

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 1151 DE 2007

cindy paola cotes murgas <cindycotes14@hotmail.com>

Mar 20/04/2021 17:33

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 1 archivos adjuntos (841 KB)

Demanda de insconstitucionalidad ARTÍCULO 28 DE LA LEY 1151 DE 2007..pdf;

Señores

HONORABLES MAGISTRADOS

CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Me permito interponer ante la Honorable Corte Constitucional **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, publicada en el Diario Oficial n.º 46.700 del 25 de julio de 2007, por cuanto dicha norma viola directamente el principio constitucional de la Unidad de Materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, tal y como se expone en la demanda adjunta.

Del Honorable Magistrado,

Cindy Paola Cotes Murgas

C.c. n.º 1.118.843.891 de Riohacha

Barranquilla, abril de 2021

Señores

HONORABLES MAGISTRADOS

CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD,
presentada por la ciudadana Cindy Paola Cotes Murgas,
contra el ARTÍCULO 28 DE LA LEY 1151 DE 2007.

CINDY PAOLA COTES MURGAS, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Barranquilla, identificada con la cédula de ciudadanía n.º 1.118.843.891 de la ciudad de Riohacha, actuando en nombre propio, en uso de mis derechos y deberes constitucionales consagrados en la Constitución Política de 1991, en especial, los artículos 40 – numeral 6 y 241 – numeral 5, respetuosamente me permito interponer ante la Honorable Corte Constitucional **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, publicada en el Diario Oficial n.º 46.700 del 25 de julio de 2007, por cuanto dicha norma viola directamente el principio constitucional de la Unidad de Materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, tal y como se expone y fundamenta a continuación.

La presente demanda se fundamenta en las razones de hecho y de derecho que se exponen a continuación, y se estructura bajo el siguiente temario:

1. Norma Demandada – folio n.º 1
2. Norma Constitucional Violada – folio n.º 2
3. Concepto de la Violación – folio n.º 2
4. Competencia – folio n.º 15
5. Petición – folio n.º 15
6. Notificaciones – folio n.º 16

I. NORMA DEMANDADA – artículo 28 de la Ley 1151 de 2007

A continuación, se transcribe de manera literal el texto del **artículo 28 de la Ley 1151 de 2007**, norma que se demanda mediante la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad. En negrilla y subrayado los apartados de mayor pertinencia.

LEY 1151 DE 2007

(julio 24)

Diario Oficial No. 46.700 de 25 de julio de 2007

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 28. Cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite. La Cuota de Fomento para la Agroindustria de la Palma de Aceite será de 1.5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.

Parágrafo. El presente artículo se ceñirá estrictamente a lo previsto en la Ley 138 de 1994 del Fomento Palmicultor a cargo del gremio.

II. NORMA CONSTITUCIONAL VIOLADA – artículo 158 de la Constitución Política

A continuación, se transcribe de manera literal el texto del **artículo 158 de la Constitución Política de Colombia de 1991**, norma constitucional que se invoca como violada directamente por el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007. En negrilla y subrayado los apartados de mayor pertinencia al caso.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Artículo 158. Referencia a una misma materia en el proyecto de ley. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. *El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

3.1. Violación al principio de Unidad de Materia

El principio constitucional de Unidad de Materia – consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política –, consiste en el deber que tiene el legislador de asegurar que las disposiciones de un mismo cuerpo normativo guarden conexidad interna con la materia principal regulada en el mismo, de modo que deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones que puedan

resultar ajenas o extrañas al objeto general o materia principal regulada por la correspondiente Ley.¹

Así las cosas, el principio de Unidad de Materia impone: (1) la existencia de un núcleo temático rector de los diversos contenidos de una Ley, en conjunto con (2) la exigencia de que, entre ese núcleo temático rector y los otros diversos contenidos de la Ley, se presente una relación de conexidad directa, inmediata, y estrecha que pueda ser inequívocamente determinada con un criterio objetivo y razonable.

Ahora bien, tratándose de una Ley que aprueba un Plan Nacional de Desarrollo² (en adelante, “PND”), la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional ha dejado claro que su indudable carácter especial, multi-temático, y heterogéneo, hace necesario que el estudio de constitucionalidad referente al cumplimiento del principio Unidad de Materia sea aún más estricto.

Para ello, dicha Corporación ha establecido un extenso precedente jurisprudencial según el cual, la vulneración del principio de Unidad de Materia por parte de una norma contenida en un PND se determina a partir del desarrollo – en orden cronológico – de tres (3) etapas o sub-reglas que se relacionan a continuación. La Corte ha sido clara en perpetuar que la superación de las tres (3) etapas es requisito para determinar la superación del principio de Unidad de Materia en el estudio de la norma acusada; de lo contrario, se debe concluir que la norma demanda trasgrede el mencionado principio y en consecuencia se hace inminente su declaratoria de inconstitucionalidad. A continuación, las tres (3) etapas o sub-reglas establecidas por la Corte Constitucional³:

Primero. *Se debe determinar la ubicación y alcance de la norma acusada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental.*

Esta primera etapa comprende la identificación de la disposición que presuntamente es ajena a la Ley, con el ánimo de determinar si es de naturaleza instrumental, es decir, a partir de su ubicación y alcance, se pretende superar que la norma no hace parte de los objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general de la Ley del PND, sino que es una disposición de carácter presupuestal que señala mecanismos para la ejecución de plan – la cual siempre ha de contar con un referente en la parte general del mismo pero esto último corresponde a la segunda etapa o sub-regla –.

Segundo. *Superada la primera etapa o sub-regla, se debe establecer si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del PND que puedan relacionarse con la norma demandada y, de ser el caso, proceder a su caracterización.*

¹ Sentencia C-501 de 2001, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-133 de 2012, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia C-147 de 2015, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

² Sentencia C-464 de 2020, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo: “*Al igual que las demás leyes que expide el Congreso de la República, la Ley del PND se rige por el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en virtud del cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia.*”

³ Sentencia C-464 de 2020, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo; Sentencia C-016 de 2016, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo; Sentencia C-044 de 2017, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa; Sentencia C-493 de 2020, M.P. Dra. Diana Fajardo Rivera.

Esta segunda etapa comprende la observancia de los objetivos establecidos en la parte general del PND y el estudio de su relación con lo dispuesto por la norma instrumental acusada.

Tercero. *Se debe determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del PND existe una conexidad estrecha, directa, e inmediata.*

Esta tercera y última etapa comprende la determinación de si entre el medio (norma acusada) y el fin (objetivo(s) general(es) del PND) existe una conexidad directa, estrecha e inmediata.

Frente a esta tercera etapa, conviene tener en cuenta la posición clara e inequívoca que la Honorable Corte Constitucional ha promulgado al respecto; a saber:

1. Por **conexidad directa e inmediata**, se entiende que **las disposiciones instrumentales deben permitir la efectividad directa e inequívoca de los postulados previstos en la parte general.**⁴
2. En sentido contrario, ha dicho la Corte que, **una disposición es eventual cuando a partir de su cumplimiento, no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de los objetivos, metas y estrategias contenidos en la parte general, o si esta efectividad es sólo “conjetural o hipotética”.** Así mismo, una disposición es **mediata** cuando la efectividad de la norma general **no** se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental, sino que **requiere de alguna condición adicional.**⁵
3. **La conexión** de un precepto de ejecución **no es directa ni inmediata en aquellos supuestos en los cuales, a partir de su aplicación, no puede obtenerse inequívocamente los objetivos o metas del plan o el logro de estos es sólo hipotético, eventual o remoto.**⁶
4. Para la Corte, las disposiciones normativas del PND deben ser **medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los objetivos o fines de este, pues de otro modo se afecta el principio democrático que rodea el trámite de la legislación ordinaria.**⁷
5. Adicionalmente, la Corte exige la sustentación de que la norma tiene un contenido directa e inmediatamente asociado a la función de planeación, que permite alcanzar los objetivos perseguidos mediante la ley del plan y constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar

⁴ Sentencia C-464 de 2020, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo

⁵ *Ibidem*.

⁶ Sentencia C-493 de 2020, M.P. Dra. Diana Fajardo Rivera.

⁷ Sentencia C-126 de 2020, M.P. Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, Sentencia C-415 de 2020, M.P. Dr. José Fernando Reyes Cuartas; Sentencia C-464 de 2020, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo.

el cumplimiento del PND. La ausencia de dicha sustentación conlleva a la conclusión de que no se cumple el principio de Unidad de Materia.⁸

6. Correlativamente, la Honorable Corte Constitucional reiteró que la ley del PND no puede contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en **“una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo”, pues, de no hacerse esta distinción, cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND.**⁹

Ahora, en el desarrollo de las tres (3) etapas o sub-reglas en conjunción con los pronunciamientos reiterativos de la Corte Constitucional antes dispuestos, resulta igualmente importante tener en cuenta las cinco (5) condiciones que dicha Honorable Corporación considera imperante verificar en el estudio de la constitucionalidad de una disposición contenida en un PND – en lo referente al principio de Unidad Materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política –. A saber:

- “(i) Que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo.**
- (ii) Que la ley aprobatoria del PND, impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan, con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas generales del plan.**
- (iii) Que debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las disposiciones instrumentales que contiene, de tal manera que se evidencie la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que la realización de los planes, programas y metas generales tiene relación directa con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran.**
- (iv) Que se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque el carácter heterogéneo y multi-temático del plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra “notoriamente mermado”, en tanto la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, el término**

⁸ Sentencia C-464 de 2020, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo.

⁹ *Ibidem*.

para la aprobación del plan es reducido, y por la especial posición que en el sistema de fuentes tiene este tipo de leyes, que se erige en un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes con vocación de aplicación inmediata.

(v) **Que se tiene que comprobar el vínculo directo y no simplemente eventual o mediato entre las normas instrumentales y los objetivos generales del plan y aquellas disposiciones de carácter instrumental, de tal manera que se tiene que comprobar que no se utilice la Ley del Plan para incorporar normas que tengan como objetivo el de llenar vacíos o inconsistencias que se presenten en leyes anteriores, o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación.**”¹⁰ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

3.2. Juicio del principio de Unidad de Materia a la norma acusada.

El artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 aquí demandado es una manifiesta y directa contraposición de los postulados contenidos en el artículo 158 de la Constitución, en la medida de que no cumple con el principio de Unidad de Materia que exige este último artículo constitucional.

Lo anterior toda vez que se ha evidenciado que no existe una relación de conexidad directa, inmediata, y estrecha entre la norma acusada y los objetivos generales contenidos en la parte general del PND 2006 – 2010 (ley 1151 de 2007) dentro de la cual se incorpora, conforme exige el artículo 158 constitucional y la Corte Constitucional en los términos antes vistos.

Para demostrarlo, procedemos a desarrollar las etapas o sub-reglas perpetuadas por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta las precisiones y condiciones impuestas por dicha Honorable Corporación, bajo criterios objetivos y razonables.

3.2.1. Primera etapa – Ubicación y alcance de la norma demanda permite calificarla como una disposición instrumental.

- El Congreso de la República expidió la Ley 1151 de 2007, mediante la cual se adoptó el **Plan Nacional de Desarrollo (“PND”) correspondiente al periodo 2006 – 2010**, el cual se divide en dos (2) títulos.
- El Título I trata las disposiciones generales y contiene cuatro (4) artículos. **El artículo 1° se encarga de exponer los objetivos generales del Plan**; El artículo 2° trata sobre las consideraciones macroeconómicas relacionadas a los objetivos generales de crecimiento económico dispuestos en el artículo 1°; El artículo 3° trata sobre la incorporación del Anexo “*Bases del PND 2006 – 2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*” elaborado por la presidencia y el DNP, con participación del C. S. de la J.; y el artículo 4° trata sobre la armonización del PND con la Inversión Territorial que da lugar a la presentación del Plan

¹⁰ A continuación, se cita la sentencia C-464 de 2020, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo.

Nacional de Inversiones 2007 – 2010 en el marco de los objetivos generales establecidos en el artículo 1°.

- Ahora bien, el Título II trata sobre el “Plan de Inversiones Públicas” y se divide en cinco (5) capítulos; a saber: Capítulo I – “Proyección de Recursos Financieros”; Capítulo II – “Descripción de los Principales Programas de Inversión”; Capítulo III – “Presupuestos Plurianuales”; **Capítulo IV – “Mecanismos Para La Ejecución Del Plan”**; y Capítulo V – “Disposiciones Finales”.
- A su turno, el Capítulo IV “Mecanismos para la ejecución del Plan”, se divide en diez (10) secciones; a saber: Sección I – “Disposiciones Generales”; Sección II – “Justicia y Seguridad”; **Sección III – “Desarrollo Rural Sostenible”**; Sección IV – “Desarrollo Social”; Sección V – “Infraestructura y Energía Sostenible”; Sección VI – “Desarrollo Empresarial”; Sección VII – “Desarrollo Urbano y Política Ambiental”; Sección VIII – “Desarrollo Territorial y Grupos Étnicos”; Sección IX – “Regalías”; y Sección X – “Inversiones y Finanzas Públicas”.
- La norma aquí demandada (**artículo 28**) se encuentra **ubicada en el Título II – “Plan de Inversiones Públicas”, Capítulo IV – “Mecanismos para la Ejecución del Plan, Sección III “Desarrollo Rural Sostenible”**.
- Ahora, el contenido de la norma acusada es de carácter tributario, específicamente destinada por el legislador para modificar la tarifa de la contribución parafiscal *Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite* cuyo régimen se encuentra contenido en la Ley 138 de 1994¹¹ y en consecuencia su efecto es el de modificar tácitamente – en lo aplicable – el artículo 5 de la Ley 138 de 1994¹², modificando así uno de los elementos esenciales del mencionado tributo.

Ley 138 de 1994, Artículo 5	Ley 1151 de 2007, Artículo 28
Por la cual se establece la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero.	Por la cual se expide el PND 2006 – 2010.
<i>Artículo 5. Porcentaje de la cuota. La cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite será del <u>1%</u> del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.</i> <i>Parágrafo 1. La cuota sobre el palmiste y el aceite crudo de palma extraídos se liquidará con base en los precios de referencia que para el semestre siguiente señale antes del 30 de</i>	<i>Artículo 28. Cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite. La Cuota de Fomento para la Agroindustria de la Palma de Aceite será de <u>1.5%</u> del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.</i> <i>Parágrafo. El presente artículo se ceñirá estrictamente a lo previsto en la Ley 138 de</i>

¹¹ Por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero.

¹² Lex posterior derogat legi priori.

<p><i>junio y del 31 de diciembre de cada año el Ministerio de Agricultura.</i></p> <p>Parágrafo 2. <i>A partir de la vigencia de esta ley y hasta tanto el Ministerio de Agricultura promulgue los precios de referencia para el siguiente semestre, la cuota sobre el palmiste y el aceite crudo de palma extraídos se liquidará con base en un precio de referencia que fijará el mismo Ministerio y el cual regirá desde la vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio del presente año.</i></p>	<p>1994 del Fomento Palmicultor a cargo del gremio.</p>
--	--

- Así las cosas, se evidencia que la norma demandada no hace parte de los objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general (Título I) de la Ley 1151 de 2007 (PND 2006-2010), sino que, por su ubicación (Título II, Capítulo IV, Sección III) y contenido (tributario), es una disposición de medio, en apariencia, para alcanzar los fines del plan. En consecuencia, se opta por calificarla como una norma instrumental. Se supera la primera etapa.

3.2.2. En la parte general del PND no existen objetivos, metas, planes o estrategias que podrían tener relación de conexidad directa, inmediata, y estrecha con la norma demanda.

Ahora bien, para el estudio de la segunda etapa o sub-regla, procedemos a evaluar los objetivos, metas, planes o estrategias contenidos en la parte general (artículo 1 del Título I) del PND 2006 – 2010 (Ley 1151 de 2007) para efectos de determinar si existe o no una relación de conexidad directa, inmediata, y estrecha entre estos y la norma acusada.

Art 28	<ul style="list-style-type: none">• <i>La Cuota de Fomento para la Agroindustria de la Palma de Aceite será de 1.5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.</i>• <i>El presente artículo se ceñirá estrictamente a lo previsto en la Ley 138 de 1994 del Fomento Palmicultor a cargo del gremio.</i>	
Art 1	Objetivos generales del PND 2006 – 2010	<u>No</u> hay relación de conexidad directa, inmediata, y estrecha con la norma acusada.
a.	<p>Un Estado Comunitario: <i>desarrollo para todos, que:</i></p> <ul style="list-style-type: none">→ <i>Promueva el bien común,</i>→ <i>Tenga presente que la actividad pública sólo se concibe en beneficio de los gobernados,</i>→ <i>Auspicie y permita la participación ciudadana en las decisiones públicas, y</i>→ <i>En su ejecución y control:</i>	<p>Como ya hemos mencionado, el artículo 28 se limita a establecer la tarifa – elemento esencial – de la contribución parafiscal de la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite creada por la Ley 138 de 1994.</p> <p>Como contribución parafiscal, los recursos generados en su recaudo no ingresan al arca común del Estado</p>

	<ul style="list-style-type: none">- <i>Garantice eficiencia, equidad y transparencia en las acciones oficiales y</i>- <i>Facilite el acceso a la información en aras de difundir un entorno de confianza y una consciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales.</i>	<p>dado que se revierte en beneficio del sector de acuerdo con su destinación específica.</p> <p>Es así como la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite es un tributo obligatorio aplicado únicamente al sector palmero colombiano para ser utilizado únicamente en programas de fortalecimiento de la agroindustria de la palma de aceite.</p>
b.	<p>Una política de defensa y seguridad democrática que comprenda acciones y estrategias dirigidas a:</p> <ul style="list-style-type: none">→ <i>Garantizar el control del territorio,</i>→ <i>Combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado,</i>→ <i>Garantizar la seguridad ciudadana,</i>→ <i>Solucionar el flagelo del desplazamiento de la población,</i>→ <i>Proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos,</i>→ <i>Procurar la reconciliación,</i>→ <i>Vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global, y</i>→ <i>Diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz.</i>• <i>El Congreso recomienda no descartar el intercambio humanitario y la negociación del conflicto interno armado.</i>	<p>Ahora, la tarifa originalmente determinaba por el artículo 5 de la Ley 138 de 1994, y posteriormente modificada por el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007, establece que la misma será del 1,5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos¹³. Esta tarifa se practica cuando se da la causación del tributo, esto es, al momento del beneficio del fruto de palma, realización del hecho gravable.</p> <p>Los sujetos pasivos de la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite son todo aquel que beneficie fruto de palma, ya sea por cuenta propia o por terceros (encargue la maquila o el procesamiento agroindustrial).</p> <p>Aunque el sujeto activo es el Gobierno Nacional, por su destinación específica al beneficio de la agroindustria de la palma de aceite, los recursos extraídos de la Cuota se llevan a una cuenta especial bajo el nombre de Fondo de Fomento Palmero, el cual, por contrato de administración, se encuentra administrado por <i>Fedepalma</i>.</p>
c.	<p>Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra:</p> <ul style="list-style-type: none">→ <i>La pobreza y la vulnerabilidad,</i>→ <i>El desempleo,</i>→ <i>Las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social,</i>→ <i>Las deficiencias de cobertura y calidad de la educación,</i>→ <i>La imposibilidad de acceso de los marginados a los servicios financieros,</i>→ <i>Las asimetrías e insuficiencias en el desarrollo urbano,</i>→ <i>Las limitaciones en el acceso a la vivienda propia,</i>	<p>Dentro de los objetivos generales planteados por el PND 2006 – 2010, no se considera el sector de la agroindustria de la palma de aceite, y mucho menos su beneficio.</p> <p>Así las cosas, se observa que objetivamente <u>no</u> existe relación de conexidad alguna entre la determinación de una nueva tarifa de la Cuota para el Fomento Palmero, con los objetivos generales del</p>

¹³ La **base gravable** es el precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraído liquidado conforme determina semestralmente – mediante Resolución – el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

	<p>→ <i>Las limitaciones en los servicios y suministros de agua potable, energía y transporte,</i></p> <p>→ <i>Las limitaciones de la población marginada en el acceso a la informática, y</i></p> <p>→ <i>El flagelo de los altos niveles de pobreza rural;</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Siendo prioridad teniendo en cuenta las regiones y grupos poblaciones más rezagados y vulnerables como son: - Las personas en situación de desplazamiento, - Las personas con algún tipo de discapacidad, - Los desplazados, - Discapacitados, - Madres gestantes, - Madres cabeza de hogar, - Primera infancia, - Persona mayor, - Habitantes de la calle, - Adulto mayor, - Afrocolombianos e indígenas, entre otros.</i>• <i>Realizando programas especiales de sensibilización para la promoción de empleo y la generación de unidades productivas de estas poblaciones.</i>	<p>PND 2006-2010 de lograr: (a) Un Estado Comunitario, (b) Una política de defensa y seguridad democrática, (c) Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo, (d) Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido, (e) Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, (f) Un mejor Estado al servicio del ciudadano, o (g) Una política que tenga en cuenta las dimensiones especiales del desarrollo.</p> <p>Es evidente que:</p> <ol style="list-style-type: none">1. La aplicación del artículo 28 <u>no permitiría la efectividad directa e inequívoca de los postulados previstos en la columna izquierda.</u>2. <u>Por el contrario, la aplicación del artículo 28 sólo podría tener una eventual efectividad en el cumplimiento de dichos objetivos pues no puede predicarse que del valor de la tarifa de la cuota de fomento palmero inequívocamente se logre la consecución de los fines desplegados; quizás conjetural, hipotéticamente o indirectamente los valores recaudados por el fondo y destinados a los fines previstos en la Ley 138 de 1994 genere mayores empleos en el sector o remotamente genere una mejor gestión ambiental en proceso de extracción del aceite de palma, pero esto no es siquiera previsto directamente por las finalidades de la Ley 138 de 1994 a las cuales se ciñe estrictamente la repartición de los valores recaudados por el concepto.</u>3. Así mismo, el artículo 28 podría tener una <u>mediata</u> relación con los objetivos por cuanto sólo con condiciones adicionales podría existir relación con alguno de los objetivos, como lo sería que las investigaciones para mejorar la eficiencia de los cultivos de palma de aceite y su beneficio (fin previsto por la L138/94¹⁴) decidieran enfocarse en el manejo de riesgo
d.	<p><i>Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, como condición indispensable para un desarrollo equitativo, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna:</i></p> <p>→ <i>Desarrollo en ciencia, tecnología e innovación,</i></p> <p>→ <i>Con fortalecimiento empresarial, especialmente en el sector agropecuario y en el marco del emprendimiento y la competitividad;</i></p> <p>→ <i>Con énfasis en la formación de capital humano, en especial en maestrías y doctorados;</i></p> <p>→ <i>Con un crecimiento en la infraestructura, en especial en el transporte, abastecimiento energético y las tecnologías de la comunicación, y</i></p>	

¹⁴ El artículo 3 de la **Ley 138 de 1994** claramente establece que los recursos obtenidos de esta contribución tienen **destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en dicha Ley**. A su turno, el artículo 7 de la Ley 138 de 1994 establece cuales son los fines de dicha Ley. Estos son: **a.** Apoyar los programas de investigación sobre el

	→ <i>Un marco institucional y político que sea propicio para el crecimiento.</i>	
e.	<i>Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, sustentado en la articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental. Así mismo, una gestión de riesgo orientada no sólo a la atención, sino prioritariamente a la prevención.</i>	<p>ambiental, lo cual reiteramos sería una condición adicional incierta no prevista en el artículo ni en la Ley 138 de 1994. <u>Se reitera que es imposible determinar que de la aplicación de la tarifa de la cuota de fomento se deriva directa e inequívocamente la efectividad de alguno de los objetivos generales del PND 2006 – 2010.</u></p> <p>4. Recordamos que, en palabras de la Corte Constitucional en sentencia C-464 de 2020, “<i>de no hacerse esta distinción, cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND</i>”.</p>
f.	<p><i>Un mejor Estado al servicio del ciudadano en el cual:</i></p> <p>→ <i>Se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación,</i></p> <p>→ <i>Se reestructure y fortalezca la administración de justicia,</i></p> <p>→ <i>Se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia.</i></p> <p>→ <i>Además, se buscará mejorar la calidad y eficacia del ejercicio de control fiscal para la correcta inversión y manejo de recursos del Estado.</i></p>	<p>5. Del mismo modo, es imposible determinar con toda certeza que el aumento de la tarifa conlleva al cumplimiento de alguno de los fines relacionados (a – g del artículo 1 de la Ley 1151 de 2007).</p> <p>6. <u>No hay pues sustentación de que el artículo 28 tiene un contenido directa e inmediatamente asociado a la función de planeación y constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del PND. La ausencia de dicha sustentación conlleva a la conclusión de que no se cumple el principio de Unidad de Materia.</u></p>
g.	<p><i>Una política que tenga en cuenta las dimensiones especiales del desarrollo en aspectos tales como:</i></p> <p>→ <i>El período de gestación de las madres de Colombia,</i></p> <p>→ <i>La protección de la primera infancia,</i></p> <p>→ <i>La equidad de género;</i></p> <p>→ <i>La protección y el estímulo de la juventud;</i></p>	<p>7. <u>No se comprueba el vínculo directo y no simplemente eventual o mediato entre el artículo 28 y los objetivos generales del plan.</u></p>

desarrollo y adaptación de tecnologías que contribuyan a mejorar la eficiencia de los cultivos de palma de aceite y su beneficio; **b.** La investigación sobre el mejoramiento genético de los materiales de palma de aceite; **c.** La investigación de los principales problemas agronómicos que afectan el cultivo de la palma de aceite en Colombia; **d.** Apoyar la investigación orientada a aumentar y mejorar el uso del aceite de palma, palmiste y sus fracciones; **e.** Investigar y promocionar los atributos nutricionales del aceite de palma, palmiste y sus subproductos; **f.** Apoyar programas de divulgación y promoción de los resultados de la investigación y de las aplicaciones y usos de los productos y subproductos del cultivo de la palma de aceite; **g.** Apoyar a los cultivadores de palma de aceite en el desarrollo de la infraestructura de comercialización necesaria, de interés general para los productores, que contribuya a regular el mercado del producto, a mejorar su comercialización, reducir sus costos y a facilitar su acceso a los mercados de exportación; **h.** Promover las exportaciones del palmiste, aceite de palma y sus subproductos; **i.** Apoyar mecanismos de estabilización de precios de exportación para el palmiste, aceite de palma y sus subproductos, que cuenten con el apoyo de los palmicultores y del Gobierno Nacional; **j.** Apoyar otras actividades y programas de interés general para la Agroindustria de la Palma de Aceite que contribuyan a su fortalecimiento.

<p>→ <i>La formulación de programas específicos en relación con los grupos étnicos y las relaciones interculturales;</i></p> <p>→ <i>La implementación de estrategias de desarrollo regional que fortalezcan la descentralización;</i></p> <p>→ <i>La ampliación y consolidación del conocimiento, y la innovación tecnológica para contribuir a la transformación productiva y social del país;</i></p> <p>→ <i>El incremento de los entornos propicios y mecanismos para fomentar la cultura, el deporte, la recreación y la actividad física como instrumentos que contribuyen para el desarrollo de la paz;</i></p> <p>→ <i>El diseño de políticas específicas para armonizar el desarrollo económico con la dinámica demográfica;</i></p> <p>→ <i>La promoción de la economía solidaria; y el respaldo, de modo decidido, a la integración económica latinoamericana, sudamericana y andina.</i></p>	<p>8. <u>Por el contrario, parece más bien que se utilizó la Ley del Plan para incorporar una norma que tiene como objetivo ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación contenida en el PND del periodo 2006 – 2010 (Ley 1151 de 2007).</u></p> <p>Ahora, téngase en cuenta que la Corte Constitucional ha sido clara en sentencias como la C-840 de 2008, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, que en la evaluación del cumplimiento del principio constitucional de Unidad de Materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, no hay lugar a realizar análisis o interpretaciones subjetivas de la norma acusada, ni aplicación en un problema particular y concreto; por lo anterior, nos abstenemos de ello, y nos limitamos más bien a determinar que el artículo 158 de la Constitución Política de Colombia claramente establece “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, y que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que la materia rectora de una Ley que aprueba un PND esta constituida por los objetivos generales de la misma, contenidos en la parte general de la Ley (en este caso el Título I de la Ley 1151 de 2007), y que se ha podido evidenciar que no es dable indicar que la realización del artículo 28 de la Ley 1151 tiene relación directa y mediata con los objetivos generales enunciados. En otras palabras, no es cierto que a partir de la aplicación de la norma acusada, pueda obtenerse <u>inequívocamente</u> los objetivos o metas del PND; si pudiese hablarse de logro alguno, sería sólo de índole hipotético, eventual o remoto, pues la efectividad de los objetivos generales no se deriva directamente de la ejecución del cambio de tarifa de la contribución parafiscal de la cuota del fomento palmero, sino que requeriría de condiciones adicionales, logrando que indirecta y/o remotamente, el recaudo del tributo haya beneficiado el crecimiento económico y social del país, por ejemplo, todo lo cual es prueba de la ausencia del criterio de conexidad directa, inmediata y estrecha, y</p>
---	--

		<p>más bien de una conjunción apenas temática con los principios transversales del PND.¹⁵</p> <p>Por el contrario, esta norma pretende introducir una regulación aislada que modifica lo reglamentado por una regulación temáticamente independiente como lo es la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite contenido en la Ley 138 de 1994.</p> <p>Máxime cuando la destinación específica y singularidad de esta contribución parafiscal ocasiona que la aplicación y finalidades propias de la Cuota, afecten únicamente al sector de la agroindustria de palma de aceite, la cual no es siquiera en sentido genérico mencionada en los objetivos generales.</p>
--	--	---

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

El cuadro anteriormente desarrollado, evidencia que al contrastar el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 con los objetivos generales contenidos en el artículo 1 de la misma Ley, y siguiendo los preceptos señalados por la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, **el artículo demandado adolece de una conexión directa e inmediata con los objetivos generales y axiológicos del PND 2006 – 2010.** El cuadro plasma la **desarticulación del artículo 28 como norma instrumental, con los objetivos generales y axiológicos que persigue el PND 2006 – 2010.**

Paralelamente, la Honorable Corte Constitucional estará llamada a emplear una rigurosidad mucho más estricta en la evaluación de las etapas para determinar si la norma demandada cumple o no con el principio de Unidad de Materia. Lo anterior debido a que la norma acusada se encuentra dentro de una Ley que adopta un Plan Nacional de Desarrollo, y dada la heterogeneidad de normas que contiene un PND, esta misma Corporación ha determinado que la conexidad requerida entre las normas instrumentales y los objetivos en la parte general y axiológica del PND, sea aún mas directa e inmediata para lograr los fines del Plan. Todo lo cual, como ya hemos visto, no se evidencia en el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.

Por todo lo anterior, se concluye que el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 está incurriendo en una trasgresión manifiesta al artículo 158 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el cual consagra el principio constitucional de Unidad de Materia.

3.3. Vigencia y temporalidad del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.

Finalmente, destacamos la temporalidad del artículo 28 del Plan Nacional de Desarrollo 2006, como un mecanismo para reforzar la violación constitucional antes expuesta.

¹⁵ Sentencia C-092 de 2018, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.

A pesar de que la norma demandada encontrarse dentro de una Ley cuyos objetivos generales gozaron de una temporalidad de cuatro (4) años¹⁶, la falta de conexión entre dicha norma y los objetivos es tal, que la misma ha continuado estando vigente, ya por quince (15) años.

En las sentencias C-464 de 2020, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo y C-068 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera, la Corte claramente estableció que:

“Por último, ha precisado la Corte que la razón de ser de aplicar el criterio de temporalidad al momento de abordar la unidad de materia se debe a que tal condición “refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”. En esta línea, la reciente sentencia C-415 de 2020 realizó especial énfasis en respetar las reglas estrictas de transparencia, por lo que en cada normatividad legal que se afecte debe existir una carga de argumentación suficiente del porqué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del PND y a sus bases.”¹⁷ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La vigencia de la norma demandada radica en que el artículo 267 del PND 2014 – 2018 (Ley 1753 de 2015) estableció que, *con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Ley 1151 de 2007 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior*. Posteriormente, el artículo 336 del PND 2018 – 2022 (Ley 1955 de 2019) similarmente estableció que *los artículos de Ley 1151 de 2007 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior*. Con ello se tiene que, al no haber sido derogado expresamente, el artículo 28 de la Ley 1151 de 2007 continua vigente hasta tanto no sea expresamente expulsado del ordenamiento jurídico por orden legal posterior o superior u orden jurisprudencial competente.

A pesar de que la Corte ha sido clara en que la temporalidad no es un criterio para determinar la unidad de materia, también ha sido clara en establecer que si es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la Ley que la contiene. En este caso, la temporalidad de quince (15) años de este artículo sirve de refuerzo a la tesis de falta de conexión entre los objetivos propuestos para el periodo 2006 a 2010 en el Plan y esta norma ajena al mismo que fue incluida.

Finalmente se destaca que mediante la sentencia C-126 de 2020, M.P. Dr. Antonio José Lizarro Ocampo, la Corte señaló que el PND no es un cuerpo normativo diseñado con la finalidad de modificar de manera irrestricta contenidos propios de las leyes que se expiden en ejercicio de otras facultades. Además, precisó que la modificación de una legislación previa con carácter permanente sólo será inconstitucional siempre y cuando pueda comprobarse una conexión directa e inmediata

¹⁶ El artículo 276 del PND 2010 – 2014 (Ley 1450 de 2011) derogó el artículo 1 del PND 2006 – 2010 (Ley 1151 de 2007).

¹⁷ Sentencia C-464 de 2020, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo; Sentencia C-068 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

con la parte general del PND, lo cual no se presenta en este caso como vimos en el juicio del numeral anterior.

En la antes mencionada jurisprudencia, la Corte igualmente enfatizó en que una norma instrumental que modifique con vocación de permanencia una Ley preexistente sólo es constitucional, siempre y cuando sea indispensable para llevar a cabo una política pública prevista en el PND, lo cual nuevamente no se presenta en la norma instrumental aquí demandada.

Además, esta misma sentencia señaló que la prórroga indefinida de una disposición plasmada en el PND o el comprometer competencias legislativas ordinarias conlleve a la inexequibilidad de sus disposiciones si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad la conexión estrecha, directa, e inmediata entre la norma acusada y los objetivos enunciados en la parte general del PND. Reiteramos que no hay justificación necesaria que exponga con claridad una conexión entre la tarifa de la Cuota del Fomento a la Agroindustria de la Palma de Aceite y los objetivos enunciados en el Título I del PND.

IV. COMPETENCIA

Como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución Política de 1991, y toda vez que la presente demanda versa sobre los vicios de inconstitucionalidad en el contenido material de una disposición legal, la Honorable Corte Constitucional es competente para conocer de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 – numeral 4 de la Constitución.

*“Artículo 241. Atribuciones de la Corte Constitucional. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. **Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material** como por vicios de procedimiento en su formación.”*

(Negrilla y subrayado fuera de texto)

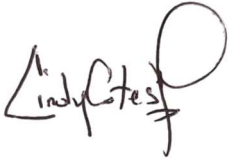
V. PETICIÓN

Con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicito a la Corte Constitucional se sirva declarar INEXEQUIBLE la totalidad del artículo 28 de la Ley 1151 de 2007.

VI. NOTIFICACIONES

El accionante recibirá notificaciones en la dirección de correo electrónico cindycotes14@hotmail.com. Si en la notificación electrónica no fuere posible, el accionante las recibirá en la dirección física calle 85 nro. 59b – 65, Edificio Madrid, apto 6C de la ciudad de Barranquilla.

Del Honorable Magistrado,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cindy Cotes', with a large circular flourish at the end.

Cindy Paola Cotes Murgas

C.c. n.º 1.118.843.891 de Riohacha