes destacan que para evaluar si se satisface el principio de unidad de materia, el juez constitucional debe analizar (i) que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios;

(ii) que el título no sustituya la descripción general del contenido de la misma; (iii) que entre el título de la ley y su contenido exista relación de conexidad; y (iv) que este no conceda reconocimientos, privilegios y honores (citan la Sentencia C-821 de 2006 [6]).

10. Sostienen los demandantes, además, que, según jurisprudencia constante de la Corporación (citan las sentencias C-400 de 2010 [7] , C-490 de 2011 [8] y C-896 de 2012 [9]), el principio de unidad de materia exige conexidad temática, causal, teológica y sistemática entre la disposición o norma y la ley que la contiene.

11. Después, proponen los demandantes que “el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto de dos etapas, de conformidad con lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-823 de 2006. En la primera de ellas se define ‘el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada’ procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguno de tales vínculos”.

12. Acto seguido, los demandantes afirman que el artículo 339 de la Carta Política establece que “habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal".

13. Además, indican que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la ley también incluye "normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar" (invocan la Sentencia C-305 de 2004 [10]).

14. Manifiestan que en la providencia C-016 de 2016 [11] , la Corte estableció que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo debe sujetarse a los límites aplicables a las demás leyes, entre los que se cuenta, el respeto por el principio de unidad de materia. En consideración al carácter "multitemático" de la ley aprobatoria del PND, el respeto por el principio de unidad presenta algunas particularidades:

a) Impone una 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) Exige una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las disposiciones instrumentales que confiere.

c) Debe existir 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" para evitar que el carácter multitemático de la ley del plan comporte el vaciamiento normativo del principio.

d) En consecuencia, en este ámbito el control material se torna más estricto, y se encamina a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino uno directo, no eventual o mediato.

15. Asimismo, señalan que en la Sentencia C-453 de 2016 [12] , que estudió la demanda de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'", la Corte estableció varias reglas para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia, respecto a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, a saber:

a) "La Ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes precedentes. Tampoco permite relevar de la potestad legislativa al Congreso más allá de los objetivos, metas y estrategias de la específica política de planeación del respectivo Gobierno. Esto es, recae sobre el legislativo el deber de respetar el contenido constitucional del Plan, en cuanto que el Plan contiene "normas de orientación" o "normas de contenido instrumental". Una norma que no se ajusta a ninguna de estas dos categorías ha de ser excluida." b) "El examen de las normas instrumentales debe evidenciar una relación de conexidad directa con los objetivos, metas y estrategias de la política del Plan. De no verificarse tal circunstancia quedará puesto de presente el quebrantamiento del principio y tendrá lugar la inexequibilidad. Se ha sentado que una norma instrumental que autónomamente no establezca condiciones suficientes para la materialización del objetivo al que sirve o, no es inequívocamente efectiva para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan; quebranta la unidad de materia." c) "Igualmente, se ha fijado que debe existir una conexidad teleológica entre el telos del Plan y la preceptiva instrumental del mismo." d) "También se ha valorado que si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general." 16. En relación con la restricción para crear regulaciones permanentes en el Plan Nacional de Desarrollo, hicieron referencia a la Sentencia C-092 de 2018 [13] , en la cual se reiteraron las sentencias C-016 de 2016 [14] y C-008 de 2018 [15] , en las que se estableció 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 una ley cuya vocación es transitoria".

17. Posteriormente, señalan que recientemente, esta Corporación se pronunció en la Sentencia C-219 de 2019 [16] , respecto a la constitucionalidad de artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'.

En esta ocasión, la norma, que también se refería al ingreso base de cotización para trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, fue declarada inexequible puesto que no cumplía "con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia".

18. En ese marco, consideran que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 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" . Ello implica que la norma acusada no tiene naturaleza instrumental, ni se relaciona directamente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

19. Por último, destacan que " no existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan que puedan relacionarse, de forma objetiva y razonable, con la Ley 1955 de 2019, de forma que se evidencie una conexidad causal, temática, sistemática o teleológica, con la disposición demandada ." IV. INTERVENCIONES 4.1.

Entidades públicas 4.1.1. Ministerio del Trabajo 20. El Ministerio del Trabajo [17] solicita se declare la exequibilidad de la norma demandada. Indicó que definir la base de cotización de los afiliados independientes al Sistema Integral de Seguridad Social, permite crear las condiciones para garantizar su protección frente a las posibles contingencias que puedan afectar su vida o su salud, cuestión que hace parte de los pilares fundamentales de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

21. Señaló que la ley demandada se fundamenta en tres pilares, a saber: pacto por la legalidad, pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad, y pacto por la equidad. Puntualizó que este último tiene un componente denominado Salud para todos con calidad, el cual "propende por colombianos más sanos y políticas de prevención, costos sostenibles y saneamiento financiero, fortalecimiento institucional y definición de competencias en inspección y vigilancia, equipamiento con infraestructura tecnológica y la articulación de agentes del sector y salud con calidad". Así las cosas, el concepto de costos sostenibles se refiere, entre otras cosas, al adecuado recaudo y destinación de las contribuciones que son el soporte financiero para cubrir las prestaciones derivadas de la seguridad social.

22. En consecuencia, cuando la norma demandada determina el ingreso base de cotización de los afiliados independientes, está procurando dotar al sistema de los recursos necesarios para financiar las prestaciones mencionadas: " Por lo anterior el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 no quebranta el principio de unidad de materia como lo plantea el actor, pues se ajusta a los pilares de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Pacto por la equidad), sino que además se aviene a las estrategias y políticas que deben orientar las acciones gubernamentales en materia social y que exigen la sostenibilidad fiscal de las prestaciones que reconoce el Sistema de Seguridad Social." 23. Con base en lo expuesto, la entidad considera que la norma es exequible y no desconoce el principio de unidad de materia, pues se ajusta a los pilares de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, y además, está ligado a las estrategias y políticas que orientan el actuar del gobierno en materia social.

24. Finalmente, indicó que la cobertura del derecho a la seguridad social depende de elementos económicos, financieros, prestacionales y asistenciales, por lo que la incorporación de la norma demandada en el texto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no se opone al alcance de este derecho como derecho de contenido programático. Y destacó: " No sobra

advertir que la norma que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, en cuanto establece el ingreso base de cotización para los trabajadores independientes, constituye norma instrumental de ejecución del presupuesto pues su propósito es dotar al Sistema de Seguridad Social de los recursos suficientes para garantizar el acceso a las prestaciones allí establecidas en favor de los afiliados y garantizar la sostenibilidad de dicho sistema ”.

4.1.2. Ministerio de Salud y Protección Social y Departamento Nacional de Planeación –DNP 25. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación [18] presentaron una intervención conjunta en la que solicitan se declare exequible la norma demandada.

26. En primer lugar, se refirieron al antecedente específico en la materia objeto de análisis, señalando que, en la Sentencia C-219 de 2019 [19] se declaró la inexequibilidad diferida hasta por las dos próximas legislaturas del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo ‘Todos por un nuevo país’, por violación al principio de unidad de materia. Sin embargo, precisaron que, de la Sentencia solo se conoce el comunicado de prensa, y que la norma declarada inexequible fue casi simultáneamente derogada de manera expresa por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

27. Respecto a la inconstitucionalidad por supuesta violación al mandato de unidad de materia, consideran que la norma sí observa este principio, y abordaron tres aspectos para sustentarlo: (i) las especificidades del análisis de constitucionalidad por unidad de materia, cuando se trata de leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo; (ii) la ausencia de precedente en materia de temporalidad de las leyes aprobatorias de planes de desarrollo, que la configure como una subregla más para evaluar la observancia del principio de unidad de materia en este tipo de leyes; y, (iii) la existencia de conexidad entre la disposición demandada y la parte general del PND.

28. En cuanto al primer punto, indicaron que el Plan Nacional de Desarrollo se compone de dos partes: una general, y el denominado plan de inversiones. Este último, resaltaron, contiene normas instrumentales.

De esta manera, señalaron que “el principio de la unidad de materia en el Plan Nacional de Desarrollo ha sido un aspecto de especial consideración por la Corte Constitucional, en el entendido de que dada la naturaleza multitemática y heterogénea de esta Ley [20] , su tratamiento tiene unas particularidades y, con respecto a las normas instrumentales como la demandada, se debe hacer su valoración frente a la conexidad teleológica [21] que tenga con la parte general del mismo Plan.” 29. Igualmente, hicieron alusión a la Sentencia C-573 de 2004 [22] , en la cual, la Corte concluyó que el control constitucional de un cargo por violación al principio de unidad de materia en la ley del plan, es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. En consecuencia, las disposiciones instrumentales deben guardar relación directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo.

30. Así las cosas, argumentaron que esta Corporación ha reconocido que la aplicación del principio de unidad de materia en el caso del Plan Nacional de Desarrollo tiene especificidades derivadas de su naturaleza especial, y se refirieron a la Sentencia C-714 de 2008 [23] , en la cual se estableció que “los proyectos de inversión, programas, normas o cualesquiera otras disposiciones que se incorporen en el Plan de Inversiones, deben necesariamente guardar una relación de conexidad directa con uno o más de los objetivos propuestos en la Parte General del plan, so pena de resultar inadmisibles”.

31. Del mismo modo, citaron la Sentencia C-539 de 2008 [24] , en la cual se expresó que “el principio de unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se articula de acuerdo a la especial conformación de este cuerpo normativo, de manera tal que la identidad temática se exige respecto de las disposiciones de carácter instrumental

contenidas en el Plan de inversiones, las cuales deben tener aptitud sustancial, directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales señaladas en la parte general del Plan".

32. Los intervinientes concluyeron que, con base en estos pronunciamientos, y el artículo 6 de la Ley 152 de 1994 "de lo que se trata entonces, es de construir una correspondencia finalística entre la norma instrumental y las bases del plan, reconociendo que por mandato constitucional, esta norma debe incorporar no solo los objetivos, propósitos y metas a largo y mediano plazo, sino que también debe incluir la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución" .

33. Posteriormente, pusieron de presente otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, tales como la Sentencia C-305 de 2004 [25] , por medio de la cual se aclaró que a pesar de que la ley del plan es de naturaleza presupuestal, en esta no solo se incluyen estrategias de este tipo, sino que también puede contener normas que deriven en la consecución de metas sociales o ambientales.

34. Invocaron también, la decisión contenida en la Sentencia C-077 de 2012 [26] , en la cual se estudió la constitucionalidad de varias normas incluidas en la Ley 1450 de 2011. De esta manera, al estudiar el artículo 22 de la referida Ley, la Corte concluyó que "es evidente que uno de los propósitos y objetivos del PND es el mejoramiento de las condiciones en infraestructura y prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico…, por lo que la estrategia consistente en permitir la transferencia de obras de infraestructura realizadas por las Corporaciones Autónomas Regionales a los municipios o las empresas de servicios públicos se enmarca dentro de los objetivos del Plan y representa una estrategia conducente para la realización de los mismos".

35. Mencionaron la Sentencia C-016 de 2016 [27] , en la que se afirmó que "la práctica interpretativa de esta Corporación indica que el juzgamiento de normas incluidas en tal tipo de leyes por la infracción del artículo 158 requiere, en primer lugar (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental. A continuación, corresponderá (ii) establecer si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización. Finalmente es necesario (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata".

36. Además, afirmaron que la Sentencia C-092 de 2018 [28] fue utilizada por los demandantes de forma parcial y descontextualizada, por lo que aclararon que esta providencia estableció, que a efectos de verificar la unidad de materia entre una medida específica y la Ley del Plan, esta Corporación "debe corroborar:

(i) que se trate de disposiciones de carácter presupuestal, o disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución del plan; (ii) si existe un vínculo o conexión entre los objetivos y metas contenidos en la parte general del Plan o con los instrumentos creados por el Legislador para alcanzarlos; (iii) la existencia de una conexión teleológica estrecha entre los objetivos y las normas instrumentales, y (iv) si se puede comprobar un vínculo directo e inmediato entre los objetivos generales del Plan y sus normas instrumentales".

Consideran que es evidente que " el fundamento del análisis realizado por la Corte en esta sentencia, no es, como lo quieren hacer ver los demandantes, la temporalidad de la disposición, sino la conexidad teleológica directa que exista entre la norma instrumental y las disposiciones generales de la Ley del Plan." 37. Respecto a lo expuesto por los demandantes en relación con la temporalidad de la norma, los intervinientes expresaron que esta Corporación ha entendido que la Ley del Plan es una norma especial, no solo multitemática, sino también compuesta por normas temporales y normas de naturaleza permanente. Para sustentar lo dicho, se refirieron a la Sentencia C-047 de 2018 [29] , en la cual se afirmó que "el simple paso del cuatrienio para el cual son expedidos los Planes Nacionales de Desarrollo y

la no reiteración de sus disposiciones en los Planes posteriores, no implican, per se, su derogatoria o pérdida de vigencia".

38. Reiteraron entonces, que no existe precedente jurisprudencial que exija una temporalidad determinada a las normas incorporadas en las leyes de Plan de Desarrollo, y resaltaron lo afirmado en el salvamento de voto que hizo la magistrada ponente a la Sentencia C-219 de 2019 [30] . En esta providencia, se declaró inexequible el artículo 135 del Plan de Desarrollo anterior, pues la Corte encontró que las subreglas establecidas para el análisis del principio de unidad de materia no se cumplieron, ya que la norma estudiada no tenía conexidad con la parte general del Plan y contenía un mandato de carácter transversal y permanente propio de una ley ordinaria. No obstante, en el salvamento de voto mencionado se indicó que "solo existen tres escenarios para introducir una nueva regla o interpretación al principio de unidad de materia cuando la norma analizada se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo: (i) que existiera un precedente para reiterar, (ii) que el precedente estuviera contenido únicamente en la sentencia C-092 de 2018 [31] , y (iii), que no existiera precedente sobre el tema." A juicio de la Magistrada, ninguna de las hipótesis se configuró.

39. Señalaron que, al invocar como precedente las decisiones contenidas en las sentencias C-016 de 2016 [32] y C-008 de 2018 [33] , se ignora que en estas providencias nunca se analizó la vocación de permanencia o transitoriedad de las normas acusadas como criterio para determinar su exequibilidad o inexequibilidad; y que, es el Legislador, en ejercicio de sus competencias y atribuciones, quien define qué normas del Plan de Desarrollo anterior quiere que permanezcan para darles continuidad.

40. Por otra parte, los intervinientes se refirieron a la conexidad entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, pacto por la equidad'. De esta manera, advierten que la relación de la norma bajo estudio y el pacto por la equidad del PND, se puede verificar en el documento denominado 'Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022', incorporado de manera expresa en la Ley 1955 de 2019.

41. Del documento mencionado, resaltaron diferentes temas contenidos en el Pacto III, denominado "Pacto por la equidad política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a los mercados", [34] que consideran, dan cuenta la conexidad entre la norma y la parte general del Plan.

42. Destacaron que la garantía de acceso a la salud de calidad y la sostenibilidad financiera del sistema; y la promoción del acceso a la protección social como manifestación del trabajo decente, son objetivos expresamente planteados en el PND, y están instrumentalizados a través de una norma de carácter tributario como el artículo 244, el cual, en sus propias palabras:

· "Determina un trato equitativo entre los distintos tipos de independientes, clarificando la determinación de su obligación de pago a partir de los ingresos netos generados." · "Establece la determinación de un sistema de presunción de costos, que permitirá a la UGPP centrarse en la determinación de los eventos de inexactitud y omisión, y facilitará el cumplimiento de la obligación contributiva a los aportantes." · "Permite sin duda mejorar el control de la evasión de recursos y garantizar la sostenibilidad financiera de la seguridad social, al establecer herramientas que permiten determinar de manera más precisa la evasión e inexactitud." 43. En línea con lo anterior, se refirieron al Pacto II "Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos" [35] y sustentaron que esta estrategia abarca tres pilares, de los cuales, uno de ellos, incluye la afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social.

44. Así las cosas, expusieron que estas disposiciones guardan relación temática, sistemática y teleológica con los objetivos planteados en el Ley 1955 de 2019, "ya que hace más eficiente la obtención de los recursos que resultan necesarios para hacer frente a las presiones, no solo del crecimiento demográfico, envejecimiento de la población y

ampliación de las coberturas del sistema de salud, sino que en particular, en este último, permite garantizar la necesaria interrelación entre los principios de universalidad y solidaridad del derecho fundamental a la salud, establecidos en la Ley Estatutaria de Salud, que no se ven adecuadamente reflejados cuando determinados grupos de personas con capacidad de pago en razón de su actividad económica no realizan los aportes necesarios para la financiación del servicio de salud del que serán beneficiarios." 45. Finalmente, recordaron que la Corte ha aceptado la viabilidad de la inclusión de normas de carácter tributario en los planes de desarrollo, lo cual fue sustentado con base en la Sentencia C-801 de 2008 [36] .

46. Conforme a todo lo expuesto, concluyeron que la inclusión del artículo demandado, en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, "no comporta la vulneración del principio de unidad de materia esgrimida por los demandantes, y se constituye en un instrumento para garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social Integral, así como un mecanismo idóneo para mejorar el recaudo de las contribuciones parafiscales y el cumplimiento de las obligaciones contributivas de los independientes." 4.2.

Intervenciones gremiales 4.2.1 Agremiación Nacional de Trabajadores Independientes con Diferentes Profesiones, Artes y Oficios - Digore, y Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar Colectivamente a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral - Fedecoltia [37] 47. Digore y Fedecoltia, solicitaron declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada.

48. Empezaron por señalar que el artículo demandado afecta la tranquilidad y las precarias finanzas de los trabajadores independientes; que el Gobierno Nacional, al derogar expresamente el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, "consideró que iba a solucionar el tema del IBC, sin calcular que de nuevo estaba incluyendo una norma violatoria de la Constitución, pues a pesar de que parece que es una norma diferente, pues no consagra cargas a los contratantes, sigue violando la unidad de materia que debe contener una ley como es la del PND. Además, ignoró y desconoció el pronunciamiento que recientemente había efectuado la Corte acerca de dicha norma, en la cual su sentencia fue declaratoria de inexequibilidad, por falta de unidad de materia y cuyos demandantes fueron las mismas personas que hoy demandan este nuevo artículo." 49. En seguida, indicaron que el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento que define los pasos a seguir para lograr el desarrollo social de un país, que por lo general dura más de un año, de modo que el Gobierno tenga el tiempo suficiente para implementar las medidas que considera necesarias para el desarrollo social y que además, la intención de un plan de desarrollo es que las soluciones que ofrece sean sostenibles para que la población pueda mantenerse con sus propios medios, generando autosuficiencia y adquiriendo calidad de vida.

50. Resaltaron que la jurisprudencia ha sostenido que la Ley del Plan no puede ser empleada para llenar los vacíos e inconsistencias que presentan las leyes anteriores y que, sin embargo "esto precisamente es lo que busca este artículo 244, llenar el vacío normativo que le dejaba la declaratoria de inexequibilidad del artículo 135 de la ley 1753 de 2015; y en una jugada oportunista, por decir lo menos, teniendo el PND para su sanción, deroga expresamente dicho artículo ya declarado inexequible e incluye uno nuevo reformado, apuntando a la determinación del IBC de los trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, afectado o viciado de inexequibilidad por lo mismo, es decir, unidad de materia".

51. Alegan que no se encuentra justificación alguna para que el gobierno de turno insista en crear un nuevo sistema para calcular el IBC de los independientes, a pesar de que ya existe un sistema de presunción de ingresos, establecido en el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007.

52. Además, pusieron de presente que, aunque se derogaron las cargas desproporcionadas en cabeza de los contratantes o empresarios, este artículo contiene un tema de seguridad social que se debe tratar en una ley diferente, y no "aprovechando la ley del plan para hacer dicha regulación".

También, afirmaron que los trabajadores independientes son los que están dando estabilidad económica a nivel nacional, y al mismo tiempo son los más agredidos por las políticas gubernamentales.

53. Finalmente, reiteraron que el artículo demandado debe ser declarado inconstitucional pues no se compadece con los criterios de unidad de materia emitidos por esta Corporación.

4.3 Intervención ciudadana 54. Juan Diego Buitrago Galindo, solicitó a esta Corporación que en caso de declarar inexequible la norma demandada, señale que en el mes siguiente a la notificación de la sentencia, los trabajadores independientes deberán pagar dos cotizaciones por una sola vez, a fin de que, con el cambio de modalidad de pago mes vencido a pago mes anticipado, el Sistema General Seguridad Social en Salud, no pierda el recaudo correspondiente a un periodo de cotización.

55. Para empezar, el ciudadano indicó que, el artículo demandado regula el monto de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral para trabajadores independientes, reiterando lo establecido en su momento por el artículo 135 de la Ley 1353 de 2015, en el sentido de que los trabajadores independientes cotizarían mes vencido al sistema. Señaló que la norma hoy demandada, incluye también a los trabajadores contratados por la modalidad de prestación de servicios, ampliando así el alcance que había definido la ley anterior.

56. Resaltó que, si bien el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 fue declarado inexequible, el efecto de la inconstitucionalidad se difirió a dos años, con lo cual, al haber sido derogado por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, la inexequibilidad no alcanzó a surtir efecto.

57. Ahora bien, para argumentar su solicitud, el interviniente recordó que antes de la expedición del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, los contratistas independientes pagaban su cotización mes anticipado, pues así estaba dispuesto en los artículos 156 y 202 de la Ley 100 de 1993. Para ilustrar lo dicho, propuso un ejemplo en el que, en el mes de enero de 2015, un trabajador independiente pagó la cotización correspondiente al mismo mes, esto es, enero de 2015. Así las cosas, señaló, el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, dispuso que los rentistas y trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, cotizarían mes vencido, norma reglamentada por el Gobierno.

58. Puntualizó que, por efecto de la aplicación del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, el recaudo de las cotizaciones a favor del sistema se difirió un mes, y que, en caso de declararse la inexequibilidad de la norma demandada, “la periodicidad del pago de la cotización de los trabajadores independientes pasará a ser anticipada, por entrar en vigencia nuevamente las disposiciones legales que establecieron dicha modalidad. En ese sentido, en el mes siguiente a la declaratoria de inexequibilidad, los trabajadores independientes deberán pagar dos cotizaciones: la anticipada del mes que cotizan y del mes anterior, que se paga mes vencido.” A continuación, propuso otro ejemplo en el que, suponiendo que la Corte declare inexequible la norma demandada el 20 de noviembre de 2019, en el mes de diciembre los trabajadores independientes deberán pagar: (i) la cotización mes vencido del mes de noviembre, porque ya se habrá causado la obligación; y (ii) la cotización mes anticipado del mes de diciembre. Así las cosas, entender que en el ejemplo expuesto, el trabajador solo deberá pagar la cotización del mes de diciembre, significa que el Sistema perdería de manera definitiva el recaudo del mes de noviembre.

59. Finalmente, conforme a lo expuesto, reiteró su petición a la Corte de que, en caso de declarar inexequible la norma demandada, señale que en el mes siguiente a la notificación de la sentencia que declara la inconstitucionalidad, los trabajadores independientes deberán pagar dos cotizaciones por una sola vez.

4.4 Intervenciones académicas 4.4.1 Universidad Libre de Bogotá, Facultad de Derecho 60. El Director, y varios miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá [38] , solicitan que se declare inexequible la norma demandada, pues esta no cumple con el criterio de

conexidad directa e inmediata con las bases del Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022’ y además, vulnera la reserva legal ordinaria.

61. En primer lugar, hicieron alusión al principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, y se refirieron a las sentencias C-008 de 2018 [39] y C-092 de 2018 [40] , para resaltar que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter sustancial de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo.

62. Posteriormente, advirtieron que “la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo tiene como naturaleza consagrar variedad de planes y programas sobre temas genéricos que se desarrollarán por el Gobierno Nacional durante cuatro años, esto no significa que por tener cierta amplitud en la regulación no se deba realizar el control de constitucionalidad sobre los temas específicos que se regulan”.

63. Además, señalaron que “los Planes de Desarrollo deben incorporar normas instrumentales, que además de contener los objetivos generales y las inversiones públicas que piensan adelantarse, deben consagrar la determinación de los recursos y apropiaciones que autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

” 64. También, se refirieron a la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo” en la cual se definió que éste se divide en dos partes: una general, que contiene los objetivos, las metas, las estrategias y políticas, y los instrumentos de vinculación de la planeación nacional con la territorial; y otra parte denominada Plan de inversiones, que contiene la proyección de los recursos financieros, la descripción de los principales programas y subprogramas, los presupuestos plurianuales, y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

65. De esta manera, la facultad considera que, se encuentra dentro de la naturaleza y contenido de las leyes aprobatorias de los Planes de Desarrollo, contener normas de carácter instrumental para poder ejecutar los planes y objetivos que consagra.

66. Destacaron que la Corte ha definido el criterio de “conexidad” [41] , para realizar el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias del Plan de desarrollo, el cual consiste en que, de acuerdo con la materia dominante de la ley y cada una de sus disposiciones, debe haber una conexión objetiva y razonable, temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática. Para ello, la Corte ha fijado tres instancias para poder identificar la vulneración al principio de unidad de materia: (i) identificación del alcance material o núcleo temático de la ley, (ii) determinación de la proposición normativa que se considera ajena a la temática, y (iii) establecer si la norma objeto de análisis está relacionada con esa temática, a partir de los criterios de conexidad anteriormente descritos.

67. Así las cosas, los actores expresaron que la Corte, en Sentencia C-008 de 2018 [42] , definió los alcances del principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan de Desarrollo, a saber:

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 impone que exista una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene”.

c) “La conexión estrecha que exige el principio de unidad de materia entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley, así como el correlativo incremento de la severidad del juicio de constitucionalidad a cargo de esta Corte”.

d) “La fijación del contenido del principio de unidad de materia en los anteriores términos se traduce en un control judicial más estricto encaminado a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino un vínculo directo y no simplemente eventual o inmediato”.

68. Posteriormente, realizaron un juicio de conexidad directa e inmediata en el caso concreto, y empezaron por la identificación del núcleo temático de la ley, concluyendo que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, es una norma de carácter instrumental por cuando “en ella no se establece ningún objetivo, meta ni objetivo a alcanzar, sino una serie de medidas para que los trabajadores puedan determinar la base para poder cotizar al sistema de seguridad social”.

69. Finalmente, estudiaron si existen objetivos, metas, planes o estrategias, en la parte general del Plan, que puedan relacionarse con la norma demandada. De esta manera, encontraron que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se definieron distintos pactos estructurales, dentro de los cuales se encuentra el “pacto por la equidad:

política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, que a su vez contiene un objetivo denominado “salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos”; y que las estrategias de este objetivo son: (i) el trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos:

acelerando la inclusión productiva, (ii) promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social. (iii) la focalización de las políticas públicas en los trabajadores informales y los trabajadores que devenguen menos de 1 SMLMV, (vi) la formalización empresarial y laboral y (v) la unificación y eliminación de trámites de afiliación de seguridad social. No obstante, los intervinientes no encontraron una relación directa entre dicho pacto y la norma demandada.

70. Concluyeron que, “el Plan Nacional de Desarrollo sí pretende formalizar el trabajo y dentro de ello está la afiliación al sistema de seguridad social integral, sin embargo, no hace referencia expresa al beneficio, objetivo o metas que podría tener la determinación de una base para cotizar al sistema de seguridad social que contribuya directamente con los objetivos, programas o metas del Plan Nacional de Desarrollo”, razón por la que “no se logra comprobar la conexidad directa e inmediata de la norma acusada con presupuestos básicos de la unidad de materia.” 4.4.2. Universidad Externado de Colombia.

71. El grupo de investigación del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, consideró que la Corte debe declarar inexequible la norma demandada, por vulneración al principio de unidad de materia. El grupo definió el siguiente problema jurídico: ¿Vulneran el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución Política, las disposiciones que regulan la base de cotización de seguridad social y que son incluidas en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo? Frente a esta pregunta, consideraron que, en atención al criterio señalado en la Sentencia C-219 de 2019 [43] , le asiste la razón a los accionantes.

72. Así las cosas, señalaron que el punto de partida del análisis, deben ser los artículos 339 y 344 de la Constitución, en los cuales se regula el Plan Nacional de Desarrollo. Además, se refirieron a las sentencias C-524 de 2003 [44] y C-016 de 2016 [45] , para sustentar que “la Ley del Plan tiene un propósito multitemático, que tiene como finalidad abarcar distintas aristas en el cumplimiento de los postulados constitucionales del Estado Colombiano. Aun así, dicha multitemacidad, no es óbice para incluir, sin ninguna conexidad y al arbitrio del Congreso y/o del Gobierno Nacional, cualquier tipo de reglas.” 73. Posteriormente, resaltaron los criterios definidos por la Corte para analizar la vulneración del principio de unidad de materia en las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, a saber:

a) Existencia de 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) Existencia de una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene.

c) Debe asegurarse que los mandatos se relacionen directamente con la función de planeación y las normas instrumentales persigan de manera inequívoca los propósitos del Plan.

74. El grupo afirmó que “del análisis particular de la ley 1955 del 2019, de su parte general y del documento de sus bases, NO encontramos conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y la disposición acusada, ni existencia de una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan aprobado y el artículo 244 demandado”.

75. De esta manera, afirmaron que “Dado que en la parte general no se menciona como proyecto o programa un aspecto que puntualmente tenga una conexidad que permita entender o identificar, como objetivo de la parte general, lo regulado en el artículo 244 analizado, que prescribe el ingreso base de cotización -IBC- para aquellas personas independientes que llevan a cabo actividades con un contrato diferente al de prestación de servicios, atendiendo al criterio jurisprudencial señalado en varias sentencias y reiterado en la sentencia C-016 de 2016, C-092 de 2018 y C-219 de 2019, concluimos que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 vulnera la unidad de materia y procede su inconstitucionalidad ”.

76. Finalmente, consideran que la norma demandada es inexequible por “quebrantar el límite temporal de los Planes de Desarrollo, pues se reitera que sus efectos deben limitarse a la vigencia fiscal del Plan en cuestión”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN 77. Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte, que se esté a lo resuelto en la Sentencia C-219 de 2019 [46] , que declaró inexequible el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, pues el contenido material de dicha norma es idéntico al demandado en esta oportunidad, configurándose así cosa juzgada.

78. Consideró que “de conformidad con el artículo 243 de la Constitución, ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de un acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan las disposiciones constitucionales que originaron la decisión. La Corte ha sostenido que en estos eventos debe declararse la inexequibilidad del precepto analizado [47] por desconocer que las sentencias en sede de control abstracto hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”.

79. Señaló que la jurisprudencia ha definido que este tipo de cosa juzgada se estructura cuando se acreditan los siguientes requisitos: (i) que el contenido normativo haya sido declarado inexequible previamente; (ii) que el contenido material del texto acusado sea igual al declarado inconstitucional; (iii) que la disposición frente a la cual se realiza la comparación, haya sido declarada inconstitucional por razones de fondo y no de forma y; (iv) que continúen vigentes las disposiciones constitucionales que fundamentan la declaratoria de inexequibilidad.

80. Así las cosas, el Ministerio Público considera que una vez la Corte ha declarado la inexequibilidad de una norma, el Legislador queda impedido para reproducir nuevamente el mismo contenido normativo y en caso de hacerlo, la demanda que se presente deberá rechazarse o proferirse un fallo inhibitorio y estarse a lo resuelto en la decisión anterior. En particular, porque “la Alta Corporación concluyó que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 desconocía el principio de unidad de materia, porque la norma acusada contenía una disposición transversal relativa a la seguridad social de carácter permanente, por lo que el desarrollo normativo se debía hacer a través de una ley ordinaria.” 81. Por último, en el caso concreto, considera que el contenido normativo del artículo 244 de la Ley1955 de 2019 es idéntico al del 135 de la Ley 1753 de 2015, el cual fue declarado inexequible, por lo que solicita a la Corte, se esté a lo resuelto en la SentenciaC-219 de 2019 [48] .

V I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia y cuestiones previas 82. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la acusada.

83. Corresponde a la Corte definir tres asuntos preliminares. De una parte, determinar si procede la integración normativa comoquiera que el texto del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, originalmente demandado, fue adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019. En segundo lugar, determinar la existencia de cosa juzgada constitucional ante la solicitud del Ministerio Público de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-219 de 2019. Y finalmente, reiterar la naturaleza del vicio alegado para establecer la oportunidad en la presentación de la demanda.

2. Integración normativa del artículo 139 de la Ley 2010 de 2019 84. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la Corte podrá, excepcionalmente, hacer integración normativa en los siguientes eventos: "

(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional ” [49] .

85. En esta oportunidad la Sal advierte que la adición realizada por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019 a la norma demandada está estrechamente relacionada con el contenido del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019. En efecto, el parágrafo añadido establece las condiciones en que la UGPP ejerce la fiscalización de los procesos en curso teniendo en cuenta el esquema de presunción de costos. En esa medida, un eventual pronunciamiento de inexequibilidad sobre el artículo 244 original dejaría sin sentido el parágrafo agregado.

86. Adicionalmente, como en este caso se trata de un cargo por unidad de materia es necesario determinar si la totalidad del artículo demandado vigente se ajusta a la ley que lo contiene, y por tanto, la Sala integrará al juicio de constitucionalidad el parágrafo aditivo previsto por la Ley 2010 de 2019.

3. Inexistencia de cosa juzgada respecto del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 87. El artículo 243 de la Carta Política [50] consagra la institución de la cosa juzgada constitucional en los siguientes términos: “ Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución ”.

88. Esta figura pretende salvaguardar la supremacía constitucional y la seguridad jurídica a efectos de evitar un nuevo pronunciamiento judicial sobre el mismo asunto. En la Sentencia C-228 de 2015 [51] se reiteraron las reglas jurisprudenciales para verificar la configuración de la cosa juzgada, a saber:

“(i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) que se presente identidad en la causa petendi, lo que incluye el mismo referente constitucional como norma presuntamente vulnerada; y (iii) que no haya variado el patrón normativo de control.” [52] 89. En esta oportunidad, no se cumplen dos de los tres presupuestos para que exista cosa juzgada constitucional. En cuanto, (i) al mismo contenido normativo si bien se trata de normas del Plan Nacional de Desarrollo que regulan el ingreso base de cotización de los independientes, como se muestra a continuación, su contenido difiere en varios apartados:

LEY 1753 DE 2015 LEY 1955 DE 2019 ARTÍCULO 135. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización

mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soportan la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la UGPP.

En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, el ingreso base de cotización será en todos los casos mínimo el 40% de valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción de expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5o de la Ley 797 de 2003”.

ARTÍCULO 244. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo. PARÁGRAFO. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

Los plazos que se encuentren cursando para resolver recursos o la revocatoria directa de actos administrativos proferidos por la UGPP en la materia, se ampliarán en el mismo término del inicialmente definido por la ley.

A las decisiones resultantes de la aplicación de la presente disposición también le será aplicable lo dispuesto en el artículo 110 de la presente ley, cuyo plazo para solicitar la transacción con la UGPP será el 31 de diciembre de 2020 90. Así, mientras en el artículo 135 del anterior Plan Nacional de Desarrollo se regula el ingreso base de cotización de los independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios para que su cotización se realice teniendo como base el 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin IVA, según el régimen tributario que corresponda y de acuerdo con el artículo 107 del Estatuto Tributario, en el artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo vigente se diferencia entre los trabajadores independientes a quienes se les indica cotizar en un 40% del valor mensualizado del contrato sin incluir IVA de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales a quienes además se les hace destinatarios del artículo 107 del Estatuto Tributario.

90.1. En ambos artículos se dispone que el Gobierno Nacional y la UGPP regularán lo relacionado con la presunción de ingresos. En el caso del artículo 244 se especifica que se tendrá en cuenta información de la DIAN, el DANE, el Banco de la República y la Superintendencia de Sociedades, entre otras.

90.2. Finalmente, únicamente el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 contiene una serie de precisiones operativas aplicables a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal.

93. En lo relacionado con (ii) identidad de pretensión, aunque se trata del mismo cargo por desconocimiento de la unidad de materia, lo cierto es que el análisis constitucional de este vicio amerita un nuevo examen pues justamente lo que corresponde es determinar si existe conexidad entre el artículo demandado y la ley que lo contiene. De modo que, mientras en la Sentencia C-219 de 2019 la Corte adelantó el estudio de constitucionalidad del artículo 135 frente a la Ley 1753 de 2015, en esta oportunidad, le corresponde examinar, por el cargo de unidad de materia la conformidad del artículo 244 respecto de la Ley 1955 de 2019.

94. Finalmente, la Sala observa (iii) que no ha variado el parámetro constitucional para adelantar el juicio de constitucionalidad por unidad de materia pues no se ha modificado el artículo 158 de la Carta ni el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992.

95. En conclusión, no existe cosa juzgada constitucional frente al artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 debido a que, de un lado, su contenido normativo difiere del consagrado en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, y de otro, en un cargo por unidad de materia se confronta la conexidad entre el artículo demandado y la ley que lo incluye. En este caso las leyes que incluyen el texto normativo demandado son distintas pues contienen planes de desarrollo diversos. Por lo tanto, corresponde a la Corte adelantar el juicio de constitucionalidad del artículo 244 demandado por el vicio de unidad materia. lo que supone estudiar su conformidad respecto a la Ley 1955 de 2019.

4. La unidad de materia como un vicio material 96. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio material, por lo cual, a las acciones de inconstitucionalidad que aleguen el desconocimiento de este principio no les aplica el término de caducidad establecido en el artículo 242, numeral 3 de la Constitución. En concreto, en Sentencia C-531 de 1995 [53] , 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 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.

(Subrayado fuera de texto) [54] . 97. Dicha regla se ha tenido en cuenta igualmente cuando se pretende verificar la unidad de materia de leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo [55] .

En tal sentido, en Sentencia C-008 de 2018 la Corte indicó: “Sobre este tema, la Corte ha reiterado de manera pacífica 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”.

[56] 98. En consecuencia, la demanda es apta porque se trata de un vicio material respecto del cual no se aplica el término de caducidad previsto en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política.

5. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión 99. Los demandantes consideran que la norma referida desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), pues incorpora una disposición que no guarda relación alguna con el Plan Nacional de Desarrollo. Agregan que la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) fue expedida con el objetivo de “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”.

Y, en criterio de los demandantes, en contraste con los propósitos mencionados, el artículo 244 del PND 2018-2022 define o precisa el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores independientes, para efectos de establecer sus aportes al sistema de seguridad social.

100. Sostienen, además, que, según jurisprudencia constitucional, el principio de unidad de materia exige conexidad temática, causal, teológica y sistemática entre la disposición o norma y la ley que la contiene. En ese marco, consideran que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 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 [57] ” .

Ello implica que la norma acusada no tiene naturaleza instrumental, ni se relaciona directamente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Y destacan que “ no existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan que puedan relacionarse, de forma objetiva y razonable, con la Ley 1955 de 2019, de forma que se

evidencie una conexidad causal, temática, sistemática o teleológica, con la disposición demandada .” 101. Por último, señalan que recientemente, esta Corporación se pronunció en la Sentencia C-219 de 2019, respecto a la constitucionalidad de artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’. En esa ocasión, la norma, que también se refiere al ingreso base de cotización para trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, fue declarada inexequible puesto que no cumplía “con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia”.

102. El Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y de la Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación solicitaron la exequibilidad de la norma demanda porque consideran que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 se relaciona con diferentes temas contenidos en el Pacto III, denominado “Pacto por la equidad política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a los mercados”, así como con al Pacto II “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”.

103. Por su parte, la Agremiación Nacional de Trabajadores Independientes con Diferentes Profesiones, Artes y Oficios - Digore, la Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar Colectivamente a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral – Fedecoltia, la Universidad Libre y la Universidad Externado de Colombia coadyuvan la pretensión de inexequibilidad al considerar que no existe conexidad entre la norma censurada y el Plan Nacional de Desarrollo. En concreto, estiman que no existe una relación directa con el “pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, que a su vez contiene un objetivo denominado “salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos”.

104. El ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo, aunque no realizó una petición de inexequibilidad solicitó a la Corte que en caso de declarar inconstitucional el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, module su fallo para evitar que el Sistema de Seguridad Social en Salud pierda de manera definitiva el recaudo correspondiente a un periodo de cotización.

105. Finalmente, el Ministerio Público comparte la solicitud de inexequibilidad de la norma censurada, pero en los términos propuestos en la Sentencia C-219 de 2019, que declaró inexequible el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, pues el contenido material de dicha norma es idéntico al demandado en esta oportunidad. Por lo anterior, solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-219 de 2019.

106. En virtud de lo expuesto, corresponde a la Corte: ¿definir si el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, que dispone el Ingreso Base de Cotización para los trabajadores independientes, 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 Constitución Política, a partir delas reglas que ha fijado la jurisprudencia sobre la existencia de un vínculo directo e inmediato entre la parte general del Plan y las disposiciones instrumentales que lo componen, y no una conexión que sea solo eventual o mediata?.

107. Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) el principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo; y (ii) la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios.

El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia [58] 108. Esta Corte ha estudiado en varias ocasiones la naturaleza de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo

y la forma en que se aplica el principio de unidad de materia a la misma. A continuación, la Sala reiterará las reglas que ha creado la jurisprudencia sobre esta materia.

109. El artículo 339 de la Constitución señala que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por dos partes: la general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La primera, a su vez, contiene (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 [59] .

La segunda incluye (i) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y (ii) la especificación de los recursos financieros que demanda su ejecución [60] .

110. Aunque el principal objetivo de la ley del Plan es planificar y priorizar las acciones del Estado y la ejecución del presupuesto público durante 4 años, según el artículo 150.3 constitucional también puede incluir “las medidas necesarias para materializar el cumplimiento de los mismos” [61] .

Partiendo de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha advertido que esta ley contiene 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” [62] , así como “ normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar.

” [63] 111. Una interpretación armónica de los elementos señalados ha llevado a la Corte a concluir que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo está compuesta 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 que serán adoptadas por el Gobierno, (d) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, (e) los recursos financieros requeridos y (f) las normas jurídicas necesarias para su ejecución [64] .

112. Ahora bien, dada su naturaleza de planificación, la ley del Plan Nacional de Desarrollo cubre varios temas que responden a diferentes programas y estrategias que proyecta el Gobierno Nacional durante cuatro años. De ahí que la jurisprudencia constitucional la haya definido como una ley multitemática y heterogénea [65] , lo cual no significa que se trate de una vía para incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que no guarden relación entre sí. Por el contrario, la ley del Plan está sujeta a los mismos requisitos de procedimiento o de forma consagrados en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

113. En este orden de ideas, la ley del Plan debe respetar los artículos 158 superior y 148 de la Ley 5ª de 1992 que establecen que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no tengan relación con ella. El principio de unidad de materia busca que los contenidos de las leyes tengan conexidad con la materia principal de la misma; es decir, que sean coherentes y congruentes; en otras palabras, las disposiciones ajenas o extrañas al objeto general de la ley deben ser declaradas inconstitucionales.

Con ello, ha argumentado la Corte, se garantizan los principios democráticos [66] y de publicidad de las leyes [67] que a su vez aseguran la vigencia del Estado de derecho [68] .

114. De otra parte, según la jurisprudencia constitucional la aplicación del principio de unidad de materia al Plan Nacional de Desarrollo y su ley aprobatoria tiene unas características exclusivas, dada su particular naturaleza que, como se mencionó previamente, tiene que ver con su contenido, pero también con el procedimiento de aprobación [69] y con su especial fuerza jurídica [70] .

115. En la Sentencia C-016 de 2016 [71] , la Corte recopiló los principales criterios jurisprudenciales para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia en las normas del Plan Nacional de Desarrollo, de la siguiente manera:

a) El principio de unidad de materia se traduce en la existencia de un vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el Legislador para alcanzarlos. Por lo tanto, no cualquier norma tiene cabida en la ley del Plan, debe siempre tener relación con su parte general.

b) La conexión que se exige entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y sus disposiciones instrumentales debe ser teleológica y estrecha.

c) El juicio de constitucionalidad de la unidad de materia en la ley del Plan es más estricto, por dos razones. En primer lugar, porque lo que busca es proteger el principio democrático que se manifiesta en el margen de configuración del Congreso, el cual, dadas las especiales características de esta ley, " se encuentra notoriamente mermado " [72] 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. En segundo lugar, por la especial posición jerárquica de esta ley en el sistema de fuentes que opera como un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes, y que es de aplicación inmediata.

d) El control judicial estricto del principio de unidad de materia se concreta en establecer un vínculo directo entre la parte general del Plan y las disposiciones instrumentales que lo componen, y no una conexión que sea solo eventual o mediata. Ello con el fin de evitar que en virtud del carácter heterogéneo y multitemático de la ley, se incorporen disposiciones ajenas al propósito de planeación.

116. Cabe también mencionar que la Sentencia C-453 de 2016 [73] añadió dos criterios adicionales a los cuatro que se acaban de reseñar: e) La ley del Plan no puede ser utilizada para llenar vacíos e inconsistencias de leyes precedentes.

f) Si un " mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general".

117. Finalmente, estos criterios se concretan en un juicio de tres etapas [74] . En primer lugar, se debe determinar la ubicación y el alcance de la norma demandada, con el fin de establecer si tiene o no naturaleza instrumental.

Enseguida, corresponde 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. 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.

118. Esta Corte ha estudiado la constitucionalidad de diferentes disposiciones de la Ley 1753 de 2015, anterior Plan Nacional de Desarrollo, acusadas de violar el principio de unidad de materia. A continuación, se presenta un breve recuento de aquellas que estudiaron de fondo el cargo mencionado.

119. En la Sentencia C-016 de 2016 [75] se estudió el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015 [76] , 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. La Corte encontró que la disposición demandada se ajusta 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 está contribuyendo de manera cierta al avance y desarrollo de dichas tecnologías. Estos dos aspectos - avance y desarrollo de las TIC- hacen parte de los pilares reconocidos en la parte general de le Ley de Plan, en concreto los de "Paz" y "Equidad", y opera también como un instrumento del eje transversal de "competitividad e infraestructura estratégicas". Añadió que la disposición acusada había sido ampliamente debatida en el Congreso.

120. La Sentencia C-359 de 2016 [77] revisó el artículo 41 [78] 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 [79] , sobre los límites porcentuales de participación que estaban vigentes al momento de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo. En esta 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 responde a dos de las principales tres finalidades previstas en la ley del Plan en relación con la estrategia de “competitividad e infraestructura” y lo dispuesto al respecto en el documento que incorpora las Bases. “ El vínculo de conexidad se encontró, por una parte, en lo que atañe al objetivo de generar una situación de competencia en el mercado televisivo, a partir de la realidad de la convergencia tecnológica y de la necesidad de preservar la televisión abierta de cobertura nacional, incluyendo el modelo mixto de operación; y por la otra, en la búsqueda del propósito de mejorar la conectividad, por medio de la ampliación en la cobertura de la televisión digital, en donde el nuevo valor de la concesión de los espacios de televisión del Canal UNO, deberá tener en cuenta como criterio el despliegue de dicha tecnología .” 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.

121. Por su parte, la Sentencia C-453 de 2016 [80] examinó los artículos 65 [81] , 66 [82] , 67 [83] y 68 [84] 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. Luego de analizar los argumentos usados por el demandante, declaró infundado el cargo sobre la infracción del principio de unidad de materia, tras encontrar que los mismos tenían una conexión directa con la estrategia de movilidad social . 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 buscan cumplir los propósitos y objetivos específicos en materia de goce efectivo del derecho a la salud.

122. Posteriormente, la Sentencia C-519 de 2016 [85] analizó el artículo 262 [86] de la ley del Plan, sobre la cesión de permisos de uso del espacio radioelectrónico y, encontró que no existía una conexión directa 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.

123. La Sentencia C-620 de 2016 [87] , resolvió que el artículo 71 [88] 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, tiene una conexión directa e inmediata con los pilares, estrategias y objetivos del Plan, y por lo tanto, no lesiona el principio de unidad de materia. En específico, la disposición está encaminada 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 .” 124. A su turno, la Sentencia C-044 de 2017 [89] determinó que el artículo 95 [90] 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 l a 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.

125. Por el contrario, la Sentencia C-008 de 2018 [91] declaró inexequibles los artículos 25 [92] y 26 [93] 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 encontró 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 cumplen 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 metas del Plan.

126. En la Sentencia C-092 de 2018 [94] revisó el artículo 208 [95] de la ley del Plan que elevaba el monto de las sanciones que puede imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y advirtió que el mismo 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 estos se refiere 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.

127. En la Sentencia C-219 de 2019 [96] la Corte declaró inexequible, con efectos diferidos, el artículo 135 [97] de la Ley 1753 de 2015. Concluyó que no se cumplió con la unidad de materia, en los siguientes términos: " (…) en aras de verificar la unidad de materia del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 que establece un ingreso base de cotización mínimo del 40% del valor mensualizado de los ingresos de 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, se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplen con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia. Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la inexequibilidad de la norma censurada, ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. En atención a ello, y sobre todo teniendo en cuenta que, al amparo del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, la Corte decidió diferir 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 una ley ordinaria, con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación." [98] 128. Recientemente, en la Sentencia C-026 de 2020 [99] esta Corporación declaró inexequible los artículos 274 y 275 [100] de la Ley 1955 de 2019, entre otras razones, por desconocer el principio de unidad de materia. En concreto, la Sala advirtió: " no se evidencia si quiera una conjunción apenas temática con algunos principios transversales del PND, y mucho menos se evidencia la existencia de un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato. En conclusión, las normas demandadas no cumplen con los presupuestos establecidos por la jurisprudencia sobre la unidad de materia, ante una clara ausencia de coherencia normativa sistemática al interior de la Ley del PND, la inclusión de una norma extraña, aislada e inconexa al objeto de la mencionada ley, y que por último pone en riesgo la seguridad jurídica del recaudo y de las medidas de política comercial que deben ser aprobadas por el Ejecutivo. El control de constitucionalidad de este tipo de normas debe ser más estricto en aras de que no se utilicen las leyes del plan para introducir disposiciones normativas que procuren llenar vacíos legislativos que no tengan como objetivo verificable el de cumplir con los objetivos y metas generales del PND.

" La regulación de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes, los independientes por cuenta propia, y los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios 129. La obligación de los trabajadores independientes de cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral está consagrada

en el numeral 1º del artículo 15 [101] de la Ley 100 de 1993, según el cual se consideran afiliados obligatorios al Sistema no solo las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, sino también quienes presten “directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten los trabajadores independientes […]” subraya propia.

130. En cuanto a la base de cotización, los artículos 17 [102] y 18 [103] de la Ley 100 de 1993, establecen que el cálculo debe hacerse con fundamento en la totalidad del ingreso devengado. A su turno, el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 regula el monto y la distribución de las cotizaciones así:

Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones. <Inciso 1o. modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> La cotización al régimen contributivo de Salud será, a partir del primero (1) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del FOSYGA para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la sub-cuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%).

(…) PARÁGRAFO 2o. Para efectos de cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos.

” 130.1. Adicionalmente, 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 ocupó de regular en específico el monto de la base de cotización al sistema para los trabajadores independientes en los siguientes términos:

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.

130.2. El mencionado artículo fue derogado por la Ley 1753 de 2015 [104] , dado que el artículo 135 de la misma Ley modificó lo allí dispuesto, entre otros aspectos, en el sentido de establecer el 40% del valor mensualizado del contrato como el mínimo de cotización, y no el máximo. Entonces, los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes vinculados a través de contratos diferentes al de prestación de servicios deben cotizar al Sistema de

Seguridad Social Integral con un ingreso base de cotización de mínimo el 40% de la totalidad de los ingresos derivados de dicha relación.

Antes del artículo 135 la cotización era anticipada para esta clase de trabajadores independientes y no se había precisado por ley el monto de la cotización. De otra parte, el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 establecía que el contratista podía autorizar a la entidad contratante el descuento y pago de la cotización.

131. Como se ve, a pesar de que el parágrafo 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993 facultaba al Gobierno para reglamentar la base de cotización de trabajadores independientes bajo un sistema de presunción de ingresos, lo cierto es que antes de la aprobación de la Ley 1753 de 2015 no existía en el ordenamiento jurídico colombiano, una regulación legal del IBC para los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios. Con su entrada en vigencia, los trabajadores de los que trata la norma debían efectuar cotizaciones partiendo como mínimo, del 40% de los ingresos que reciban por la actividad a la que se dediquen.

132. Ahora bien, como se mencionó, mediante la Sentencia C-219 del22 de mayo de 2019 la Corte declaró inexequible el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, con efectos diferidos a dos años. Sin embargo, dos días después de la decisión de este Tribunal, el 25 de mayo de 2019, se expidió la Ley 1955 de 2019, que expresamente derogó el artículo 135 de la Ley 1753 [105] , y en su lugar, se encuentra vigente el artículo 244 ahora demandado. En este precepto se regula el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes, los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, quienes cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 del Texto Superior, toda vez que no existe un vínculo directo entre la regulación del Ingreso Base de Cotización para los trabajadores independientes, independientes por cuenta propia y los trabajadores con contratos diferentes al de prestación de servicios, y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 133. Para establecer si la norma demanda 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.

(i) Ubicación y alcance de la disposición normativa acusada 134. El Congreso de la República expidió la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2018-2022 denominado “ Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” . El Título I corresponde a las disposiciones generales y contiene 3 artículos. El artículo 1º describe los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente forma:

“(…) sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 ”.

135. El artículo 2º establece que el documento denominado “ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad ” , 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 ” [106] . 136. El artículo 3º de la Ley 1955 de 2019 define los “pactos estructurales” del Plan Nacional de Desarrollo , los cuales reflejan

la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa, en los siguientes términos:

“1. Legalidad. El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial. // 2.

Emprendimiento. Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo. // 3.

Equidad . Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social. El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social” 137. En el mismo precepto (Art. 3°), posteriormente se enumeran los pactos que contienen “ Estrategias transversales y regionales” para la consolidación de los tres pactos estructurales referidos previamente .

En lo relacionado con las estrategias transversales prosigue definiéndolos así: 4. Pacto por la sostenibilidad; 5. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación; 6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional; 7.

Pacto por la transformación digital de Colombia; 8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos; 9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades; 10. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja; 11. Pacto por la construcción de paz:

cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas; 12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom;

13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad; 14. Pacto por la equidad de las mujeres; 15. Pacto por una gestión pública efectiva.

Luego, enlista una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones , así: “ 16. Pacto por la descentralización:

conectar territorios, gobiernos y poblaciones; 17 - 25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones…” [107] 138. El Título II de la Ley contiene en su capítulo I el “Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales”, y en su capítulo II los “Mecanismos de ejecución del Plan”, el cual se divide en 4 Secciones.

La Sección I se denomina “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” [108] ;

la Sección II se titula “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos” [109] ;

la Sección III se llama “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados” [110] ; y la Sección IV se nomina “Facultades Extraordinarias” [111] .

139. El artículo demandado se encuentra en la Sección III “P acto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, Subsección 4 denominada “Equidad en la salud”.

140. Ahora bien, la norma demandada (artículo 244 de la Ley 1955 de 2019), dispone en el inciso primero que los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que

celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

141. En el inciso segundo se establece que los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Casos en los cuales será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

142. Asimismo, en el inciso tercero determina que el Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el artículo.

143. El precepto demandado también cuenta con dos parágrafos que establecen que (i) para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos. No obstante, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

144. Y (ii) la UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago. Los plazos que se encuentren cursando para resolver recursos o la revocatoria directa de actos administrativos proferidos por la UGPP en la materia, se ampliarán en el mismo término del inicialmente definido por la ley. A las decisiones resultantes de la aplicación de la presente disposición también le será aplicable lo dispuesto en el artículo 110 de la presente Ley, cuyo plazo para solicitar la transacción con la UGPP será el 31 de diciembre de 2020.

(ii) En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden tener relación con la disposición acusada 145. La Corte expondrá los objetivos, metas, planes o estrategias con las que se ha relacionado la norma demandada. En primer término, la norma demanda puede guardar relación con el Pacto Estructural denominado “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”. Específicamente, con dos líneas identificadas como: “B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos” y “F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva.” En segundo término, la norma censurada podría tener conexidad con el Pacto Estructural II “Pacto por el Emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”. Particularmente, con la línea “A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial”.

146. El primer vínculo, según el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, sería la línea de “Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos” que propone “ (…) construir una visión de largo plazo del

sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia.

” [112] 146.1. En tal sentido, en la descripción de esta línea en el citado documento se señala, entre otros, los siguientes aspectos: “ El Pacto por la equidad comienza por entender que la igualdad de oportunidades implica garantizar el bienestar de todos los colombianos. En esa línea, un elemento central del bienestar es una vida saludable. Por eso, el Plan Nacional de Desarrollo propone lograr un consenso sobre una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia.

” [113] 146.2. Para materializar lo anterior fueron planteados 6 objetivos [114] : (1) fortalecer la rectoría y la gobernanza dentro del sistema de salud, tanto a nivel central, como en el territorio;

(2) definir prioridades e implementar las intervenciones en salud pública, para la transformación de la calidad de vida con deberes y derechos;

(3) articular a todos los agentes del sector salud en torno a la calidad; (4) lograr más infraestructura y dotación en salud, como soporte al acceso efectivo y la calidad;

(5) formular acuerdos para el reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de la salud; y (6) alcanzar la eficiencia en el gasto, optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos.

146.3. En concreto, el objetivo 6 está relacionado con la sostenibilidad financiera del sistema de salud y plantea: “ Incrementar las fuentes de financiación del SGSSS, a través de la creación de la contribución al sistema de salud como alternativa para extender la corresponsabilidad de la población colombiana, de acuerdo con su capacidad diferencial de pago y la adquisición de seguros privados de salud complementarios para los individuos de mayores ingresos ” [115] 146.4.

A su turno, se indica como estrategia del objetivo relacionado en el numeral previo, que: “ La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) controlará la evasión de aportes al sistema, robusteciendo la interoperabilidad entre registros administrativos y empleando modelos de presunción de ingresos. MinSalud desarrollará un mejor sistema de seguimiento a las rentas de destinación específica para salud.

” [116] 147. De otro lado, el artículo bajo estudio podría enmarcarse en la línea de “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”, cuyo objetivo general, enunciado en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” es:

“ Avanzar hacia un país con mayor equidad de oportunidades reales para todos, requiere que la mayoría de su capital humano tenga acceso a una oportunidad de generación de ingreso decente, o, en otras palabras, que esté incluido productivamente. Esto significa que los trabajadores rurales y urbanos, independientes o dependientes, devenguen ingresos suficientes y sostenibles, accedan a los sistemas de protección social y se integren de forma exitosa a las cadenas productivas. Esto se logra a través de trabajos formales y la promoción de los principios del Trabajo Decente.

” [117] 147.1. Siguiendo lo dispuesto en los objetivos de esta línea se propone [118] : (1) promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social;

(2) promover la garantía de los derechos de los trabajadores a nivel individual y colectivo; (3) posicionar la formación del talento humano como fuente de oferta de conocimientos y habilidades ocupacionales respondiendo a las necesidades del sector productivo, la vocación territorial y en concordancia con la formación profesional a nivel internacional, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y del Subsistema de Formación para el Trabajo;

(4) generar estrategias para una gestión del empleo eficiente, oportuna e integral con énfasis en los grupos poblacionales con mayores barreras para la empleabilidad y el emprendimiento; y (5) promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento.

147.2. En particular, frente al objetivo 1 de promoción del acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social se plantean las siguientes estrategias: " MinTrabajo desarrollará políticas que permitan la formalización de los trabajadores con ingresos superiores a un SMMLV. Igualmente, fomentará el acceso de los trabajadores con ingresos menores a un salario mínimo al piso mínimo de protección social. En el caso de trabajadores temporales u ocasionales del sector agropecuario se contemplará la suscripción de acuerdos de aseguramiento colectivo con asociaciones de productores " [119] 148. Finalmente, de acuerdo con el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022", el Pacto Estructural "Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos" la línea "A.

Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial" contempla los siguientes 4 objetivos [120] : (1) desarrollar una mentalidad, cultura y otros habilitantes del emprendimiento;

(2) crear iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial; (3) mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización; y (4) fortalecer la inspección, vigilancia y control para promover formalidad empresarial.

148.1. En el objetivo "(3) mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización" se advierte la necesidad de " Alinear los incentivos para que los instrumentos e instituciones estatales fomenten el emprendimiento y la formalidad, en lugar de generar sobrecostos, cargas y desincentivos." [121] .

148.2. Y se establece dentro de la estrategia del mencionado objetivo la de "b) Promover la formalidad, mejorando la relación costo-beneficio de ser formal". En concreto, plantea que: " El MinTrabajo, MinHacienda y el DNP, incentivarán la formalidad laboral mejorando el costo de la contratación formal de trabajadores. Esta estrategia debe abarcar tres pilares: elementos técnicos para un ajuste del salario mínimo que tenga en cuenta sus efectos sobre la formalización laboral; reconocimiento del trabajo en todas sus dimensiones y flexibilización de los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, teniendo en cuenta las condiciones e ingresos de la población; y el uso de la unidad de valor tributario (UVT) como mecanismo de incremento de los cobros, costos estatales y sanciones, en vez del crecimiento del salario mínimo." [122] 149.

En conclusión, la Corte evidencia que es posible asociar el artículo demandado con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, así como con el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022". De modo que, lo que sigue al análisis de constitucionalidad es determinar si la conexidad del artículo demandado con la Ley 1955 de 2019 es directa e inmediata.

(iii) No existe una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan 150. En este caso, la Sala observa que el estudio de unidad de materia de la norma demandada exige un doble análisis. De una parte, la relación del artículo 244 con la Ley 1955 a partir de su ubicación. Y de otra, un examen que contraste la conexidad del artículo censurado con las metas, objetivos y estrategias contenidas en el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022".

151. El artículo 244 acusado se encuentra en la Sección III de la Ley 1955 de 2019, que desarrolla el tercer pacto estructural denominado "Pacto por la equidad:

política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados". Concretamente en la Subsección 4 titulada "Equidad en la Salud". Lo anterior, para la Sala evidencia que la regulación del ingreso base de

cotización de los independientes con el pacto estructural de equidad no es instrumental a la meta de alcanzar: “ la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social .” 152. Para la Corte, tampoco existe un vínculo sistemático con los asuntos que se tratan en la Subsección de Equidad en Salud. En efecto, en este acápite de la Ley se regulan y reforman los siguientes temas:

competencias en salud por parte de la Nación (Art. 231); competencias de los departamentos en la prestación de servicios de salud (Art. 232); destinación y distribución de los recursos del sistema general de participaciones para salud (Art. 233); distribución de los recursos de aseguramiento en salud (Art. 234);

distribución de los recursos del componente de salud pública y subsidios de la oferta (Art. 235); pago de servicios y tecnologías de usuarios no afiliados (Art. 236); sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Art. 237); saneamiento financiero del sector salud en las entidades territoriales (Art. 238); giro directo (Art. 239); eficiencia del gasto asociado a la prestación del servicio y tecnologías no financiados con cargo a los recursos de la UPC (Art. 240); incentivos a la calidad y los resultados en salud (Art. 241); solidaridad en el sistema de salud (Art. 242); integrantes del sistema general de Seguridad Social en Salud (Art. 243); acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud (Art. 245); interoperabilidad de la historia clínica (Art. 246); atención prioritaria a pacientes de regiones dispersas y de difícil acceso (Art. 247); y fase de rehabilitación (Art. 248).

153. En consecuencia, respecto a la ubicación del artículo 244 en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no se encuentra una relación instrumental o sistemática entre regular el ingreso base de cotización de los independientes y los demás temas que hacen parte de reforma o regulación en salud de la Ley 1955 de 2019.

154. Ahora bien, en el cuadro que se presenta a continuación se resumen los objetivos, metas y estrategias de la Ley 1955 de 2019 que podrían tener relación con el artículo demandado:

Cuadro síntesis de los objetivos, metas o estrategias con que se relacionan el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 Pacto Estructural Líneas Objetivos Estrategias Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos (6) sostenibilidad financiera, alcanzar la eficiencia en el gasto, optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos.

La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) controlará la evasión de aportes al sistema, robusteciendo la interoperabilidad entre registros administrativos y empleando modelos de presunción de ingresos. MinSalud desarrollará un mejor sistema de seguimiento a las rentas de destinación específica para salud.

F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva. (1) promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social MinTrabajo desarrollará políticas que permitan la formalización de los trabajadores con ingresos superiores a un SMMLV.

Igualmente, fomentará el acceso de los trabajadores con ingresos menores a un salario mínimo al piso mínimo de protección social. Pacto por el Emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial (3) mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización b) Promover la formalidad, mejorando la relación costo-beneficio de ser formal.

El Min Trabajo, Min Hacienda y el DNP, incentivarán la formalidad laboral mejorando el costo de la contratación formal de trabajadores. Esta estrategia debe abarcar tres pilares: elementos técnicos para un ajuste del salario mínimo que tenga

en cuenta sus efectos sobre la formalización laboral; reconocimiento del trabajo en todas sus dimensiones y flexibilización de los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, teniendo en cuenta las condiciones e ingresos de la población; y el uso de la unidad de valor tributario (UVT) como mecanismo de incremento de los cobros, costos estatales y sanciones, en vez del crecimiento del salario mínimo 155. Para la Sala, una vez confrontado el contenido del precepto acusado con los objetivos y estrategias descritos, no encuentra que lo regulado sobre ingreso base de cotización de independientes contribuya directamente a la materialización del fin que persiguen las líneas de Salud para todos, Trabajo Decente o Entorno para crecer.

156. La conexidad alegada por algunos de los intervinientes respecto a promover la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud, el acceso a la seguridad social o reducir los costos de formalización de los trabajadores como objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, es meramente hipotética e indirecta.

Primero , porque no se explica de qué forma instrumental regular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes responde a alguno de los objetivos, metas, planes o estrategias propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.

157. Segundo , fijar el ingreso base de cotización de trabajadores independientes, por cuenta propia e independientes con contrato diferente a prestación de servicios no puede entenderse como un mecanismo que desarrolle los pactos estructurales de equidad o emprendimiento ni contribuya a alcanzar alguna línea de salud, trabajo o formalización ni un objetivo de manera directa e inmediata. De hecho, en ninguno de los acápites citados del documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” se menciona a los trabajadores independientes como una población objeto de regulación para mejorar su acceso a la salud, al trabajo decente o la necesidad de su formalización laboral.

158. Tercero, descendiendo a las estrategias que se plantean en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, tampoco es posible identificar un vínculo directo y verificable del artículo 244 con cada una de las estrategias. En efecto, en las tareas asignadas a los ministerios de Trabajo, Salud y Hacienda, o al Departamento Nacional de Planeación o la UGPP (ver cuadro numeral 154. cuarta columna) no hay alusión precisa sobre regular el ingreso base cotización de trabajadores independientes o por cuenta propia.

159. Cuarto , porque la regulación atacada pretende llenar un vacío normativo creado por la Ley 1122 de 2007, respecto al ingreso base de cotización de los trabajadores independientes con contratos diferentes a los de prestación de servicios. Lo que significa , siguiendo el precedente fijado en la Sentencia C-219 de 2019 [123] , que el artículo 244 censurado es una disposición de índole transversal y con carácter permanente en el ordenamiento jurídico por lo que debería estar incluida en una ley ordinaria y no en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo [124] .

160. Recuérdese que esta regla de temporalidad no es un criterio para determinar la unidad de materia, pero es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene.

161. La naturaleza de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo de planeación exige la formulación de metas, objetivos y estrategias para estructurar una política económica, social y ambiental durante cuatro años [125] .

Esta función de planificación estatal se desdibuja cuando las leyes del Plan Nacional de Desarrollo son utilizadas para incluir, como en este caso, sucesivas normas sobre una regulación transversal que no responden de manera concreta al modelo económico propuesto por cada gobierno, sino que son incluidas en distintos planes de desarrollo sin responder de forma concreta a algún propósito, meta u objetivo.

162. En consecuencia, para la Sala no existe una conexidad directa ni inmediata del tema reglado en el artículo 244 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, de la regulación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes, independientes por cuenta propia y trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación

de servicios, y los objetivos, metas, planes o estrategias vistos en conjunto e incorporados en la Ley 1955 de 2019 o en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

163. Por consiguiente, la Corte declarará la inexequibilidad del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 por violación del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política. No obstante, al igual que en la Sentencia C-219 de 2019, teniendo en cuenta que de declararse de manera inmediata la inexequibilidad de la norma censurada, ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social, diferirá 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 una ley ordinaria, con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación.

Síntesis de la decisión 164. Los demandantes propusieron la inconstitucionalidad del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, por desconocimiento del principio de unidad de materia. Luego de avalar la integración normativa y advertir la inexistencia de cosa juzgada, la Corte concluyó que era procedente adelantar el juicio de constitucionalidad.

165. En tal sentido, la Sala concluyó que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 del Texto Superior, toda vez que no existe una conexidad directa o inmediata 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. Sin embargo, difiere los efectos de esta decisión a las dos próximas legislaturas a fin no afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social.

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 244 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” , por infracción al principio de unidad de materia.

Segundo.- Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente. ALBERTO ROJAS RIOS Presidente CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado Con salvamento de voto DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada Con aclaración de voto LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado Con aclaración de voto ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado Con aclaración de voto GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaría General SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CARLOS BERNAL PULIDO A LA SENTENCIA C-068/20 SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES- Cotización (Salvamento de voto) PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- No vulneración (Salvamento de voto) Expediente:

D-13343 Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera 1. Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento de voto, en relación con la sentencia de la referencia, por medio de la cual se declaró inexequible el artículo 244 de la Ley 1955 de 2018.

En esta decisión la Sala Plena concluyó que la disposición demandada desconoció el mandato constitucional de unidad de materia previsto por el artículo 158 de la Constitución Política. Esto, por cuanto no existe conexidad directa o

inmediata entre la regulación del Ingreso Base de Cotización de los independientes y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, PND).

2. En mi criterio, la Sala Plena debió declarar exequible el artículo 244 de la Ley 1955 de 2018. Esto, debido a que la disposición demandada sí cumplía con el principio de unidad de materia, por cuanto regulaba una nueva fuente de financiamiento para el sistema general de seguridad social, lo cual tiene conexión directa e inmediata con el objetivo 6 de la segunda línea del pacto por la equidad [126] , consistente en "salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos" [127] . La disposición declarada inexequible tenía por objeto incrementar los ingresos del sistema general de seguridad social por el cuatrienio 2018-2022, a partir de la cotización de los independientes por cuenta propia y con contratos diferentes a los de prestación de servicios personales, fijada sobre la base del 40% de los ingresos recibidos. Esto, coincide con las " estrategias fundamentales " [128] del PND, en particular, con (i) la corresponsabilidad ciudadana en el financiamiento del sistema general de seguridad social, sustentado en la capacidad de pago;

(ii) la óptima utilización de los recursos disponibles y (iii) el incremento de las fuentes de financiamiento del sistema durante el cuatrienio 2018-2022.

3. Con todo, considero insuficiente la metodología que ha fijado la jurisprudencia constitucional para evaluar la unidad de materia de las disposiciones de la ley del PND. Dicho análisis se limita, por regla general, a evaluar la conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, las metas o las estrategias de la ley del PND. Habida cuenta de la naturaleza abstracta de los objetivos de esta ley, la multiplicidad de temas que regula y su extensión, tal metodología carece de estándares objetivos para evaluar la satisfacción del principio de unidad de materia. Por tanto, la Corte debería fijar una metodología, con criterios objetivos, para llevar a cabo este tipo de escrutinio.

Fecha ut supra, CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA A LA SENTENCIA C-068/20 JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Metodología (Aclaración de voto) El requisito de temporalidad es superfluo dado que, dentro del test de unidad de materia, lo que corresponde es analizar si las normas tienen conexidad directa e inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo que las contiene y, en esa medida no es relevante una carga argumentativa adicional sobre la vocación de permanencia de la norma acusada en el ordenamiento jurídico.

1. Acompaño la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-068 de 2020 [129] , que declaró inexequible, con efectos diferidos, el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 " Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" , al concluir que se desconoció el principio de unidad de materia .

2. Pese a lo anterior, tal como lo manifesté en el Salvamento de Voto a la Sentencia C-219 de 2019 [130] , no comparto el análisis de temporalidad como criterio adicional cuando se realiza el juicio de constitucionalidad por unidad de materia. La inclusión de este requisito no fue introducido como un cambio de precedente [131] .

Se trata, en cambio, de una creación jurisprudencial, que resulta innecesaria, como explico a continuación. 3. El requisito de temporalidad es superfluo dado que, dentro del test de unidad de materia, lo que corresponde es analizar si las normas tienen conexidad directa e inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo que las contiene y, en esa medida no es relevante una carga argumentativa adicional sobre la vocación de permanencia de la norma acusada en el ordenamiento jurídico.

Aunado a lo anterior, si bien la Sala Plena, en su mayoría, afirma que el requisito de temporalidad es indicativo de la falta de conexidad de la norma demandada con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo pues se trata de una regulación que debe expedir el legislador ordinario, lo cierto es que (i) la permanencia de una norma en el ordenamiento jurídico nada dice sobre su relación con la ley que la contiene, y (ii) la prohibición de expedir por esta vía contenidos con

vigencia más allá del cuatrienio desconoce que los planes nacionales de desarrollo no derogan en su totalidad la ley de planeación del anterior gobierno.

Por las razones expuestas, considero que el requisito de temporalidad no debería ser analizado en los juicios de constitucionalidad por unidad de materia.

Fecha ut supra DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO A LA SENTENCIA C-068/20 Expediente: D-13343 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” Pese a estar de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría sobre la parte resolutiva de la sentencia de la referencia, aclaro mi voto sobre algunos aspectos que, en mi opinión, requieren precisiones en relación con el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo, tanto por su contenido material -en particular por in cumplimiento del principio de unidad de materia-, como por vicios de procedimiento en la elaboración y aprobación del plan .

1. En primer lugar, es necesario reconocer las diferencias en cuanto al contenido, la competencia y el procedimiento de elaboración del plan nacional de desarrollo, por una parte, y el contenido, la competencia y el procedimiento de expedición de la ley mediante la cual se aprueba dicho plan, por la otra. Esta distinción es importante para identificar respecto de qué contenidos y en relación con qué otros contenidos o referentes es exigible la unidad de materia, así como para ubicar la configuración de los vicios de procedimiento y sus implicaciones en la validez de la ley aprobatoria.

En este sentido es preciso recordar que la elaboración del plan nacional de desarrollo es competencia exclusiva del gobierno nacional mediante un procedimiento participativo que involucra a las entidades territoriales, a organizaciones de la sociedad civil y al Consejo Superior de la Judicatura. El plan está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas, por su parte, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

La aprobación del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas corresponde al Congreso mediante ley ordinaria de iniciativa gubernamental tramitada mediante un procedimiento legislativo especial. Esta ley debe contener el plan nacional de inversiones públicas y determinar los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, así como las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento.

2. En segundo lugar, es importante tener en cuenta la función de la planeación en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. En efecto, el plan nacional de desarrollo es un instrumento de la política económica del Estado y de buena gobernanza que forma parte “ Del régimen económico y de la hacienda pública ” regulado en el título XII de la Constitución. Por ello el constituyente señaló directamente su conformación (artículo 339), dispuso la creación e integración del Consejo Nacional de Planeación como foro para la discusión del plan (artículo 340), y reguló los aspectos básicos de su elaboración y aprobación (artículo 341).

La regulación de los aspectos no previstos en la Constitución en cuanto a su elaboración , aprobación , ejecución y evaluación , fue reservada por el constituyente al legislador orgánico, el cual debe disponer, adicionalmente, los mecanismos apropiados para la sujeción de los presupuestos oficiales a los planes de desarrollo (artículos 342, 343 y 344 de la Constitución).

3. Por razón de su papel en la materialización de los fines esenciales del Estado y como ya anticipé, el proceso de elaboración de los planes de desarrollo, por mandato constitucional, es de carácter participativo , conforme a las siguientes disposiciones:

- El artículo 340 [132] establece que habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales , el cual tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo.

- El artículo 341 [133] dispone que el gobierno (i) elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura; (ii) someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; y (iii) efectuará las enmiendas que considere pertinentes luego de oída la opinión del Consejo Nacional de Planeación;

- El artículo 342 [134] , por su parte, establece que la ley orgánica de planeación determinará los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y en las modificaciones correspondientes.

4. En cuanto al contenido del plan, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en sus artículos 4, 5 y 6, en desarrollo del artículo 339 de la Constitución, regula su contenido, así:

La parte general del plan contendrá: (i) los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo , (ii) las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos , (iii) 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 , y (iv) 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.

En cuanto al plan de inversiones , el artículo 6 de la ley establece que contendrá: (i) la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público, (ii) 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 , (iii) los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general , y (iv) l a especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Conforme al artículo 3 de la Ley, la parte general tiene un carácter estratégico mientras que el plan de inversiones tiene carácter operativo .

5. En cuanto al contenido de la ley, los artículos 150.3 y 341 de la Constitución y los artículos 5 y 6 de la Ley 152 de 1994, disponen que debe contener el plan nacional de inversiones públicas, los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, los mecanismos idóneos para la ejecución del plan de inversiones [135] , y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del plan. 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 decreto con fuerza de ley.

6. La ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo es una ley ordinaria y, por tanto, su aprobación sólo requiere la mayoría de los votos de los asistentes (mayoría simple). La ley se tramita mediante un procedimiento especial regulado en el artículo 341 de la Constitución y en la Ley Orgánica 152 de 1994, procedimiento que, como se verá enseguida, resulta ser más restrictivo que el procedimiento legislativo ordinario .

Esto es así porque esa fue la decisión expresa del constituyente al decidir sobre la competencia del congreso en relación con el plan nacional de desarrollo. En efecto, en los debates de sesión plenaria, al decidir sobre el papel del congreso en materia de planeación, se acordó dejar entre corchetes la palabra “aprobar” (ver transcripción sesión Junio 11 de 1991). Luego en la Comisión codificadora (junio 14 de 1991), se dijo:

“(...) la intención, al menos en las discusiones en la comisión, era la de circunscribir la función del Congreso, la función legislativa, a la aprobación , por considerar que el verbo fijar tenía una connotación más amplia, ese fue un criterio que se tuvo en cuenta en las discusiones en la Comisión”.

Así mismo, dicha Comisión, al examinar la redacción del artículo 150.3, hizo alusión a la redacción del numeral 4 del artículo 76 de la Constitución anterior, para explicar el cambio de la palabra “fijar” por el de “aprobar” con el propósito explícito de limitar la competencia del Congreso:

“(...) está más preciso el numeral cuarto actual del artículo 76 que este proyecto que se hizo, que es un recorte del actual numeral 4, que no es especialmente afortunado, salvo en cuanto a lo que la Comisión Quinta en lugar de dejar la expresión fijar los planes que tiene el artículo actual, puso aprobar, para disminuir un poco esa facultad del Congreso ”.

7. En concordancia con tal determinación del constituyente, la Ley Orgánica 152 de 1994 reguló un procedimiento de aprobación del plan nacional de desarrollo que resulta ser el más restrictivo de todos los procedimientos legislativos de formación de las leyes.

En efecto, el plan debe ser aprobado en un término máximo de tres meses después de presentado por el Gobierno pues, si no lo hace, el Congreso pierde competencia y corresponderá al Gobierno poner en vigencia el plan de inversiones públicas mediante decreto con fuerza de ley. El primer debate se adelantará en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días. Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

El Congreso carece de competencia para introducir modificaciones a la parte general del plan y, por tal razón, sus desacuerdos con el contenido de esta parte no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia . Sin embargo, puede introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas pero sólo si cuenta previamente con aprobación por escrito del Ministro de Hacienda y Crédito Público y siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.

8. Conforme al anterior marco constitucional y legal, caben las siguientes consideraciones: 8.1. En relación con el principio de unidad de materia . El contenido del plan nacional de desarrollo es muy amplio pues abarca los diversos objetivos y metas nacionales y sectoriales de la acción estatal en el mediano y en el largo plazo; las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental conducentes a realizar tales objetivos y metas; y los programas y proyectos de inversión que, en virtud del principio de coherencia, deben tener una relación efectiva con las estrategias y políticas que el gobierno pretende implementar durante su período.

La Corte, sin embargo, al abordar el cumplimiento del principio de unidad de materia en las leyes aprobatorias de los planes de desarrollo, no ha sido precisa al señalar el contenido del plan respecto del cual cabe exigir que las disposiciones de la ley aprobatoria tengan unidad material o temática. En efecto, la Corte se ha referido indistintamente a la parte general, a los objetivos y metas de la acción estatal, a las bases generales del plan, a las estrategias y políticas del gobierno, a los programas de inversión, etc., razón por la que resulta indispensable establecer con precisión el contenido del plan que ha de servir de referente para dicho análisis.

En mi opinión tal referente no puede ser otro que las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del gobierno durante el período para el cual fue elegido con el propósito de realizar los objetivos y metas nacionales y sectoriales de la acción estatal.

En efecto, si bien la parte general, de conformidad con los artículos 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica del Plan, debe contener los objetivos y metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, lo cierto es que las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental, deben formularse en términos de guía de la acción del Gobierno durante su respectivo período para alcanzar los objetivos y metas nacionales y sectoriales de la acción estatal que se hayan definido, como lo entendieron desde la formulación del proyecto de ley orgánica tanto el gobierno como el Congreso.

Es decir que en las estrategias y políticas se concretan los objetivos y metas nacionales y sectoriales de la acción del Estado que el Gobierno pretende realizar durante el período para el cual fue elegido y es, por tanto, respecto de dichas estrategias y políticas gubernamentales que tiene sentido predicar el principio de unidad de materia pues las medidas instrumentales que se pueden incluir en la ley aprobatoria deben tener por finalidad impulsar el cumplimiento del plan que, en lo fundamental, tiene por objeto determinar 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 ” (Literal c) del Artículo 5 de la Ley 152 de 1994).

Los programas y proyectos del plan de inversiones, por su parte, también deben tener una “relación efectiva con las estrategias y objetivos” establecidos en la parte general, conforme al principio de coherencia que, entre otros, rige las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, de conformidad con lo señalado en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan).

En este sentido, también cabe predicar el principio de unidad de materia de las disposiciones que se incluyan en la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo -es decir de aquellas que determinan los recursos y apropiaciones para la ejecución del plan, las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento, los mecanismos idóneos para la ejecución del plan de inversiones y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos-, respecto de los programas y proyectos del plan de inversiones que, a su vez, en virtud del principio de coherencia, tienen por finalidad alcanzar los objetivos y metas de la parte general.

Cabe concluir sobre éste punto que el principio de unidad de materia de las disposiciones que el numeral 3 del articulo 150 de la Constitución dispone incluir en la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, es exigible respecto de 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 (Literal c) del Artículo 5 de la Ley 152 de 1994) señaladas en la parte general, así como respecto de los programas y proyectos de inversión del plan de inversiones los que, a su vez, deben tener relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en la parte general (principio de coherencia).

Esta primera conclusión permite descartar que la unidad de materia se pueda exigir respecto de la parte general o, en particular, de los objetivos y metas de la parte general, por cuanto tales objetivos y metas de mediano y largo plazo se formulan en forma genérica respecto del Estado con la finalidad de fijar, a partir de ellas, las estrategias y políticas económicas, sociales y ambientales que guiarán la acción del gobierno durante el respectivo período cuatrienal. Además, porque es el cumplimiento de estas políticas y estrategias durante el periodo de cuatro años para el cual fue elegido el presidente el que resulta procedente impulsar mediante la apropiación de recursos y la adopción de las medidas a que se refiere el numeral 3 del articulo 150 de las Constitución.

8.2. En relación con la competencia para configurar o modificar el ordenamiento jurídico . La competencia del Congreso al aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas es, como ya se vio, limitada y se encuentra determinada en la Constitución y en la Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan).

El articulo 150, numeral 3 de la Constitución, establece que corresponde al Congreso hacer las leyes y que, por medio de ellas ejerce, entre otras, la función de "Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos .

Por su parte la Ley 152 de 1994 establece, al regular el contenido de la parte general, que en esta se determinarán "los procedimientos y mecanismos generales " para lograr los objetivos y metas y, al regular el contenido del plan de inversiones, que contendrá " la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución ".

Por ello la jurisprudencia ha señalado que se trata de medidas instrumentales que cumplen un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan. No es posible, en consecuencia, interpretar que dichas disposiciones contemplan la posibilidad de ejercer, al expedir la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, las facultades legislativas ordinarias o las propias del legislador orgánico o estatutario.

Otras razones refuerzan esta conclusión. El plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas se aprueba mediante ley ordinaria para cuya adopción se requiere mayoría simple. No es necesario, entonces, construir amplios consensos para su aprobación, y no resulta indispensable, en consecuencia, mayor deliberación, pues basta con que la aprueben la mayoría de los asistentes a cada sesión. Cabría señalar, al menos por este aspecto, que en la ley aprobatoria del plan no se pueden regular materias que requieran mayoría absoluta u otro tipo de mayorías especiales.

Por tal razón, en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo no se pueden adoptar medidas que requieran procedimientos especiales o mayorías calificadas, en particular no pueden modificar leyes orgánicas, estatutarias, establecer impuestos, determinar la estructura de la administración ni, mucho menos, conferir facultades extraordinarias al presidente de la República.

8.3. En cuanto a la temporalidad de la ley . No se debe olvidar que el plan nacional de desarrollo tiene una vigencia de cuatro años y que, por tanto, la s disposiciones que se incorporan a la ley aprobatoria para impulsar su cumplimiento deben tener la misma vigencia, pues no tendría sentido que las medidas adoptadas para impulsar el cumplimiento del plan de 4 años pudieran tener una vigencia superior a las estrategias y políticas que pretenden impulsar. Por tal razón, son medidas de carácter temporal, como lo es el plan, y deben cumplir un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan. Por tal razón, tampoco pueden prorrogar de manera indefinida normas contenidas en las leyes aprobatorias de planes correspondientes a períodos presidenciales anteriores, pues al expedirse el plan del nuevo Gobierno, incluido el plan de inversiones que han de continuarse (como lo dispone el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución), el adoptado por el anterior Gobierno ha de entenderse derogado y, por la misma razón, las medidas adoptadas por el legislador para impulsar su cumplimiento.

En este sentido, prorrogar disposiciones contenidas en las leyes del plan correspondientes a periodos cuatrienales anteriores o adoptar normas con vigencia indefinida en los planes nacionales de desarrollo, desconoce (i) el carácter temporal de las normas del plan nacional de desarrollo, (ii) la función de planificación y de impulso a los planes de desarrollo en función de objetivos de política propios de cada gobierno, y (iii) que se trata de una ley aprobatoria con un trámite legislativo abreviado y unas mayorías simples, lo cual exige un análisis más exigente por parte de la Corte Constitucional para establecer el cumplimiento de las reglas propias del debate democrático propio del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para la configuración y modificación del ordenamiento jurídico.

Otra razón tiene que ver con el procedimiento abreviado para la aprobación de esta ley. El constituyente estableció un plazo de 3 meses para su aprobación por parte del Congreso (la mitad del establecido para su elaboración por parte del Gobierno), y la Ley 152 de 1994 señaló que el primer debate se debe adelantar en sesión conjunta de las comisiones económicas en un plazo improrrogable de 45 días, y que el segundo debate en cada cámara se debe adelantar igualmente en un plazo improrrogable de otros 45 días. Este breve plazo, el más reducido de todos los procedimientos legislativos, sumado al requisito de mayoría simple para su aprobación y las facultades limitadas del Congreso para introducir modificaciones al proyecto del Gobierno, permiten afirmar que la deliberación democrática, la participación de las minorías y las posibilidades de construir amplios consensos como resultado del debate, se encuentran severamente limitadas por razón del objeto de la ley: aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas del Gobierno, el cual contiene las estrategias, políticas, programas y proyectos de inversión que el Gobierno pretende ejecutar durante el periodo de 4 años para el cual fue elegido el presidente.

Adicionalmente, el proceso de aprobación de la ley en relación con la parte general del plan se regula por reglas diferentes de las aplicables a la aprobación del plan de inversiones. Ello se explica porque la parte general del plan contiene las estrategias y políticas que el gobierno ejecutará durante su cuatrienio, lo cual, en principio, no requiere aprobación del Congreso pues, como se dijo en la Asamblea Constituyente, estas ya fueron aprobadas por el pueblo al elegir al presidente.

Así las cosas, (i) mientras el gobierno puede introducir modificaciones a cualquiera de las partes del plan, el Congreso sólo puede introducirlas respecto del plan de inversiones y previa aprobación del gobierno, (ii) los desacuerdos del Congreso con la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia, y (iii) la falta de aprobación de la parte general no requiere su adopción mediante decreto con fuerza de ley, mientras que el plan nacional de inversiones siempre deberá ser aprobado mediante ley o decreto con fuerza de ley.

8.4. En relación con el estándar aplicable al control . En este sentido, mientras que el estándar de control constitucional para evidenciar el desconocimiento del principio de unidad de materia para la generalidad de las leyes es de carácter flexible, dúctil o leve, para el caso de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo el estándar es estricto. De no ser así, se podría incluir cualquier medida en la ley aprobatoria del plan y, en consecuencia, se vaciarían las competencias legislativas ordinarias del Congreso.

No obstante, el análisis de las disposiciones que introducen cambios a la legislación permanente requiere un análisis adicional. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estas disposiciones son compatibles con el principio de unidad de materia solo si cumplen con tres exigencias: (i) que tengan un carácter instrumental, es decir, que contengan alguna medida que impulse el cumplimiento del plan, o incluso la apropiación de recursos necesarios para su ejecución; (ii) que persigan un fin planificador y de impulso al cumplimiento del plan; y (iii) que guarden conexidad estrecha, directa e inmediata con las estrategias y políticas fijadas en la parte general del plan o con los programas y proyectos de inversión incluidos en el plan de inversiones. En cualquier caso, su vigencia no puede ser superior a la de la ley aprobatoria del plan.

9. Otras consideraciones: El principio de unidad de materia de la ley aprobatoria del plan, garantiza que las medidas adoptadas en la ley tengan conexidad directa, teleológica y estrecha, de manera directa e inmediata, con las estrategias, políticas y programas del plan y deben tener un carácter instrumental, temporal y estar dirigidas a impulsar el cumplimiento del plan de desarrollo.

La temporalidad y el carácter instrumental de la medida, como criterios que permiten evaluar el cumplimiento del requisito de conexidad que acrediten el respeto del principio de unidad de materia, permiten maximizar el principio

democrático. La ley del plan de desarrollo tiene una finalidad específica que se fundamenta en la facultad que la Constitución le atribuye al legislador en el artículo 150.3 superior.

Dada la naturaleza especial y los objetivos específicos de la ley del plan, la misma no está diseñada constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador en virtud del artículo 150 superior. Si bien el análisis del asunto dependerá del caso en concreto, como lo ha hecho la Corte en su jurisprudencia, el principio de unidad de materia se evalúa también en virtud de la naturaleza del plan de desarrollo.

Adicionalmente, es de recalcar que la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias [136] . Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la órbita de acción de un gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente.

De lo contrario se desconocería la vocación de temporalidad del plan, las medidas normativas del plan excederían la función constitucional de impulsar su cumplimiento, y el plan se convertiría en un mecanismo para llenar vacíos legales que indudablemente corresponde tramitar al legislador, pero mediante el procedimiento legislativo propio de las leyes que los contengan. Es decir, si la norma impugnada no es instrumental sino que, por ejemplo, realizara intervenciones estructurales y permanentes no cumple el requisito de unidad de materia pues desbordaría la naturaleza del plan y su vocación de temporalidad, además de que desconocería el proceso legislativo previsto en la Constitución y cuyo trámite no está sujeto a las restricciones del debate de la ley del plan, afectándose el principio democrático.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado [1] La Sala Plena advierte que el artículo originalmente demandado fue adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, circunstancia sobre la cual se pronunciará más adelante.

[2] M.P. Jaime Araujo Rentería. [3] M.P. Jaime Araujo Rentería. [4] M.P. Rodrigo Escobar Gil. [5] M.P. Rodrigo Escobar Gil. [6] M.P. Humberto Sierra Porto.

[7] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [8] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [9] M.P. Mauricio González Cuervo. [10] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[11] M.P. Alejandro Linares Cantillo. [12] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [13] M.P. Alberto Rojas Ríos. [14] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[15] M.P. José Francisco Reyes Cuartas. [16] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [17] Intervención presentada por Eleazar Falla López, como representante del Ministerio del Trabajo [18] Intervención presentada por Joaquín Elías Cano Vallejo como apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social, y Luis Gabriel Fernández Franco, en calidad de Jefe de Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación.

[19] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [20] Los intervinientes recomiendan ver las sentencias C-573 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; C-795 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; C-377 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-714 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-801 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-077 de 2012. M.P.

Mauricio González Cuervo; C-363 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-747 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-670 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-008 de 2018.

M.P. José Fernando Reyes Cuartas. [21] Los intervinientes remiten a la sentencia C-305 de 2004. [22] M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. [23] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[24] M.P. Humberto Sierra Porto. [25] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [26] M.P. Mauricio González Cuervo. [27] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[28] M.P. Alberto Rojas Ríos. [29] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. [30] M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez. [31] M.P. Alberto Rojas Ríos. [32] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[33] M.P. José Fernando Reyes Cuartas. [34] Los intervinientes resaltaron los siguientes puntos del documento 'Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022' Pacto III, "Pacto por la equidad política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a los mercados":

1. "B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos El Pacto por la equidad comienza por entender que la igualdad de oportunidades implica garantizar el bienestar de todos los colombianos. En esa línea, un elemento central del bienestar es una vida saludable. Por eso, el Plan Nacional de Desarrollo propone lograr un consenso sobre una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia." 2.

"Objetivo 6. Alcanzar la eficiencia en el gasto, optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos." 3.

"Estrategias: La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) controlará la evasión de aportes al sistema, robusteciendo la interoperabilidad entre registros administrativos y empleando modelos de presunción de ingresos.

MinSalud desarrollará un mejor sistema de seguimiento a las rentas de destinación específica para salud." 4. "F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva" "Objetivo 1. Promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social." [35] Los intervinientes resaltaron los siguientes puntos del Pacto II "Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos":

1. "Objetivo 3. Mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización. b) Promover la formalidad, mejorando la relación costo beneficio de ser formal, para lo cual define como estrategia que el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP, incentivarán la formalidad laboral mejorando el costo de la contratación formal de trabajadores." [36] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[37] Intervención presentada por Diana Catalina García Álvarez, como representante de Digore, y Antonio José García Betancur, representando a Fedecoltia.

[38] Intervención presentada por Jorge Kenneth Burbano Villa Marín, actuando como Director, e Ingrid Vanessa González, Camila Alejandra Rozo Ladino, y Javier Enrique Santander Díaz, miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá.

[39] M.P. José Fernando Reyes Cuartas. [40] M.P. Alberto Rojas Ríos. [41] Los intervinientes recomiendan ver la sentencia C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[42] M.P. José Fernando Reyes Cuartas. [43] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [44] M.P. Jaime Córdoba Triviño. [45] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[46] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [47] Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [48] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[49] Ver, entre otras, las sentencias C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-286 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-246 de 2017. M.P.

Gloria Stella Ortiz Delgado; C-394 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera y C-120 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [50] En concordancia con los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y 22 del Decreto 2067 de 1991.

[51] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [52] Reiterada en la Sentencia C-200 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [53] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[54] Esta regla ha sido reiterada en distintas oportunidades, por ejemplo, en las sentencias C-501 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-211 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-214 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-230 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-486 de 2009. M.P: María Victoria Calle Correa; C-277 de 2011.M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-133 de 2012. M.P.

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-540 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-147 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-261 de 2015.

M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras. [55] Sentencias C-156 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-518 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y C-008 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuarta, entre otras.

[56] M.P. José Fernando Reyes Cuartas. [57] Ley 1122 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Artículo 18: “ 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.

” [58] Sentencia C-219 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [59] El artículo 5 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan, establece con mayor especificidad cuáles son los contenidos de la parte general: “ (…) 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.” [60] El artículo 6 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan, señala también los contenidos del Plan de Inversiones Públicas así: “ 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. (…)” [61] “ 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 públicas 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”.

[62] Sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [63] Sentencia. C-305 de 2004. También en la misma dirección las sentencias C-191 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-394 de 2012. M.P. Humberto Sierra Porto. De manera particular, la Sentencia C-376 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, indicó: “En efecto, las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios. (…)” En la Sentencia C-747 de 2012. M.P.

Mauricio González Cuervo, preciso: “Y partiendo de que un “plan” consiste en la ordenación de un conjunto de medios hacia un fin determinado, contendrá componentes instrumentales de naturaleza institucional u orgánica, normativa, financiera y presupuestal, para su realización.” Cita original de la sentencia C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[64] Sentencias C-363 de 20120. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-394 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C- 359 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[65] Sentencias C-394 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. [66] Artículo 3 de la Constitución Política.

[67] Artículo 209 de la Constitución Política. [68] Artículos 1 y 6 de la Constitución Política. Sentencia C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[69] En las sentencias C-394 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-016 de 2016 . M.P. Alejandro Linares Cantillo, la Corte explicó que los mecanismos de elaboración y aprobación de la ley del Plan incluyen procesos de participación y concertación que involucran diferentes sectores de la comunidad y el Estado, ya que si bien l a elaboración de la ley le corresponde al Gobierno Nacional, este debe garantizar la participación de las autoridades de planeación, las entidades territoriales, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Nacional de Planeación y, por lo tanto “(…) no se recoge una visión unívoca sobre las 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, aunque en todo caso el Gobierno desempeña el rol principal en su proceso de gestación ”.

[70] Siguiendo la Sentencia C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo, el artículo 334 Superior consagra el Plan de Desarrollo como “ una de las máximas manifestaciones de la dirección de la economía por parte del Estado o, como lo ha indicado este Tribunal, una ‘expresión suprema de la función de planeación’”.

Además, según la Constitución el Plan de Inversiones Públicas debe ser aprobado por una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes, de manera que “ una ley que contenga disposiciones contrarias a las contenidas en el Plan Nacional, será una norma contraria a la Constitución.

” Sentencia C-334 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo. [71] M.P. Alejandro Linares Castillo. [72] Sentencia C-394 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. La cita es original de la Sentencia C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares

Cantillo.

[73] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [74] Siguiendo lo dispuesto en la sentencia C-016 de 2016. [75] M.P. Alejandro Linares Cantillo. [76] Ley 1753 de 2015. “ ARTÍCULO 44. SANCIONES EN MATERIA TIC.

Modifíquese el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así: // “ Artículo 65. Sanciones. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con: // 1. Amonestación.// 2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales. // 3. Multa hasta por el equivalente a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas.

// 4. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses. // 5. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.

” [77] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [78] Ley 1753 de 2015. “ ARTÍCULO 41. CONCESIONES DE ESPACIOS DE TELEVISIÓN EN EL CANAL NACIONAL DE OPERACIÓN PÚBLICA.

La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) podrá otorgar los espacios de televisión del canal nacional de operación pública, Canal Uno, garantizando el derecho a la información, a la igualdad en el acceso y uso del espectro y al pluralismo informativo en los procesos de selección objetiva que adelante para otorgar la(s) concesión(es), siempre y cuando este o sus socios no tengan participación accionaria en los canales privados de televisión abierta nacional o local. La ANTV determinará el número de concesionarios y condiciones de los contratos, de acuerdo con los estudios técnicos y de mercado que se realicen para estos efectos. // La autorización prevista en el presente artículo para la(s) concesión(es) de espacios de televisión de Canal Uno no se homologa a la operación de un canal de operación privada nacional, toda vez que no hay lugar a una asignación de espectro radioeléctrico, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 182 de 1995. En consecuencia, el operador encargado de la emisión y transmisión del Canal Uno, seguirá siendo el operador público nacional RTVC, o quien haga sus veces. // PARÁGRAFO.

Sin perjuicio de lo establecido en el literal g) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995, la Autoridad Nacional de Televisión, a la hora de definir el valor de la concesión de espacios de programación del canal nacional de operación pública, Canal Uno, tendrá en cuenta los criterios: // a) Remuneración eficiente de los costos de inversión, operación y mantenimiento de las funciones de emisión y transmisión en cabeza del operador nacional de televisión pública o quien haga sus veces, así como el reconocimiento de las inversiones asociadas con el despliegue de la televisión digital terrestre de operación pública. // b) El mercado de pauta publicitaria, el nivel de competencia, la población cubierta, el ingreso per cápita, la audiencia potencial y los costos de oportunidad de la red, incluyendo el espectro radioeléctrico.

” [79] Ley 1753 de 2015. Apartes subrayados fueron los demandados en esta oportunidad: “ ARTÍCULO 267. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. (…) Se deroga en especial el parágrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993; el numeral 6 del artículo 2o de la Ley 310 de 1996;

el inciso 7o del artículo 13 de la Ley 335 de 1996 ; el numeral 5 del artículo 2o de la Ley 549 de 1999; el artículo 85 de la Ley 617 de 2000; el parágrafo del artículo 13 del Decreto ley 254 de 2000;

literales a) y c) del parágrafo 1o del artículo 2o de la Ley 680 de 2001 ;.” [80] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [81] Ley 1753 de 2015. “ 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 de interés del sector salud: usuarios, prestadores, aseguradores, academia, asociaciones científicas, entes territoriales, entre otros.

” [82] Ley 1753 de 2015. “ 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 7 o 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.

” [83] Ley 1753 de 2015. ARTÍCULO 67. RECURSOS QUE ADMINISTRARÁ LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

La Entidad administrará los siguientes recursos: a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la

Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales. // b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet. // c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales. // d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992. // e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993. // f) recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados. // g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados. // h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010. // i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto–ley 1032 de 1991. // j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella. // k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009. // l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso. // m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios. // n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes. // o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal. // p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento. // q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga. // Estos recursos se destinarán a: a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades. // b) El pago de las indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente y auxilio funerario a víctimas de eventos terroristas o eventos catastróficos, así como los gastos derivados de la atención psicosocial de las víctimas del conflicto en los términos que señala la Ley 1448 de 2011. // c) El pago de los gastos derivados de la atención en salud inicial a las víctimas de eventos terroristas y eventos catastróficos de acuerdo con el plan y modelo de ejecución que se defina. // d) El pago de los gastos financiados con recursos del impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009 que financiarán exclusivamente los usos definidos en

la normatividad vigente. // e) El fortalecimiento de la Red Nacional de Urgencias. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia, se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud. // f) A la financiación de los programas de promoción y prevención en el marco de los usos definidos en el artículo 222 de la Ley 100 de 1993. // g) A la inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 1438 de 2011. // h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga. // i) Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo. // j) A las finalidades señaladas en los artículos 41 del Decreto-ley 4107 de 2011 y 9 o de la Ley 1608 de 2013. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud. // k) A cubrir los gastos de administración, funcionamiento y operación de la entidad. // 1) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet. // m) El pago de los gastos e inversiones requeridas que se deriven de la declaratoria de la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos en el país. // n) <Literal adicionado por el artículo 7 de Ley 1917 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Al pago del apoyo de sostenimiento a residentes, según la normatividad que lo establece. //Los recursos a que hace referencia este artículo harán unidad de caja en el fondo, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada dentro del fondo. En la estructuración del presupuesto de gastos se dará prioridad al componente de aseguramiento en salud de la población del país.

” [84] Ley 1753 de 2015. “ ARTÍCULO 68. MEDIDAS ESPECIALES. Sin perjuicio de lo previsto en las demás normas que regulen la toma de posesión y ante la ocurrencia de cualquiera de las causales previstas en el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Superintendente Nacional de Salud podrá ordenar o autorizar a las entidades vigiladas, la adopción individual o conjunta de las medidas de que trata el artículo 113 del mismo Estatuto, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud y la adecuada gestión financiera de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. // Las medidas especiales que se ordenen se regirán por lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, incluido el artículo 291 y siguientes de ese estatuto, en lo que resulte pertinente a las medidas especiales; el Decreto número 2555 de 2010; las disposiciones aplicables del Sector Salud y las normas que los sustituyan, modifiquen o complementen. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de armonizar las medidas especiales o preventivas de la toma de posesión para su adecuada implementación en el Sector Salud. // Con cargo a los recursos del Fosyga– Subcuenta de Garantías para la Salud, el Gobierno Nacional podrá llevar a cabo cualquiera de las operaciones autorizadas en el artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. // PARÁGRAFO.

Para garantizar la continuidad de los servicios de salud de los afiliados de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones condónase toda la obligación que esta entidad tenga con la Nación a la expedición de la presente ley. // El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

” [85] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [86] Ley 1753 de 2015. “ ARTÍCULO 262. La cesión de los permisos de uso del espectro radioeléctrico no generará contraprestación alguna a favor de la Nación. El negocio jurídico que, para este propósito, se celebre entre cedente y cesionario se sujetará al derecho privado, y a la aprobación del Ministerio de las TIC.

” [87] M.P. María Victoria Calle Correa. [88] Ley 1753 de 2015. “ ARTÍCULO 71. NEGOCIACIÓN CENTRALIZADA DE MEDICAMENTOS, INSUMOS Y DISPOSITIVOS.

El artículo 88 de la Ley 1438 quedará así: “ Artículo 88. Negociación centralizada de medicamentos, insumos y dispositivos. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) establecerá los mecanismos para adelantar

negociaciones centralizadas de precios de medicamentos, insumos y dispositivos.

// Los precios resultantes de las negociaciones centralizadas serán obligatorios para los proveedores y compradores de medicamentos, insumos y dispositivos de servicios de salud y estos no podrán transarlos por encima de aquellos precios. El Gobierno Nacional podrá acudir subsidiariamente a la compra directa de medicamentos, insumos y dispositivos".

[89] M.P. María Victoria Calle Correa. [90] Ley 1753 de 2015. " ARTÍCULO 95. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE LAS IES. El Icetex ejercerá la función de financiar o cofinanciar programas y proyectos específicos que contribuyan al desarrollo científico, académico y administrativo de las instituciones de educación superior de que trata el artículo 16 de la Ley 30 de 1992; al fortalecimiento de su infraestructura física, y a la renovación y adquisición de equipos y dotaciones. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. // Los aportes de la nación que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesep) y que no se encuentren comprometidos presupuestalmente, serán transferidos al Icetex para el ejercicio de las funciones asignadas en este artículo, para lo cual el Gobierno nacional adelantará las acciones conducentes a obtener la liquidación de dicha participación. El Gobierno nacional podrá enajenar o disponer de su participación.

" [91] M.P. José Fernando Reyes Cuartas. [92] Ley 1753 de 2015. " ARTÍCULO 25. SANCIONES EN DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES. Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles que transgredan las normas sobre el funcionamiento del servicio público que prestan dichos agentes, o que incumplan las órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el particular, serán objeto de imposición de las siguientes sanciones, según la conducta: a) multa entre diez (10) y dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; b) suspensión del servicio entre diez (10) y noventa (90) días calendario y bloqueo del código Sicom; c) cancelación de la autorización y bloqueo del código Sicom; d) decomiso administrativo permanente. // PARÁGRAFO 1o.

El Ministerio de Minas y Energía o la autoridad delegada, decretará como medida preventiva dentro del procedimiento sancionatorio, la suspensión de la actividad de la cadena de distribución cuando pueda derivarse algún daño o peligro, o cuando la actividad se ejerce sin en el lleno de los requisitos, permisos o autorizaciones para su funcionamiento, para lo cual procederá a bloquear el código Sicom. Lo anterior, con el fin de proteger, prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, actuación y/o daño que atente contra la vida, la integridad de las personas, la seguridad, el medio ambiente o intereses jurídicos superiores. // PARÁGRAFO 2o.

Las autoridades de policía a nivel municipal podrán realizar los decomisos temporales de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción a las normas que regulan la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles. De lo anterior informará al Ministerio de Minas y Energía o a la autoridad competente a efectos de iniciar los procedimientos administrativos que sean del caso.

" [93] Ley 1753 de 2015. " ARTÍCULO 26. MULTAS EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS . Modifíquese el artículo 67 del Decreto número 1056 de 1953, el cual quedará así: // " Artículo 67.

El Ministerio de Minas y Energía podrá imponer administrativamente multas entre dos mil (2.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmlv), en cada caso, por el incumplimiento de las obligaciones que se establecen en el Código de Petróleos, cuando el incumplimiento no deba producir caducidad de contratos o cancelación de permisos, o cuando el Gobierno prefiera optar por esta sanción y no declarar la caducidad en los casos pertinentes del artículo siguiente ".

[94] M.P. Alberto Rojas Ríos. [95] Ley 1753 de 2015. " ARTÍCULO 208. Modifíquese el numeral 81.2 y adiciónense dos parágrafos al artículo 81 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así: // "81.2. Multas hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales y hasta por el equivalente a cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas. Si el infractor no proporciona información suficiente para

determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Los recursos producto de las multas que imponga esta Superintendencia ingresarán al Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.

La repetición será obligatoria cuando se trate de servidores públicos, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución ". // "Parágrafo 1o. Sobre las multas a las que hace referencia el numeral 81.2 del presente artículo, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará los criterios y la metodología para graduar y calcular las multas. En todo caso la reglamentación del Gobierno Nacional tendrá en cuenta criterios como el impacto de la infracción sobre la prestación del servicio público, el tiempo durante el cual se presentó la infracción, el número de usuarios afectados, el beneficio obtenido por el infractor, la cuota del mercado o el beneficio económico que se hubiere obtenido producto de la infracción. // La reglamentación también incorporará circunstancias de agravación y atenuación como el factor de reincidencia, la existencia de antecedentes en relación con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la colaboración con las autoridades en el conocimiento o en la investigación de la conducta. // PARÁGRAFO 2o. La facultad que tiene la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para imponer una sanción por la violación del régimen de prestación de los servicios públicos caducará transcurridos cinco (5) años de haberse ejecutado la conducta violatoria o del último hecho constitutivo de la misma en los casos de conductas de tracto sucesivo, sin que el acto administrativo sancionatorio haya sido notificado ".

[96] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [97] Ley 1753 de 2015. " ARTÍCULO 135. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario. En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soportan la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la UGPP. En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, el ingreso base de cotización será en todos los casos mínimo el 40% de valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción de expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5º de la Ley 797 de 2003 .

” [98] Corte Constitucional. Comunicado de Prensa No. 16. Mayo 22 y 23 de 2019. [99] M.P. Alejandro Linares Cantillo [100] Ley 1955 de 2019. “ ARTÍCULO 274. ARANCEL A LAS IMPORTACIONES.

Se establecerá un arancel de treinta y siete punto nueve por ciento (37.9%) a las importaciones de productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional, cuando el precio FOB declarado sea inferior o igual a 20 dólares de los Estados Unidos de América por kilo bruto.

ARTÍCULO 275. ARANCEL DE ADUANAS NACIONALES. Se establecerá un arancel del 10% ad valórem, más tres dólares de los Estados Unidos de América por kilogramo bruto, para precios por kilogramo a partir de los 20 dólares USD, en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional.

” [101] Modificado por el artículo 3 de la ley 797 de 2003 “ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales” [102] ARTÍCULO 17. OBLIGATORIEDAD DE LAS COTIZACIONES.

<Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen .

[103] ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN. <Inciso 4. y parágrafo modificados por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003. (El artículo 5 de la Ley 797 de 2003 transcribe todo el artículo). El nuevo texto es el siguiente:> La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual .[…] [104] Ley 1753 de 2015, artículo 267.

“ Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. (…) // Se deroga en especial los artículos 18 de la Ley 1122 de 2007(…) ”.

[105] Ley 1955 de 2019. “ ARTÍCULO 336. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente Inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior. // Se derogan expresamente el artículo 4o de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005;

el parágrafo 1 del artículo 4o de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69 , 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; 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;

el artículo 7o de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4o de la Ley 1951 de 2019.

” [106] 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-1062 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-747 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-363 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-077 de 2012. M.P.

Mauricio González Cuervo; C-218 de 2015 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; C-620 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-519 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-453 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza

Martelo;

C-105 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. [107] “- Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. - Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad. - Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible. - Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional. - Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia. - Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva. - Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible. - Región Llanos - Orinoquía:

Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo. - Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica.” [108] Comprende los artículos 6 a 161 de la Ley 1955 de 2019.

[109] Comprende los artículos 162 a 182 de la Ley 1955 de 2019. [110] Comprende los artículos 183 a 330 de la Ley 1955 de 2019. [111] Comprende los artículos 331 a 336 de la Ley 1955 de 2019.

[112] Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Pág. 232 [113] Ibídem, pág. 258. [114] Ibídem , pág. 266 y ss.

[115] Ibídem , pág. 279. [116] Ibídem , pág. 279. [117] Ibídem , p. 339. [118] Ibídem , p. 349. [119] Ibídem , p. 349. [120] Ibídem , p. 159.

[121] Ibídem , p. 163. [122] Ibídem , p. 164. [123] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [124] En el mismo sentido, la Sentencia C-092 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos, había señalado: “ En tales términos, la Sala Plena en esta ocasión reitera su jurisprudencia (sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018) con respecto al estándar de análisis constitucional de cumplimiento del principio de unidad de materia cuando se analizan normas incorporadas en la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y, a la vez, revela que una medida de naturaleza permanente, -como lo son los valores de las sanciones a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliaras-, en principio no debería ser incluida en un ley cuya vocación es transitoria, como lo es la ley del plan de desarrollo. Esto por cuanto las disposiciones de tipo sancionatorio son por su propia naturaleza completamente ajenas a una norma general de planificación económica .

” [125] Sentencia C-026 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. En esta oportunidad, la Sala Plena reiteró: “ (…) las leyes que aprueban el PND constituyen una de las herramientas más importantes en la dirección de la economía por parte del Estado. En su aprobación se trata de un proceso reglado y participativo, en donde se involucran distintos órganos de decisión que tienen como objetivo estructurar una política económica razonada y armónica durante un lapso de cuatro años. Así mismo que el contenido de las leyes del PND se divide en dos: una parte general y un plan de inversiones públicas. En la parte general se formulan los propósitos, objetivos, metas, estrategias y orientaciones de la política económica social y ambiental que serán adoptados en el mediano plazo, y en el plan de inversiones se establecen los presupuestos plurianuales, así como los principales programas y proyectos de inversión pública en donde se determinaran los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para la ejecución del plan en un marco de sostenibilidad fiscal, dando lugar a que el contenido del Plan sea multitemático y heterogéneo ”.

[126] Artículo 3 de la Ley 1955 de 2018. [127] De acuerdo con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 el pacto por la equidad propone una política social moderna basada en el desarrollo social para la equidad. En la línea de “ salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos ”, se propone construir una visión de largo plazo del sistema de salud con cobertura universal sostenible financieramente.

En relación con la eficiencia y gestión de recursos financieros se señala que “ los recursos que financian el sistema de salud, basados en recursos fiscales y parafiscales, presentan un comportamiento menos dinámico que el gasto en salud (…) Esta situación genera constante preocupación sobre su sostenibilidad, haciendo necesario nivelar las fuentes de ingresos, de forma que se puedan atender crecientes necesidades de gasto ”. Además, “ a nivel de individuos, persiste una desconexión entre los beneficios recibidos y su aporte al sistema (…) las mejoras en la movilidad social no reflejan una disminución en la demanda del subsidio. Lo anterior ha propiciado la omisión de la corresponsabilidad ciudadana con el financiamiento del sistema sustentado en la capacidad de pago, hecho que va en contra del principio de equidad sobre el cual se ha desarrollado el SGSSS ”. Como objetivos y estrategias para construir una visión colectiva de largo plazo del sistema de salud se propone, entre otros objetivos, alcanzar la eficiencia en el gasto, optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos.

Cfr. Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, págs. 231, 232, 263 y 266. [128] Ibídem, pág. 266. [129] M.P. Diana Fajardo Rivera.

[130] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [131] Al respecto, se pueden consultar los numerales 2.1. y 2.2. de mi salvamento de voto a la Sentencia C-219 de 2019.

[132] ARTICULO 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales . El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

[133] ARTICULO 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

[134] ARTICULO 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

[135] Articulo 6, literal d), de la Ley 152 de 1994. [136] Ver, entre otras las Sentencias C-574 de 2004 y C-453 de 2016.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.