

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-105 DE 2016

Referencia: Expediente D-10931

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero (parcial) y contra el párrafo primero del artículo 210 (parcial) de la Ley 1753 de 2015.

Demandante: José Roberto Sáchica Méndez.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C. dos (2) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, quien la preside, los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano José Roberto Sáchica Méndez presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo primero y algunos apartes del inciso primero del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”.

La demanda fue admitida mediante auto del 25 de agosto de 2015, en el que se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros de Minas y Energía, de Hacienda y al Director del Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Adicionalmente, se ordenó la comunicación del proceso a la Asociación Nacional de Industriales de Colombia ANDI, a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, del Rosario, Externado de Colombia, Nacional

de Colombia, de Antioquia, la UIS y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. LA DEMANDA

A continuación se transcribe el artículo 210 y se subrayan los apartes acusados. Posteriormente, se explicarán los cargos de inconstitucionalidad presentados por el demandante y las intervenciones de las entidades públicas, ciudadanos y el concepto del Procurador General de la Nación.

LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

ARTÍCULO 210. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE COMBUSTIBLES. *El Sistema de Información creado mediante el artículo 61 de la Ley 1151 del 2007 y modificado por el artículo 100 de la Ley 1450 del 2011, denominado Sistema de Información de Combustibles, seguirá funcionando para realizar un eficiente control sobre los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural vehicular (GNV) y gas licuado de petróleo (GLP) para uso vehicular.*

El Ministerio de Minas y Energía dará continuidad directamente o por intermedio de terceros a la operación de este sistema en el cual se deberán registrar, como requisito para operar, los mencionados agentes. El Ministerio de Minas y Energía continuará reglamentando los procedimientos, términos y condiciones operativas del sistema, para lo cual aplicará las medidas necesarias para su cumplimiento.

El Sicom será la única fuente de información oficial a la cual deben dirigirse todas las autoridades administrativas de cualquier orden que requieran de información de los agentes de la cadena de distribución de combustibles en el país.

PARÁGRAFO 1o. *Autorícese el uso de gas licuado de petróleo (GLP) como carburante en motores de combustión interna, como carburante en transporte automotor (autogás) y demás usos alternativos del GLP en todo el territorio nacional.*

El Ministerio de Minas y Energía expedirá los reglamentos necesarios para tal fin, así como las condiciones de priorización en la utilización del GLP en situaciones de escasez, y en general la política energética aplicable al GLP en todo el territorio nacional.

Cuando la oferta de gas licuado de petróleo sea insuficiente para garantizar el abastecimiento de la demanda, el Gobierno Nacional, de acuerdo con los

ordenamientos y parámetros establecidos en la Ley 142 de 1994, fijará el orden de atención prioritaria en la región o regiones afectadas.

PARÁGRAFO 2o. *Garantía de Abastecimiento Seguro y Confiable de Combustibles. El Gobierno Nacional a través de las autoridades competentes garantizará las condiciones para asegurar la disponibilidad y suministro de combustibles líquidos en el mercado nacional, de manera confiable, continua y eficiente con producto nacional e importado.*

El Gobierno nacional garantizará el desarrollo normal de las actividades de refinación, transporte y distribución de combustibles del país, frente a situaciones de hecho o decisiones normativas de carácter local, regional, departamental, nacional que impidan o restrinjan la prestación de este servicio público.

Concepto de la violación:

El accionante considera que las disposiciones acusadas vulneran el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 40, 79, 80, 136 numeral 1º, 151, 154, 157 numeral 2º, 160, 334, 340, 341, 342, 365 y 366 de la Constitución Política. Adicionalmente, mencionó que Lo impugnado transgrede normas de la Ley Orgánica del Congreso – Ley 5ª de 1992 – y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo – Ley 152 de 1994. En particular, señala que los apartes demandados contradicen los artículos 142 numeral 1º y 147 numeral 2º de la Ley 5º de 1992; y 3º literales c, f, g, j y l; 8º numeral 3º, 12, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 152 de 1994.

Manifiesta que el Plan Nacional de Desarrollo es el principal mecanismo para la realización de los fines del Estado, toda vez que contiene los objetivos adoptados por el Gobierno Nacional, razón por la cual éste debe ser el resultado de un proceso planificado, democrático y participativo. No obstante, advierte que de acuerdo con los antecedentes del proyecto de Ley 200 de 2015 (Cámara) y 138 (Senado), **la disposición acusada no fue objeto de discusión ni decisión en primer debate en sesión conjunta de las comisiones constitucionales permanentes en el Congreso de la República, y además, tampoco guarda relación con las materias que sí fueron discutidas.**

Así, el demandante describe el trámite surtido para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 con respecto a la materia objeto de demanda. En primer lugar, resalta que en ninguno de los debates realizados por el Gobierno Nacional para la socialización del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, ni en su presentación ante el Consejo Nacional de Planeación, ni en las recomendaciones realizadas por este órgano, ni en el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional se mencionó la posibilidad de autorizar el uso de gas licuado de petróleo para la combustión de transporte automotor y para ampliar la canasta energética. En consecuencia, para el accionante la disposición acusada **vulnera los principios democrático, de participación y de deliberación, así como la función de planeación en sentido estricto y los principios de planeación participativa y de consecutividad e identidad flexible del Plan Nacional de Desarrollo.**

1. Posteriormente, formula específicamente los cargos de inconstitucionalidad contra la norma demandada. Así, como **primer cargo** señala que la disposición acusada vulnera el principio democrático y el de participación, por **desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible**. Reiteró que la norma que autoriza la inclusión del gas licuado de petróleo como combustible para automotores nunca fue discutida en el primer debate conjunto adelantado por las comisiones permanentes, ni hace parte de los temas discutidos en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.

2. Como **segundo cargo**, señala que **la disposición demandada vulnera los principios de planeación participativa y democracia deliberativa**. Manifiesta que en el trámite de expedición del Plan Nacional de Desarrollo se desconoció la etapa “pre-legislativa”, puesto que el Consejo Nacional de Planeación (CONPES) nunca estudió la pertinencia de la inclusión del gas licuado de petróleo como combustible para automotores. Indica que el artículo 341 de la Constitución Política expresamente consagró que el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo debe elaborarse con la participación activa de diversos sectores de la población, de las autoridades de planeación y del Consejo Superior de la Judicatura. Además, resalta que el CONPES, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos y comunitarios, es el principal escenario de discusión del Plan Nacional de Desarrollo, órgano que debe aprobar el proyecto antes de su presentación ante el Congreso de la República.

3. Como **tercer cargo** de inconstitucionalidad expone que la norma demandada efectúa una modificación de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual, a su juicio, contraviene el artículo 341 de la Constitución, y **desconoce la iniciativa gubernamental exclusiva**.

En primer lugar, indica que **la iniciativa del órgano legislativo se encuentra limitada** en ciertas materias de competencia exclusiva del Ejecutivo, como es el caso del Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, manifiesta que los artículos 341 de la Constitución Política y 22 de la Ley 152 de 1994 señalan que el Congreso de la República sólo está facultado para efectuar reformas o adiciones al plan de inversiones, y únicamente con el aval del Gobierno Nacional. En consecuencia, a juicio del demandante **el Congreso no está facultado para realizar modificaciones a la parte general del plan**.

La anterior interpretación, a juicio del demandante, también ha sido avalada por la Corte Constitucional a través de la **Sentencia C-376 de 2008**. Señala que en el caso analizado la norma acusada se encuentra en el Título III del Capítulo VII del Plan Nacional de Desarrollo, en la parte general del Plan. En consecuencia, a su juicio, la modificación efectuada repercutió en una restricción de las facultades exclusivas del Ejecutivo, y una extralimitación de las competencias del Congreso en materia legislativa.

4. Como **cuarto cargo**, el accionante señala que **la disposición acusada vulnera el principio de planeación**, el cual fue desarrollado en el artículo 3°

de la Ley 152 de 1994. Explica que no se realizaron los estudios, exámenes, investigaciones y análisis necesarios para determinar la viabilidad, necesidad y eficiencia de incluir el gas líquido de petróleo para uso vehicular en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, para el demandante la disposición acusada pone en riesgo la prestación de un servicio público esencial, como lo es la utilización del gas líquido de petróleo para la consecución de las necesidades básicas familiares.

Explica que de acuerdo con estudios efectuados por el Ministerio de Minas y Energía, el gas licuado de petróleo ha sido históricamente el recurso más importante para labores de cocción en las zonas de menores ingresos, especialmente en los lugares alejados de la infraestructura de transporte de gas natural. A su vez, tiene un impacto ecológico positivo, pues con su implementación se redujo el consumo de leña para cocción de alimentos y, por lo tanto, la deforestación. No obstante, históricamente la oferta de gas licuado de petróleo ha sido inferior a la demanda, lo que ha implicado que el Gobierno ejecute ciertas políticas para garantizar la prestación del servicio, a saber, “el sistema de cupos”, mediante el cual se asignaba un volumen mensual y zona específica a cada distribuidor; y posteriormente, su levantamiento, para pasar a la regulación del gas licuado de petróleo como un servicio público domiciliario con la Ley 142 de 1994.

Por lo anterior, señaló que el Gobierno Nacional ha procurado la garantía del acceso y la protección de la producción de gas licuado de petróleo para satisfacer las necesidades básicas de la población más vulnerable. Ello se advierte, por ejemplo, en el programa “gas para el Campo”, cuya finalidad era extender la prestación del servicio a las zonas rurales menos pobladas del territorio nacional, y en el Decreto 2195 de 2013, norma que otorga subsidios al consumo de gas licuado de petróleo.

Finalmente, el demandante afirma que con la autorización del uso de gas licuado de petróleo para vehículos se pone en riesgo la prestación efectiva de un servicio público esencial, circunstancia que fue aceptada por la Corte Constitucional en la **Sentencia C-578 de 2004**. En consecuencia, concluye que *“Al incluirse en el PND la autorización para la utilización del GLP como combustible para el transporte automotor sin que a la misma le hubiese precedido algún estudio, análisis o investigación que permita determinar que con dicha medida no será afectada la función básica y social que el GLP cumple como instrumento para la consecución de diversas y fundamentales finalidades del Estado Social de Derecho, tal medida deviene en inconstitucional”*.

III. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía solicita a la Corte la **inhibición** por falta de aptitud de la demanda, y, subsidiariamente, la **declaratoria de exequibilidad** de la norma demandada.

En primer lugar, señala que los cargos no cumplen con los requisitos de certeza, especificidad y pertenencia desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. A juicio del interviniente, los cargos no son **ciertos**, pues el accionante se limita a exponer simples suposiciones sobre los posibles efectos de la aplicación de la norma en cuestión, pese a que ello no se encuentra contemplado por la disposición acusada. Por otro lado, considera que tampoco son **específicos ni pertinentes**, pues, además de que son vagos e imprecisos, tampoco tienen relación con la disposición demandada. Así, indica que el accionante sólo describe una situación hipotética en la que se daría una presunta preponderancia del gas licuado de petróleo para el uso vehicular.

En segundo lugar, manifiesta que las normas demandadas no tienen como objetivo priorizar el uso vehicular del gas licuado de petróleo, como equivocadamente pretende hacerlo ver el demandante. Así, expone que la finalidad de la norma es regular su uso como combustible, teniendo en cuenta la especial volatilidad de los precios internacionales del petróleo, lo cual podría incidir en una mayor demanda de transportadores y consumidores de vehículos particulares. Además, señaló que el párrafo primero del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015 protege a los usuarios residenciales en periodos de escasez, *“de manera que se garantice el suministro de GLP en todo momento”*.

Posteriormente, solicita a la Corte que, en caso de pronunciarse de fondo, declare la **exequibilidad** de la norma demandada. A juicio del interviniente, no existió una omisión del principio de participación durante el trámite del Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso de la República. Específicamente, indica que *“el hecho de que haya tenido una diferencia pequeña de tiempo entre el inicio del proyecto nacional (sic) de desarrollo que fue radicado el 14 de noviembre de 2014 y pocos días reales después 6 de febrero de 2015 (sic), se adiciona la propuesta de autorización para el uso de GLP para combustión automotor, per se no viola la constitución, más cuando el tema del proyecto guarda relación con varios de los temas de la industria del petróleo y sus derivados que se encuentran en varios artículos de la ley de plan aprobado”*. En similar sentido, transcribe el salvamento de voto de la Sentencia C-1147 de 2003, el cual, a juicio del interviniente, se encuentra en armonía con los argumentos que éste expone.

Finalmente, realiza una extensa descripción de las ventajas del gas licuado de petróleo en materia social, económica y ambiental, y expone la intención del Gobierno Nacional de impulsar su producción y consumo.

Intervención de la Presidencia de la República

La Secretaría de la Presidencia de la República interviene a favor de la **exequibilidad de la disposición acusada**¹. Para el interviniente no existió una vulneración de los principios de consecutividad ni identidad flexible, razón por la cual la norma se ajusta a los lineamientos de la Carta Política.

¹ La intervención de la Presidencia de la República se encuentra en los folios 124 a 143 del cuaderno.

Así, el interviniente señala que el trámite de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo garantizó los principios de consecutividad e identidad flexible, de conformidad con lo establecido en la **Sentencia C-376 de 2008**. En consecuencia, indica que si bien se introdujo una modificación en forma de artículo nuevo en el segundo debate, ésta tenía un vínculo razonable con el tema del proyecto en curso.

Posteriormente, realiza una descripción del trámite surtido para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso de la República, y puntualiza:

i) El proyecto original presentado por el Gobierno incluyó la utilización del gas líquido de petróleo como combustible vehicular en las bases del documento, lo que demuestra claramente el propósito de la ley.

ii) En las bases del proyecto de ley propuesto por los ponentes a las comisiones terceras y cuartas de la Cámara y el Senado, se conservó el texto que disponía la utilización del gas líquido de petróleo como combustible vehicular.

iii) Durante el primer debate, las comisiones terceras y cuartas de la Cámara y el Senado aprobaron en sesión conjunta el proyecto de ley que incluía las bases del Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 2°. Igualmente, éstas discutieron y aprobaron la proposición del artículo denominado “Sistema de Información de combustibles” en sesión del 22 de abril de 2015. Por lo tanto, concluye el interviniente que *“en el primer debate conjunto se consideró y aprobó en las bases del plan, el tema de la utilización del GLP como combustible vehicular, aunque no la fórmula legislativa concreta, la cual se dejó como constancia y se dispuso su aprobación para segundo debate”*.

iv) En la ponencia para segundo debate se reiteraron los objetivos de las “bases” del Plan Nacional de Desarrollo y se incluyó el texto del artículo “Sistemas de Información de Combustibles”.

El interviniente concluye que la inclusión del gas líquido de petróleo como combustible vehicular hacía parte de las bases del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, el cual fue discutido en el primer debate de las comisiones conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes. En consecuencia, considera que la inclusión del texto del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015 en ponencia para segundo debate no desconoció los principios de identidad flexible y consecutividad.

Intervención del ciudadano Enrique José Arboleda Perdomo

El ciudadano solicita a la Corte Constitucional que declare la **exequibilidad** de la disposición demandada.

En primer lugar, indica que **no existió una vulneración de los principios de consecutividad ni identidad**. Así, hace referencia a la propuesta del texto del

artículo 210 como un artículo nuevo denominado “*Sistema de información de combustibles*”, la cual fue presentada durante la sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso de la República por un grupo de congresistas, quienes contaron con el aval del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Indica que el texto propuesto claramente establecía la inclusión del gas licuado de petróleo para uso vehicular, y que éste fue aprobado por las comisiones económicas conjuntas del Congreso de la República en sesión del 18 de marzo de 2015.²

Ahora bien, el interviniente señala que aún si en gracia de discusión se aceptase que la disposición acusada no fue aprobada en primer debate de las Comisiones Conjuntas, lo cierto es que el principio de identidad no es absoluto, sino relativo. Para ello, expone que la Corte Constitucional en **Sentencias C-222 de 1997, C-254 de 2003, C-372 de 2004, C-1052 de 2012** puntualizó que dicho principio sólo se vulnera cuando se incluyen asuntos enteramente nuevos a los tratados en el proyecto de Plan de Desarrollo, y no existe una conexidad entre la materia y el cuerpo del proyecto. En este sentido, aún en el evento en que se hubiera introducido la disposición acusada en el segundo debate de las plenarias, lo cierto es que no se trataba de una materia ajena al proyecto presentado por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, el interviniente puntualiza que no se vulneraron los principios de planeación y democracia participativa en el trámite de aprobación de la disposición acusada. Reitera que la utilización del gas licuado de petróleo como combustible fue incluida en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación, siendo éstas el fundamento del proyecto de ley aprobado. Así mismo, expone que, de acuerdo con el artículo 341 superior, el Presidente procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes una vez obtenido el concepto del Consejo Nacional de Planeación, no obstante, dicha norma no implica una prohibición al Presidente de introducir modificaciones al proyecto.

Igualmente, desestima la alegada vulneración de la iniciativa legislativa del Ejecutivo. Así, reiteró que el Congreso de la República está facultado para realizar modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo e incluir artículos nuevos con el aval del Gobierno Nacional. En el caso estudiado, un grupo de congresistas presentó la propuesta de inclusión del artículo 210, el 18 de marzo de 2015 en la sesión conjunta de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, situación que fue avalada por el Gobierno.

Así mismo, manifiesta que, contrario a lo expuesto por el demandante, la aprobación del uso del gas licuado de petróleo como combustible automotor no supone una trasgresión de la **Sentencia C-578 de 2004**. Así, indicó que en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se demostró que: i) sí existen estudios técnicos que demuestran la viabilidad, necesidad y eficiencia del uso del gas licuado de petróleo como combustible, toda vez que éste es más económico,

² Folio 155. Al respecto, hace referencia a las páginas 3 y 8 de la Gaceta del Congreso No. 242, en las cuales consta la aprobación del artículo nuevo propuesto por parte de las Comisiones Económicas Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

menos contaminante, y se proyecta una sobreoferta en el país que debe ser mitigada con un estímulo a la demanda; y ii) no se pone en riesgo la prestación del servicio público domiciliario de gas, toda vez que el mismo párrafo primero del artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo prevé que el Gobierno puede adoptar medidas para garantizarla.

Finalmente, solicita a la Corte el decreto de algunas pruebas para demostrar sus afirmaciones. Así, requiere i) copia de las actas No. 10 y 11, correspondientes a las sesiones del 18 y 19 de marzo de 2015 del Congreso de la República, y ii) copia de la proposición por la cual se adiciona el Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 con un artículo nuevo, denominado “*Sistema de Información de Combustibles*”, presentada durante el primer debate de las Comisiones Económicas del Congreso de la República.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación solicita a la Corte Constitucional **la declaratoria de inexecutable** de la expresión “*y gas licuado de petróleo (GLP) para uso vehicular*” y del párrafo 1º del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015.

El Procurador inicia su exposición explicando que, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la **Sentencia C-386 de 2014**, el principio de consecutividad hace relación a la obligación de cumplir con los debates reglamentarios de los proyectos de ley. A juicio del funcionario, en el trámite de aprobación del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo se adelantaron todos los debates requeridos por la Constitución Política, razón por la cual no existe una vulneración del principio de consecutividad.

Sin embargo, considera que **sí se vulnera el principio de identidad flexible**. El Procurador advierte que de acuerdo con las **Sentencias C-539 de 2008, C-333 de 2010 y C-822 de 2011**, el principio de identidad flexible exige que las modificaciones a los proyectos de ley estén directamente relacionadas con los temas tratados y aprobados en primer debate en la comisión constitucional, es decir, con el núcleo temático del proyecto. Así, el representante del Ministerio Público considera que la autorización del uso del gas licuado de petróleo como carburante vehicular fue incluida en un artículo nuevo en la ponencia rendida para segundo debate en la Cámara y el Senado, no obstante, ello no fue propuesto, discutido o aprobado en el primer debate de las comisiones económicas del Congreso.

Posteriormente, aduce que la disposición acusada **no vulnera el principio de planeación participativa**. El funcionario público afirma que la salvaguarda del principio de planeación no implica la exigencia de que todos los temas sujetos a discusión del Congreso de la República deban ser incluidos en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. A su juicio, la obligación de planeación a cargo del Gobierno Nacional es de trámite, y se perfecciona con la participación de las entidades involucradas en la elaboración del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo y su posterior presentación ante el Congreso de la República.

Adicionalmente, señala que con la disposición demandada no se **vulnera el principio de iniciativa gubernamental exclusiva**. El Procurador considera que, contrario a lo argumentado por el demandante, el Congreso de la República tiene una amplia facultad de modificación de los temas del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo. Indica que: i) en virtud del artículo 341 superior, el Congreso puede modificar el plan de inversiones siempre y cuando mantenga el equilibrio financiero, y en caso contrario, debe hacerlo con la autorización del Gobierno Nacional, y, que ii) de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución Política, las modificaciones sobre la parte general del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo son procedentes y no requieren la autorización del Gobierno Nacional. En consecuencia, en tanto la autorización del uso del gas licuado de petróleo como carburante no se relaciona con el plan de inversiones públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Congreso de la República tenía la facultad de incluirlo en la ley aprobada.

Finalmente, el Procurador considera que **no existe vulneración del principio de planeación**. El funcionario señala que, en primer lugar, el Legislador no está obligado a motivar sus decisiones en materia de aprobación de leyes. En segundo lugar, indicó que en el caso estudiado el Legislador manifestó expresamente que el objetivo de la disposición acusada era duplicar la disponibilidad de gas licuado de petróleo por la modernización de la refinería de Cartagena y los campos de Cusiana y Cupiagua. En este sentido, considera que tal decisión tiene como finalidad la obtención de mayores recursos por parte del Estado, teniendo en cuenta la coyuntura en la que se encuentra la economía colombiana por razón del descenso de los precios del petróleo.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De acuerdo con lo consagrado en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma acusada, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una disposición que hace parte de una ley de la República.

Oportunidad de la demanda

2. El accionante señala que debido a que el Congreso de la República introdujo irregularmente en el artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 algunos aspectos no incluidos en el proyecto radicado por el Gobierno, se vulneraron los principios de identidad flexible y consecutividad, planeación participativa, iniciativa legislativa exclusiva en favor del Gobierno Nacional y planeación.

En particular, el demandante afirma que los principios de identidad flexible y consecutividad fueron violados porque los apartes acusados del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015 fueron introducidos en el segundo debate, pese a que no

fueron discutidos ni aprobados por las comisiones económicas conjuntas del Congreso en el primer debate. Adicionalmente, señala que el principio de planeación democrática fue pretermitido, debido a que el CONPES no lo discutió ni aprobó en la fase pre-legislativa del Plan Nacional de Desarrollo. Dice que el principio de iniciativa legislativa exclusiva fue pretermitido porque el Congreso de la República no tenía la competencia para introducir modificaciones a la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. Finalmente, manifiesta que se vulneró el principio de planeación, puesto que en la fase de planeación el Gobierno Nacional no realizó los estudios correspondientes que determinarían la necesidad de autorizar el uso del gas licuado de petróleo como combustible de vehículos automotores.

3. En tanto los cargos presentados refieren a vicios de procedimiento en la formación de la ley, la Corte debe verificar si la acción pública de inconstitucionalidad fue presentada el año siguiente a su promulgación, tal y como lo establece el numeral 3° del artículo 242 constitucional.

4. La Corte advierte que el Plan Nacional de Desarrollo fue publicado en el diario oficial el día 9 de junio de 2015, y la acción de inconstitucionalidad fue iniciada el 3 de agosto de 2015, razón por la cual considera que este requisito se encuentra cumplido en el caso analizado.

Análisis de aptitud de la demanda

Un interviniente solicitó a la Corte que se declarara inhibida porque, a su juicio, los cargos presentados por el accionante no reunían los requisitos de admisibilidad establecidos por la jurisprudencia. En consecuencia, la Corporación realizará un breve análisis de esta petición en el presente acápite.

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos³ que deben reunir las demandas de constitucionalidad para su admisión, esto es, que el actor (i) señale las normas acusadas como inconstitucionales, con la transcripción de su texto por cualquier medio o aportando un ejemplar de su publicación oficial; (ii) indique las disposiciones de la Constitución Política que en su criterio resultan violadas; (iii) consigne las razones por las cuales estima que la norma demandada es contraria al ordenamiento constitucional; (iv) cuando fuere el caso, invoque el trámite impuesto por la Carta Política para la expedición y de qué manera se produjo el alegado quebrantamiento; y (v) exponga la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

6. En cuanto al concepto de la violación, la jurisprudencia ha manifestado⁴ que los argumentos de inconstitucionalidad de la demanda deben ser **claros**, esto es, debe existir un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; **ciertos**, en cuanto la demanda debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente; **específicos**, que precisen la manera como la norma acusada vulnera un precepto

³ Cfr. C-131 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Ver, entre otros, auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

o preceptos de la Constitución, que formulen al menos un cargo concreto; **pertinentes**, ya que el reproche debe fundarse en el contenido de la norma superior que se enfrenta a la norma legal acusada, más no en su aplicación práctica; y **suficientes**, pues se deben exponer todos los elementos de juicio necesarios que despierten duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

La carga mínima de argumentación que tiene el ciudadano es indispensable para adelantar el juicio de constitucionalidad, aunque la acción de inconstitucionalidad sea pública e informal. La presentación adecuada del concepto de la violación permite a este Tribunal cumplir su función de defensa de la Constitución en debida forma, pues circunscribe el campo sobre el cual hará el análisis de constitucionalidad y brinda los elementos necesarios para proferir un fallo de fondo⁵.

7. Los cargos presentados por el ciudadano despiertan duda sobre la constitucionalidad de los apartes normativos demandados, pues en forma clara y directa indican que la autorización para utilizar el gas licuado de petróleo como combustible vehicular no cumplió con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica y la Constitución para ser incluido en la ley del Plan Nacional de Desarrollo. De igual modo, a juicio de la Sala, los argumentos del demandante están dirigidos a demostrar el incumplimiento de requisitos constitucionales en la formación de la ley parcialmente impugnada, con lo cual se cumple con el requisito de **certeza**. Y, finalmente, se considera que la demanda cumple el requisito de **pertinencia**, en tanto que, si bien el demandante hace alusión a algunas consideraciones sobre los posibles efectos de la autorización de la utilización del gas licuado de petróleo para uso vehicular o como carburante en motores de combustión interna, no es menos cierto que esas opiniones no desvirtúan o descalifican los planteamientos de confrontación entre las normas acusadas y la Carta Política.

En esa medida, los cargos contienen los requisitos mínimos para plantear un debate constitucional y, en consecuencia, la Corte encuentra que la demanda cumple con los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 y de la jurisprudencia constitucional, razón por la cual adelantará el análisis de fondo en el acápite siguiente.

Identificación del asunto bajo revisión y planteamiento de los problemas jurídicos.

8. El **accionante** considera que el artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo, el cual da viabilidad a la utilización del gas licuado de petróleo como combustible vehicular, no fue discutido ni aprobado en el primer debate conjunto de las comisiones económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. A su juicio, la referida omisión vulneró los principios de consecutividad e identidad legislativa, los cuales deben ser garantizados en el trámite de todo proyecto de ley. Sobre este punto, el

⁵ Cfr. C-1052 de 2001 y C-980 de 2005, ya citadas.

Procurador concurre parcialmente con la posición del demandante. Para el Ministerio Público sí existe una vulneración del principio de identidad flexible, puesto que la autorización del gas licuado de petróleo para uso vehicular no fue objeto de discusión ni de aprobación en las sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas del Senado y la Cámara. No obstante, los **intervenientes desestiman** los argumentos presentados por el accionante. Consideran que no existe una vulneración del principio de consecutividad, toda vez que sí se surtió el primer debate en relación con la inclusión del gas licuado de petróleo para uso vehicular. Adicionalmente, señalan que no se vulneró el principio de identidad flexible puesto que el artículo 210, introducido en el segundo debate, estaba directamente relacionado con las materias discutidas en primer debate y con los principios y objetivos contenidos en las bases del Plan de Desarrollo.

En consecuencia, la Corte deberá responder el siguiente problema jurídico: ¿La falta de inclusión de un artículo específico en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional implica una vulneración de los principios de **consecutividad e identidad flexible**?

9. Adicionalmente, el accionante señala que las disposiciones demandadas también desconocen el principio de planeación participativa, puesto que éstas no fueron objeto de discusión en el CONPES. En contraste, los intervenientes consideran que el principio de planeación participativa no fue vulnerado, toda vez que el CONPES estudió, discutió y analizó las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en las que se incluyó la necesidad de utilizar el gas licuado de petróleo como combustible vehicular.

De acuerdo con lo reseñado, la Corte deberá dar respuesta a un segundo problema jurídico, a saber: ¿La introducción de un artículo en el Plan Nacional de Desarrollo, sin que hubiese sido formalmente discutido y aprobado por el CONPES, vulnera el principio de **planeación participativa**?

10. Por otro lado, el demandante indica que con la aprobación del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015, el Legislativo vulneró el principio de iniciativa gubernamental exclusiva, puesto que el Congreso de la República no está facultado para realizar modificaciones a la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, los intervenientes se oponen al argumento presentado por el demandante. Indican que no se vulneró el principio de iniciativa legislativa exclusiva, toda vez que la utilización del gas licuado de petróleo fue prevista en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que fueron realmente propuestas por el Gobierno. Y, en todo caso, el Gobierno avaló la inclusión del artículo 210 en el Plan de Desarrollo.

En este sentido, la Corte deberá analizar el siguiente problema jurídico: ¿Se vulnera el principio de **iniciativa gubernamental exclusiva** cuando el Congreso incorpora un artículo nuevo a la parte general del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo?

11. Finalmente, el demandante manifiesta que con la aprobación del artículo 210 se vulneró el principio de planeación. Así, reseña que actualmente no existen estudios que soporten la necesidad de extender el uso del gas licuado de petróleo para combustible automotor, y que, como consecuencia de ello, el acceso a este servicio público puede verse afectado. Sobre el particular, los intervinientes argumentan que el principio de planeación no fue vulnerado, toda vez que el Gobierno Nacional y el Legislador sí presentaron las razones técnicas para la inclusión del artículo 210 en el Plan de Desarrollo.

A partir de los argumentos expuestos, la Corte responderá el siguiente problema jurídico: ¿Se vulnera el principio de **planeación** cuando el Gobierno Nacional no incluye estudios para autorizar el uso del gas licuado de petróleo como combustible automotor?

12. En tanto los cargos presentados por el demandante están relacionados con los alcances de la facultad del Congreso de la República para introducir modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo, y, particularmente, a la parte general de éste, en primer lugar, la Corte se pronunciará sobre el trámite de aprobación del Plan. Luego, la Sala abordará el análisis de i) los principios de consecutividad e identidad legislativa; ii) la finalidad del Plan Nacional de Desarrollo y del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015; iii) el principio de planeación participativa; iv) el principio de iniciativa gubernamental exclusiva, y v) el principio de planeación, con base en los cuales irá resolviendo los cargos planteados por el demandante.

Breve exposición del trámite de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

13. El artículo 339 de la Constitución Política, norma desarrollada por la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la “*Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*”, consagra el contenido y estructura del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con las disposiciones mencionadas, dicho plan, cuya elaboración está a cargo del Gobierno Nacional, consta de dos partes: i) una parte general, en la que se establecen los objetivos socioeconómicos del Ejecutivo durante el término del mandato y las estrategias y planes específicos para llevarlos a cabo, y ii) un plan de inversiones, en el que se incluyen los aspectos presupuestales y los mecanismos específicos para llevar a cabo los proyectos de la parte general.

14. Ahora bien, el artículo 341 superior establece el trámite de elaboración y posterior aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. Así, la mencionada norma señala que el Gobierno debe elaborar el proyecto del Plan con la participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura. Posteriormente, deberá consultar al Consejo Nacional de Planeación y realizará las enmiendas que considere pertinente de acuerdo con las recomendaciones de este órgano. Finalmente, lo presentará a consideración del Congreso dentro de los seis (6) meses siguientes al inicio del periodo presidencial.

15. A su vez, el inciso segundo del artículo 341 superior describe el trámite que

deberá surtir el Plan en el Congreso de la República. Así, la norma indica que las comisiones de asuntos económicos tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes elaborarán un informe con base en el cual se debe producir el segundo debate en la plenaria de la Cámara y del Senado. Esta disposición constitucional es desarrollada por la Ley 152 de 1994 en sus artículos 20 y 21. Así, el artículo 20 de la mencionada ley dispone que el proyecto del Plan será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta. En similar sentido, el artículo 21 señala que, con base en el informe resultante del primer debate, cada una de las Cámaras, en sesión plenaria, discutirá y decidirá sobre el proyecto.

16. Por su parte, el inciso cuarto del artículo 341 constitucional dispone que el Congreso de la República podrá efectuar modificaciones al Plan Nacional de Inversiones Públicas que no alteren el equilibrio financiero. En similar sentido, indica que cuando las modificaciones supongan una alteración del equilibrio financiero, el Legislativo deberá contar con el aval o visto bueno del Gobierno Nacional.

17. No obstante, si bien el artículo 341 superior prevé, de forma específica, el trámite de las modificaciones que el Congreso está facultado para realizar sobre el plan de inversiones, lo cierto es que dicha norma no implica una prohibición para realizar otro tipo de modificaciones sobre el plan. En efecto, el artículo 22 de la Ley 152 de 1994 prevé la manera en que el Congreso puede realizar modificaciones al proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, así:

*“ARTÍCULO 22. MODIFICACIONES POR PARTE DEL CONGRESO. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. **Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.***

***Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara.** En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.*

En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir”.

18. Adicionalmente, el artículo 23 de la Ley 152 de 1994 establece la manera en que el Gobierno Nacional puede realizar modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo. Así, la norma prescribe que el Gobierno podrá realizar modificaciones en cualquier momento del trámite de aprobación del plan, así:

“Artículo 23. MODIFICACIONES POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL.

En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo. Si se trata de modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente, en lo pertinente”.

19. Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha referido a la posibilidad de que el Legislativo efectúe modificaciones a proyectos de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional. Sobre el particular, la Corporación ha indicado que las modificaciones, supresiones o adiciones que no alteren de forma sustancial la iniciativa del Gobierno serán procedentes sin necesidad de que el Ejecutivo dé el visto bueno o aval. No obstante, si las modificaciones propuestas por el Congreso alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, será necesario que el Gobierno Nacional dé de forma explícita su aval. Así, en la **Sentencia C-473 de 2004**⁶ la Corte se pronunció:

*“De conformidad con la sentencia C-094 de 1996, la ley mediante la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones sólo puede ser dictada o reformada por el Congreso a iniciativa del gobierno, las modificaciones que introduzca deben cumplir dos condiciones: (i) tener el aval del gobierno; y (ii) si se trata de modificaciones al plan de inversiones, deben mantener el equilibrio financiero. **Tratándose de una ley de iniciativa gubernamental, la Corte ha señalado de manera general que el Congreso puede introducir modificaciones a este tipo de proyectos siempre que se trate de adiciones, supresiones o modificaciones que no alteren sustancialmente el sentido de la iniciativa gubernamental. Si las modificaciones propuestas tienen el alcance de alterar sustancialmente la iniciativa gubernamental, en ese evento se requiere el aval del gobierno**”.* (Subraya y negrilla fuera del texto)

20. De esta manera, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se concluye que el Gobierno Nacional está facultado a realizar modificaciones al proyecto del Plan Nacional de Desarrollo en cualquier momento. No obstante, en el caso del Congreso, dicha facultad se ve restringida a aquellos casos en que no se altera sustancialmente el sentido de la iniciativa gubernamental. En tal virtud, si el Congreso pretende modificar un aspecto que altere de forma sustancial el proyecto presentado por el Gobierno, deberá contar con el aval del Ejecutivo para que ello sea procedente.

Los principios de consecutividad e identidad flexible en el Plan Nacional de Desarrollo

21. En consonancia con lo anteriormente expuesto, el artículo 160 de la

⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Constitución Política establece que las cámaras del Congreso de la República, durante el segundo debate, podrán introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley, sin que ello implique una nueva revisión por parte de las comisiones, así:

“ARTICULO 160. Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente”.

22. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que la facultad de modificación del Plan Nacional de Desarrollo en el segundo debate no es omnímoda. En consecuencia, la Corporación se ha pronunciado sobre los requisitos y limitaciones en relación con las modificaciones introducidas al Plan Nacional de Desarrollo. En particular, ha indicado que durante el trámite de las modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo deberán observarse dos principios, a saber: el de **consecutividad** y el de **identidad flexible**.

23. La Corte Constitucional se ha referido al **principio de consecutividad**, y ha indicado que éste impone que se surtan todos los debates exigidos por la Constitución en el trámite de aprobación de las leyes o de los actos legislativos. En este sentido, en virtud de este principio, todas las leyes deberán surtir los cuatro debates exigidos en el artículo 107 de la Constitución Política, o los tres debates, en caso de que el primero se adelante en sesión conjunta de las comisiones respectivas. Al respecto, en **Sentencia C-222 de 1997**⁷ la Corporación manifestó:

"Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates -cuatro para las leyes (art. 107 C.P.) y ocho para los actos legislativos (art. 375 C.P.)- es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de

⁷ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control." (Subraya y negrilla fuera del texto).

24. Ahora bien, en principio, la introducción de un artículo nuevo durante el segundo debate no implica, *per se*, un desconocimiento del principio de consecutividad. En efecto, la Corte ha indicado que el mencionado principio se predica del proyecto en general, y no de cada uno de sus artículos. Sobre el particular, en la **Sentencia C-535 de 2008**⁸ estableció:

"Esta posibilidad, ha dicho la Corte, no implica que cuando en las plenarias se adicionen disposiciones nuevas a un proyecto de ley se desconozca el principio de consecutividad, por cuanto las mismas no habrían surtido los cuatro debates reglamentarios -o los tres, en los casos en los que el primer debate se adelanta en comisiones conjuntas-, por cuanto el principio de consecutividad rige para el proyecto en sí, más no para todos y cada uno de sus artículos". (Subraya y negrilla fuera del texto)

25. En este sentido, la Corte ha considerado que la procedencia de las modificaciones introducidas en el segundo debate deberá obedecer al cumplimiento de otro principio, a saber, el de **identidad flexible**, consagrado en el artículo 160 de la Constitución Política. En la **Sentencia C-372 de 2004** la Corte indicó que en virtud de este principio, las Plenarias del Congreso de la República están facultadas para modificar, suprimir o adicionar partes del proyecto de ley cuando lo consideren pertinente, siempre y cuando los cambios guarden una necesaria relación con los temas debatidos y aprobados en el primer debate de las comisiones⁹. Por lo anterior, sólo deberán devolverse aquellos temas nuevos que no fueron objeto de estudio en el trámite del proyecto, así:

*"De conformidad con este principio, las variaciones surgidas durante el trámite legislativo no deben devolverse a primer debate para que surtan todo el proceso, si se encuadran dentro de las temáticas del proyecto. Solamente aquellos asuntos completamente nuevos, no tratados en lo absoluto durante las etapas previas, deben devolverse para que sean aprobados o discutidos por la comisión y/o plenaria que estudió el proyecto con anterioridad".*¹⁰ (Subraya y negrilla fuera del texto)

26. De esta forma, el principio de **identidad flexible** exige que el núcleo temático del proyecto se mantenga en lo fundamental durante el trámite de aprobación de las modificaciones incluidas al proyecto. No obstante, ello no implica que el texto del proyecto no pueda sufrir modificaciones. Por el contrario, la Corte ha dicho:

"En primer lugar, se recuerda que de conformidad con la decantada línea jurisprudencial de esta Corporación sobre los principios de identidad y consecutividad –sintetizada en la sentencia C-208 de 2005, aprobada

⁸ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹ Al respecto, ver Sentencia C-372 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández)

¹⁰ Sentencia C-894 de 2012. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

unánimemente por la Sala Plena 'lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre cada una de sus normas en particular'.(...)

De tal manera, la jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley. La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los temas objeto del proyecto correspondiente.”¹¹(Subraya y negrilla fuera del texto)

27. En similar sentido, la Corte Constitucional se ha expresado sobre la aplicación armónica de los principios de **consecutividad e identidad flexible** en relación con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. La Corte ha indicado que en virtud de estos principios es posible introducir disposiciones nuevas en el segundo debate, si se cumplen dos condiciones, a saber: i) que los temas incluidos en los artículos nuevos hayan sido objeto de discusión en cada uno de los debates, y ii) que dichos temas se encuentren relacionados con el tema general del Plan Nacional de Desarrollo. De esta forma, en la **Sentencia C-376 de 2008**, la Corporación indicó:

“La jurisprudencia ha explicado que los principios de consecutividad y de identidad flexible, en el caso concreto del proceso de aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico, permiten a las comisiones y a las plenarias de las cámaras legislativas introducir modificaciones a los proyectos en curso, modificaciones que pueden consistir en disposiciones nuevas, pues así lo autorizan expresamente los artículos 160 de la Constitución, 178 de la Ley 5ª de 1992 y 186 ibídem. No obstante, la Corte ha dicho que dado que el principio de identidad exige que el proyecto de ley sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, las modificaciones o adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo que implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) y que estos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto”. (Subraya y negrilla fuera del texto)

¹¹ Sentencia C-942 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

28. Así mismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido ciertos criterios para determinar si se ha incluido un tema nuevo. En este sentido, ha señalado que no constituyen temas nuevos: i) un artículo cuyo tema haya sido previamente tratado en las Comisiones, ii) una disposición que desarrolla aspectos de un tema central del proyecto de ley previamente debatido, iii) un artículo que reafirma una decisión adoptada por las comisiones. Esta Corporación ha indicado:

*“En relación con las modificaciones o adiciones que pueden introducirse en “segunda vuelta”, la jurisprudencia ha establecido que no es un cambio esencial al proyecto de acto legislativo (i) aquel contenido que se introduce con el fin de precisar o delimitar el alcance de las decisiones adoptadas en el primer periodo; (ii) aquel o aquellos que reafirman las consecuencias de una decisión ya adoptada en “primera vuelta”; (iii) aquel que fija pautas concretas, cuya conveniencia no corresponde determinar a la Corte, pues, se deriva de una discusión que siempre estuvo presente desde el mismo inicio del proyecto; y (iv) aquel que guarda una relación de conexidad evidente y tenga una función instrumental necesaria, aunque sean separables los contenidos normativos respectivos”.*¹²

29. En definitiva, de conformidad con los principios de consecutividad e identidad flexible, es posible incluir artículos nuevos durante el segundo debate de las plenarias del Congreso de la República, si se cumplen dos requisitos, a saber: i) que los temas incluidos en los artículos nuevos hayan sido objeto de discusión en cada uno de los debates, y ii) que dichos temas se encuentren en armonía con el tema general del Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, para responder los problemas jurídicos planteados en este caso concreto será necesario establecer el contenido del artículo 210 de la Ley 1735 de 2015, con el fin de verificar si éste armoniza con los temas y objetivos propuestos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

Objetivo del artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo

30. El artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo realiza una descripción del funcionamiento del Sistema de Información de Combustibles, el cual fue creado mediante el artículo 61 de la Ley 1151 de 2007. Este sistema constituye la única fuente de información oficial sobre los agentes de la cadena de distribución de combustibles en Colombia. A su vez, dichos agentes deben encontrarse debidamente registrados para obtener el permiso de operación¹³, tal y como lo indica la norma, así:

“Artículo 61. Sistema de Información Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo. Para realizar un eficiente control sobre los agentes encargados de la provisión de combustibles

¹² Sentencia C-1052 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

¹³ De acuerdo con lo señalado en el inciso tercero del artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo y artículo 61 de la Ley 1151 de 2007.

líquidos, se crea el Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo. En este sistema se deben registrar todos los agentes que hagan parte de la cadena, como requisito para obtener el permiso de operación.

El Ministerio de Minas y Energía fijará los procedimientos, términos y condiciones para la puesta en marcha del sistema, así como el otorgamiento, renovación y cancelación del permiso a que se refiere el presente artículo”.

31. Ahora bien, los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos se encuentran reseñados en otra disposición normativa, a saber, el artículo 61 de la Ley 812 de 2003, el cual modificó el artículo 2° de la Ley 39 de 1987. Esta norma prescribe que los agentes son el refinador, el importador, el almacenador, el distribuidor mayorista, el transportador, el distribuidor minorista y el gran consumidor. No obstante, dicha disposición expresamente excluye al gas licuado de petróleo de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, así:

“Artículo 2°. Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con la excepción del gas licuado de petróleo, solamente serán el Refinador, el Importador, el Almacenador, el Distribuidor Mayorista, el transportador, el Distribuidor Minorista y el Gran Consumidor”. ”

32. Por su parte, el inciso primero del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015 tiene como finalidad mantener el Sistema de Información de Combustibles, es decir, no suprime, modifica o crea un modelo distinto de clasificación de los combustibles derivados del petróleo. Así mismo, la norma contempla varias categorías de acuerdo con la naturaleza de combustible, a saber: combustibles líquidos, bicomcombustibles, gas natural vehicular, **gas licuado de petróleo para uso vehicular**.

En este sentido, el artículo 210 del Plan de Desarrollo 2015-2018 sí introduce una modificación a la Ley 1151 de 2007, puesto que incluye al gas licuado de petróleo como un combustible líquido para uso vehicular, y preceptúa que sus agentes también deben formar parte del Sistema de Información. Al respecto, la norma dispone:

“ARTÍCULO 210. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE COMBUSTIBLES. *El Sistema de Información creado mediante el artículo 61 de la Ley 1151 del 2007 y modificado por el artículo 100 de la Ley 1450 del 2011, denominado Sistema de Información de Combustibles, seguirá funcionando para realizar un eficiente control sobre los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural vehicular (GNV) y gas licuado de petróleo (GLP) para uso vehicular”.*

33. Igualmente, el párrafo primero del mencionado artículo expresamente autoriza la utilización del gas licuado de petróleo como carburante en motores de combustión interna, carburante en transporte automotor y avala la utilización del referido combustible para otro tipo de usos alternativos.

34. Así mismo, los incisos 2º y 3º del párrafo consagran una competencia a favor del Ministerio de Minas y Energía. En efecto, estas normas prevén que el Ministerio, en su calidad de autoridad sobre política energética, expedirá la regulación concerniente a la utilización del gas licuado de petróleo en el territorio nacional. Igualmente, la norma señala que dicha entidad deberá expedir una reglamentación especial para la utilización de este combustible en situaciones de escasez.

35. Por su parte, el inciso final del párrafo primero establece otra competencia a favor del Gobierno Nacional. Señala que en caso de que la oferta del gas licuado de petróleo sea menor a la demanda, el Gobierno Nacional estará facultado para determinar el orden de atención prioritaria en las regiones afectadas. De tal modo, podrá establecer parámetros de priorización en aquellos sectores, así:

PARÁGRAFO 1o. Autorícese el uso de gas licuado de petróleo (GLP) como carburante en motores de combustión interna, como carburante en transporte automotor (autogás) y demás usos alternativos del GLP en todo el territorio nacional.

El Ministerio de Minas y Energía expedirá los reglamentos necesarios para tal fin, así como las condiciones de priorización en la utilización del GLP en situaciones de escasez, y en general la política energética aplicable al GLP en todo el territorio nacional.

Cuando la oferta de gas licuado de petróleo sea insuficiente para garantizar el abastecimiento de la demanda, el Gobierno Nacional, de acuerdo con los ordenamientos y parámetros establecidos en la Ley 142 de 1994, fijará el orden de atención prioritaria en la región o regiones afectadas.

36. En conclusión, el artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo tiene dos objetivos: i) el primero, dar continuidad al Sistema de Información de Combustibles, y ii) el segundo, autorizar la utilización del gas licuado de petróleo en vehículos automotores, y, en general, cualquier otro uso alternativo.

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

37. Tal y como se ha señalado en la presente sentencia, los cargos del demandante se basan en una presunta falta de debate de la norma contenida en el artículo 210 durante el trámite de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial, en el primer debate de la sesión de las comisiones económicas conjuntas de la Cámara y el Senado. No obstante, los intervinientes que solicitan la exequibilidad de la norma manifiestan que los temas abordados por el artículo

210 sí fueron incluidos en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno, y que además éstos fueron estudiados en cada uno de los debates exigidos por la Constitución y la ley.

En consecuencia, la Corte analizará la materia general del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de verificar si los temas del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015 fueron objeto de discusión en el primer debate.

38. En la Gaceta 191 de 2015 del Congreso de la República consta el texto aprobado del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes de la Cámara y el Senado, las cuales sesionaron conjuntamente el 18 y 19 de marzo de 2015. En el título primero de dicho documento, denominado “*Disposiciones Generales*”, se incluyen los propósitos del Gobierno Nacional con la implementación del referido Plan, a saber: paz, equidad y educación¹⁴. Igualmente, en el documento se describen cinco estrategias encaminadas a la consecución del modelo económico “sostenible” del Estado colombiano durante el periodo 2014 - 2018: competitividad e infraestructura estratégicas; movilidad social; transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; y buen gobierno¹⁵.

39. Por su parte, el artículo 2º del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, tal y como fue aprobado por las Comisiones Conjuntas del Congreso de la República en primer debate, señala que el documento denominado “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*”, se entiende incluido al Plan como un anexo. El artículo 2º dispone:

“Artículo 2º. Parte integral de esta ley. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente Ley como un anexo”.

40. Ahora bien, las Bases del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo¹⁶ establecen que una de las estrategias para la realización de los objetivos de paz, equidad y educación es el desarrollo de la competitividad e infraestructura en el país. A su vez, el Gobierno plantea varias metas específicas respecto a esta estrategia, entre las cuales se incluye la promoción del sector minero-energético, así:

“Con esta estrategia se pretende alcanzar: 1) el incremento de la productividad a través de la sofisticación y diversificación del aparato productivo; 2) la modernización de la infraestructura y los servicios de

¹⁴ Gaceta 191 del Congreso de la República, artículo 3º, página 2.

¹⁵ Ibid. Artículo 4º.

¹⁶ Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran como documento Anexo al Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, Gaceta No. 33 del Congreso de la República.

*logística y transporte; y, 3) la continuidad en el dinamismo del sector minero- energético”.*¹⁷

41. En efecto, una de las estrategias adoptadas por el Gobierno Nacional para la consolidación del desarrollo minero energético es la expansión y consolidación del gas combustible. Ejemplo de ello es que en las bases del Proyecto se establece que el Ministerio de Minas y Energía impulsaría la adopción de normas tendentes a la utilización del gas licuado de petróleo para usos alternativos, especialmente, para uso vehicular. En este sentido, manifestó:

“Por otra parte, el Ministerio de Minas y Energía impulsará la adopción de normas que permitan la destinación del gas licuado de petróleo a usos diferentes a los tradicionales, como el uso como combustible vehicular. Se espera que una demanda creciente incentive nuevas inversiones en la producción de este combustible.

*Como complemento de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG evaluarán la conveniencia de establecer la figura del gestor del mercado de GLP para administrar información confiable y transparente de este sector que contribuya al fortalecimiento del mercado mayorista de este combustible”*¹⁸. (Subraya y negrilla fuera del texto)

42. Adicionalmente, pese a que la promoción de la utilización del gas licuado de petróleo como combustible de automotores influye directamente en el desarrollo minero del país, el Gobierno también consideró que impactaba en el crecimiento económico sostenible. Por ello, indicó que la masificación del gas licuado de petróleo como fuente de energía era necesaria para el desarrollo de una política de eficiencia energética, así :

“Se realizará el diseño e implementación de una política de eficiencia energética; la creación de asociaciones público privadas para la eficiencia energética; y la implementación de instrumentos normativos, técnicos y de planificación como la expedición de reglamentos técnicos que promuevan el uso más seguro, limpio y eficiente de la energía eléctrica. Adicionalmente, se pretende lograr ahorros en los sectores industrial, residencial, comercial, público y de servicios, lo cual contará con el apoyo de una institucionalidad que diseñe, desarrolle, promueva e implemente proyectos con este alcance. Igualmente, se promoverán planes de renovación tecnológica para productos de alto consumo, que contemplarán entre otros la sustitución de refrigeradores, bombillas incandescentes y equipos de uso final.

De la misma manera, se requiere impulsar la masificación de nuevas fuentes de energía en el sector transporte, como son el gas licuado de petróleo, GLP, la electricidad y la ampliación del gas natural vehicular, GNV”¹⁹. (Subraya y negrilla fuera del texto)

¹⁷ Bases, página 91.

¹⁸ Gaceta No. 114, Bases - página 197.

¹⁹ Gaceta No. 114, Bases - páginas 559 y 560.

43. A su vez, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 el Gobierno incluyó un acápite de las metas trazadas para evaluar los objetivos del plan. Así, estimó que para el año 2018 setecientos veintiocho (728)²⁰ vehículos automotores debían haber cambiado su fórmula de combustible al gas licuado de petróleo.

44. De lo anterior se concluye que el Plan de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional tenía como objetivo fomentar la utilización de nuevas fuentes de energía para uso vehicular, como es el caso del gas licuado de petróleo. A juicio del Gobierno, ello permitiría promover el desarrollo minero energético del país y la búsqueda de un desarrollo sostenible.

Discusión de las bases del Plan Nacional de Desarrollo en el primer debate de las Comisiones Conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes

45. El 6 de febrero de 2015 el Director del Departamento Nacional de Planeación y del Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicaron en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”²¹. Dicho proyecto fue posteriormente publicado en la Gaceta del Congreso No. 33 de 2015²².

46. Posteriormente, el Gobierno Nacional convocó a sesiones extraordinarias desde el día de radicación del proyecto hasta el 15 de marzo del 2015 para el estudio del Plan²³. El 17 de febrero se inició el debate con la sesión de las Comisiones Económicas Conjuntas, las cuales acordaron que la discusión del Plan Nacional de Desarrollo se abordaría en cuatro comisiones. Éstas, a su vez, estarían subdivididas en subcomisiones, de acuerdo con los ejes temáticos de las estrategias del Plan, a saber, i) Competitividad e Infraestructura Estratégica, ii) Movilidad Social y Estrategias Territoriales, iii) Transformación del Campo y Crecimiento Verde, iv) Seguridad, Justicia y Democracia para la Paz y Buen Gobierno.

47. De acuerdo con lo consagrado en la Gaceta No. 114, las subcomisiones sesionaron el 24 de febrero, el 3, 9 y 10 de marzo de 2015, y debatieron las bases del Plan Nacional de Desarrollo, los artículos que lo componían y el Plan de Inversiones. Así mismo, en las mencionadas sesiones, los miembros del Congreso de la República tuvieron la posibilidad de presentar sus posiciones frente al proyecto de ley y las bases del plan y efectuar proposiciones que fueron

²⁰ *Ibíd.* Página 230 de la Gaceta del Congreso No. 114; página 216 del Documento de Bases.

²¹ Tal y como consta en la Gaceta No. 114 del Congreso de la República.

²² De igual manera, la parte general del PND 2014- 2018 “*Todos por un nuevo País*” se presentó al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) el 13 de noviembre de 2014. Las generalidades del PND fueron sometidas al Consejo Nacional de Planeación el 14 de noviembre de 2014, fecha en que también se enviaron al Congreso de la República. El 7 de enero, el aludido Consejo remitió sus recomendaciones sobre el Plan al Departamento Nacional de Planeación. De conformidad con el artículo 19 de la Ley 152 de 1994, el 4 de febrero de 2015 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el documento consolidado del Plan Nacional de Desarrollo. Gaceta No. 114, páginas 1 y 2.

²³ Mediante el Decreto 133 de 2015.

finalmente radicadas el 12 de marzo de 2015 ante la sesión de Comisiones Económicas Conjuntas. En efecto, fue consagrado en la referida Gaceta:

“Las subcomisiones sesionaron en febrero el día 24 y en marzo los días 3, 9 y 10. Durante estas sesiones se debatieron las bases del Plan Nacional de Desarrollo, el articulado y el Plan Plurianual de Inversiones. En dichas reuniones los Honorables Senadores y Representantes pusieron de presente sus posiciones frente al proyecto de ley y frente a las bases del Plan, las cuales fueron ampliamente discutidas y cuyas proposiciones de articulado fueron radicadas el día 12 de marzo en la sesión de Comisiones Económicas Conjuntas”. (Subraya y negrilla fuera del texto)

48. Ahora bien, en la Gaceta No. 242 de 2015, en la que consta la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, se incluyeron especificidades del trámite de aprobación del Plan y los antecedentes de las proposiciones de artículos nuevos presentadas por los congresistas. Sobre el particular, la Corte advierte que el congresista Orlando Guerra propuso un artículo nuevo en relación con la inclusión del gas licuado de petróleo para uso vehicular en el Sistema de Información de Combustibles, así:

*“Artículo nuevo. Sistema de información de combustibles. El Sistema de Información creado mediante el artículo 61 de la Ley 1151 del 2007 y modificado por el artículo 100 de la Ley 1450 del 2011, denominado Sistema de Información de Combustibles, seguirá funcionando para realizar un eficiente control sobre los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural vehicular (GNV) y gas licuado de petróleo (GLP) para uso vehicular”.*²⁴

49. Posteriormente, los congresistas Efraín Cepeda, Miguel Amín y otros, propusieron un artículo nuevo por medio del cual se autorizaba el uso del gas licuado de petróleo como combustible de vehículos automotores y otro tipo de usos alternativos, así:

“El Ministerio de Minas y Energía dará continuidad directamente o por intermedio de terceros a la operación de este sistema en el cual se deberán registrar, como requisito para operar, los mencionados agentes.

El Ministerio de Minas y Energía continuará reglamentando los procedimientos, términos y condiciones operativas del sistema, para lo cual aplicará las medidas necesarias para su cumplimiento. El SICOM será la única fuente de información oficial a la cual deben dirigirse todas las autoridades administrativas de cualquier orden que requieran de información de los agentes de la cadena de distribución de combustibles en el país.

Parágrafo. Autorícese el uso de gas licuado de petróleo (GLP) como

²⁴ Gaceta No. 242 de Congreso de la República. Página 70 de las proposiciones de los Congresistas al Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

carburante en motores de combustión interna, como carburante en transporte automotor (autogas) y demás usos alternativos del GLP en todo el territorio nacional.

El Ministerio de Minas y Energía expedirá los reglamentos necesarios para tal fin, así como las condiciones de priorización en la utilización del GLP en situaciones de escasez, y en general la política energética aplicable al GLP en todo el territorio nacional. Cuando la oferta de gas licuado de petróleo sea insuficiente para garantizar el abastecimiento de la demanda, el Gobierno nacional, de acuerdo con los ordenamientos y parámetros establecidos en la Ley 142 de 1994, fijará el orden de atención prioritaria en la región o regiones afectadas”.²⁵

50. Adicionalmente, la Gaceta No. 242 señala los motivos por los cuales el Legislador incluyó el artículo nuevo denominado “Sistema de Información de Combustibles”, a saber: primero, que el de sistema información permite el seguimiento de los agentes de la cadena de combustibles y contribuye a mitigar el contrabando; segundo, que impulsa la utilización de un combustible que no ha sido aprovechado en su totalidad, y que puede significar una ventaja comparativa para Colombia, si se tiene en cuenta la disponibilidad y los precios bajos del petróleo en el mercado mundial; tercero, que la utilización del gas licuado de petróleo armoniza con el principio de desarrollo sostenible, por cuanto dicho mineral es menos contaminante. Al respecto, se indicó:

*“Artículo nuevo. Sistema de Información de Combustibles. El Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles tiene el propósito, de contar con un sistema de información unificado que permita al Ministerio de Minas y Energía **hacer seguimiento de los distintos agentes de la cadena de combustibles**. Por otro lado, es un instrumento que permite **abordar el problema de venta ilícita de combustibles** ya que los agentes tienen que inscribirlos en el SICOM para poder operar legalmente. (...)*

Teniendo en cuenta lo anterior es fundamental para seguir avanzando en el problema del contrabando y venta ilícita de combustibles, dando continuidad al sistema de información de la cadena de combustibles (SICOM). Adicionalmente, actualmente el país cuenta con la disponibilidad de un energético que aún no está siendo aprovechado en todo su potencial, el gas licuado de petróleo.

*Se estima que en este cuatrienio se duplique la disponibilidad del GLP en el país, producto de la modernización de la refinería de Cartagena y los campos de Cusiana y Cupiagua. **Por este motivo, es estratégico para el país promover usos alternativos que permitan aprovechar dicho energético y disminuir la presión sobre los combustibles tradicionales, derivados del petróleo.***

²⁵ Ibid.

*En ese sentido, el artículo habilita la posibilidad para que se pueda aprovechar la disponibilidad del GLP como combustible vehicular, a través del autotogás. (...) Así mismo, el SICOM incluye a los agentes del GLP para hacer parte del sistema de seguimiento, lo cual será necesario para que puedan operar efectivamente. **Cabe resaltar que esta política responde a los lineamientos de la estrategia de Crecimiento Verde, en la medida en que el GLP es un energético más limpio ambientalmente que los combustibles tradicionales, como el diésel o la gasolina**". (Subraya y negrilla fuera del texto)*

51. Finalmente, en la misma Gaceta 242 del Congreso de la República se expuso el trámite de aprobación de los artículos nuevos incluidos al Plan Nacional de Desarrollo²⁶. Del documento se deduce que el 18 de marzo de 2015²⁷ fueron aprobados varios de los artículos presentados por el Gobierno Nacional. No obstante, se presentaron alrededor de mil cuatrocientas (1400) proposiciones sobre los artículos no aprobados, por lo que en sesión del 19 de marzo las Comisiones Conjuntas del Senado y de la Cámara de Representantes debatieron sobre éstas.

52. Ahora bien, en el acta de la sesión del 18 de marzo de 2015 se dejó constancia de que previa concertación con los miembros de las Comisiones Económicas conjuntas y el Ministro de Hacienda, los artículos nuevos serían analizados en el segundo debate, incluyéndose entre éstos el denominado "Sistema de Información de Combustible". Así, se indicó:

*"Prevía concertación con los miembros de las Comisiones Económicas Conjuntas, **el Ministro de Hacienda y Crédito Público explicó el alcance de las disposiciones nuevas presentadas en el informe de ponencia, las cuales abarcaron los siguientes temas: (...) xi) Sistema de Información de Combustible (...)**"*

En virtud de la aprobación de la proposición del honorable Representante Eduardo Crissien Borrero, los artículos nuevos presentados por el señor Ministro quedaron como constancias para ser debatidos en segundo debate.

La sesión culminó con la aprobación del título del proyecto de ley y la voluntad de los miembros de las Comisiones Económicas Conjuntas de dar segundo debate al mismo". (Subraya y negrilla fuera del texto)

53. Las actas de los debates de las de las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes también demuestran que tanto los Congresistas como el Ministro de Hacienda y Crédito Público acordaron votar el artículo "Sistema de Información de Combustibles" en el segundo debate, pero que, en efecto, sí se discutió el tema durante el primer debate. Así, en la **Gaceta No. 522** del

²⁶ Al respecto, ver página 14 del referido documento.

²⁷ Gaceta No. 242, página 10.

Congreso de la República²⁸ consta que el Ministro de Hacienda solicitó que se votara este artículo, el cual había sido estudiado por los miembros del Congreso, debido a su importancia para la realización de los objetivos del Plan. En particular, señaló que uno de los propósitos de dicho grupo era la protección del medio ambiente. Así, en el acta consta:

“Presidente, le propongo lo siguiente. Representante Crissien, obviamente ha sido un día largo y todo el mundo está cansado; pero aquí hay 17 artículos que fueron trabajados por los ponentes, que reflejan muchas prioridades que vienen de las regiones, que son temas importantes para que vayan en el Plan Nacional de Desarrollo y que han sido largamente debatidos. Son 17 artículos que yo puedo resumir brevemente de forma tal que podamos cerrar hoy, se votarían en bloque estos 17 artículos, hago un resumen de tres minutos y lo sometemos a votación. (...)

Hace uso de la palabra el señor Presidente (e), honorable Senador Arturo Char Chaljub:

Ministro, explique en tres minutos los 17 artículos.

Hace uso de la palabra el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría:

Rápidamente.

1. Libertad religiosa, reforzando la libertad religiosa en el país. 2. Los derechos de los animales. (...) 11. Sistema de información de combustibles (...)

Le diría al Representante Crissien, en virtud de lo que se ha leído, en virtud de los intereses que busca estos artículos de proteger sectores sociales, sectores costeros, problemas de erosión costera, problemas del medio ambiente, libertad de cultos, derechos de los animales. Si usted tuviera la amabilidad de retirar la proposición que busca aplazar la votación. (...)”²⁹

No obstante, uno de los senadores propuso que ese grupo de artículos fuese discutido en el segundo debate, lo cual fue aceptado por los miembros del Congreso, así:

“Hace uso de la palabra el honorable Representante Eduardo Alfonso Crissien Borrero:

Ministro, Presidente si ustedes están dándole el aval a esas proposiciones también pueden incluirlas en el pliego de modificaciones para segundo debate y no se van a morir, no voy a retirar la proposición, queda

²⁸ En la que consta el Acta No. 11 del 2015, páginas 90 a 93.

²⁹ *Ibid.* Páginas 90 a 91.

pendiente que quede como constancia para segundo debate". (Subraya y negrilla fuera del texto)

54. De la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la aplicación de los principios de identidad flexible y consecutividad, y atendiendo al trámite adelantado en el Congreso de la República, es posible extraer las siguientes conclusiones.

a) En primer lugar, el Gobierno Nacional, desde la misma presentación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, demostró su interés en incentivar el desarrollo minero-energético del país como estrategia para la obtención de los fines del Plan, a saber, la paz, la equidad y la educación. Por ello, en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo" se incluyó la importancia de masificar el uso del gas licuado de petróleo, especialmente en lo atinente a su utilización como combustible vehicular y otros medios alternativos.

En consecuencia, la Corte concluye que uno de los principales **fines y temas** del Plan Nacional de Desarrollo se relacionaba con el fomento de la **actividad minero-energética**. Por lo tanto, la **autorización** del uso del gas licuado de petróleo es una **herramienta** para la obtención de los objetivos principales del Gobierno Nacional, o, para decirlo de otra manera, un medio para la obtención de un fin principal.

b) La autorización del gas licuado de petróleo para uso vehicular fue discutida en el primer debate ante las Comisiones Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, toda vez que dicha previsión se encontraba contenida en las bases del Plan.

En consecuencia, la autorización de utilizar el gas licuado de petróleo para usos vehiculares y alternativos **sí fue objeto de estudio en el primer debate** de la sesión de las comisiones económicas conjuntas del Congreso de la República.

c) Adicionalmente, en el trámite del proyecto de ley en el primer debate un grupo de congresistas consideró que la inclusión del gas licuado de petróleo en el Sistema de Información de Combustibles y su autorización para uso automotor, debía hacer parte de un artículo nuevo, propuesta que fue aceptada por el Gobierno Nacional.

En este sentido, el Gobierno **avaló la inclusión** del artículo nuevo denominado "Sistema de Información de Combustibles"

d) Tanto los representantes del Gobierno Nacional como los congresistas participantes dejaron expresa constancia de que el análisis de las propuestas de artículos nuevos sobre el Sistema de Información de Combustibles se realizaría en el segundo debate.

De esta manera, tanto los Congresistas como el Gobierno Nacional concertaron realizar la votación de los contenidos normativos de lo que hoy es el artículo 210 **en el segundo debate**.

e) En resumen, la inclusión del gas licuado de petróleo en el Sistema de Información de Combustibles y su autorización como combustible de vehículos automotores y otros usos alternativos estaba presente en las Bases del proyecto gubernamental originalmente presentado a consideración del Congreso de la República. Posteriormente, un grupo de congresistas propuso un artículo nuevo en el que se especificaba dicha previsión, el cual fue incluido en el primer debate conjunto. Tanto el Ministro de Hacienda como las Comisiones conjuntas acordaron votar el artículo en el segundo debate, siendo aprobado por las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en dicha oportunidad.

f) El contenido normativo del actual artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo corresponde a los objetivos trazados por el Gobierno Nacional en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Análisis de constitucionalidad del artículo 210 parcial

55. Tal y como se indicó previamente, el demandante alega que en el trámite de la disposición acusada se vulneraron **los principios de consecutividad e identidad flexible**, puesto que, a su juicio, ésta nunca fue discutida en el primer debate conjunto adelantado por las comisiones permanentes, ni hizo parte de los temas discutidos en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.

56. La Corporación reitera que el **principio de consecutividad** exige que se dé pleno cumplimiento al número total de debates previstos en el ordenamiento jurídico para la aprobación de las leyes y los actos legislativos, siendo cuatro y ocho debates, respectivamente. A su vez, el principio de **identidad flexible** faculta al Legislativo a realizar modificaciones a los proyectos de ley o actos legislativos, siempre y cuando los artículos nuevos incluidos guarden relación con la temática general del proyecto. En consecuencia, la jurisprudencia ha avalado la introducción de artículos nuevos en el segundo debate cuando: i) éstos guardan relación con la temática del Plan de Desarrollo, y ii) los temas abordados en el artículo nuevo hayan sido discutidos por las sesiones conjuntas.

57. Para la Corte es claro que durante el primer debate adelantado por las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y la Cámara sí se discutió lo relativo a la necesidad de autorizar usos alternativos para el gas licuado de petróleo, entre éstos, el uso como combustible vehicular. En efecto, ello se describió extensamente en el documento anexo al proyecto del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional, denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo”, el cual fue objeto de exposición por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público, y de análisis por parte de los congresistas. En el referido documento, el Gobierno Nacional explicó las razones por las cuales resultaba necesario autorizar este tipo de usos alternativos e incentivar el consumo por parte de los ciudadanos, encontrándose, entre éstas, razones de tipo económico y ambiental. Algunas de las razones listadas por el Gobierno en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo son la sobreoferta de este mineral en el mercado colombiano, la devaluación del peso con respecto al dólar, la

disminución de la producción de petróleo y la necesidad de impulsar nuevas formas de energía que generen un menor impacto en el medio ambiente.

58. A su vez, tal y como consta en la Gaceta No. 242 de 2015, fueron miembros del Congreso quienes, en el primer debate de las Comisiones Conjuntas, propusieron que se incluyera un artículo nuevo denominado “Sistema de Información de Combustibles”. En el mencionado proyecto de artículo se abordarían los temas que el Gobierno Nacional había expuesto en las Bases del Plan de Desarrollo en lo relacionado con la autorización del gas licuado de petróleo como combustible automotor. Igualmente, se reiteraría el Sistema de Información de Combustibles, método que permite realizar un control más efectivo frente a los agentes de distribución y comercialización de estas sustancias, con el fin de contrarrestar el fenómeno del contrabando.

59. Así mismo, tal y como consta en el acta del 19 de marzo de 2015 de las Comisiones Terceras y Cuartas del Congreso de la República³⁰, los congresistas avalaron la proposición presentada por uno de los miembros del Legislativo, quien solicitó que el artículo relacionado con el Sistema de Información de Combustibles fuese discutido en el segundo debate. En efecto, los miembros del Congreso y el Ministro de Hacienda y Crédito Público acordaron que, en tanto ya había sido estudiada esa norma, podía aplazarse la fecha para la adopción de la decisión.

60. En consecuencia, el **tema** del artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo corresponde al contenido de las Bases del proyecto de ley y a los objetivos propuestos por el Gobierno Nacional, los cuales fueron **conocidos y debatidos por las comisiones conjuntas del Senado y la Cámara**. De esta forma, se cumple con los dos requisitos exigidos por la jurisprudencia para la inclusión de artículos nuevos en el segundo debate, a saber: i) la identidad temática entre el artículo nuevo y el Plan Nacional de Desarrollo, y ii) el debate en las sesiones conjuntas.

De lo anterior se concluye que los principios de identidad flexible y consecutividad fueron observados en el trámite de aprobación del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015, razón por la cual no prospera el primer cargo de la demanda.

Principios de planeación participativa y democracia deliberativa – Análisis del segundo cargo de inconstitucionalidad

61. El accionante señaló que **la disposición parcialmente demandada vulneraba los principios de planeación participativa y democracia deliberativa**, toda vez que el Consejo Nacional de Planeación (CONPES) nunca estudió la pertinencia de la inclusión del gas licuado de petróleo como combustible para automotores.

³⁰ Incluida en la Gaceta No. 522 de 2015 del Congreso de la República.

62. Sobre el particular, la Corte debe precisar que si bien la Constitución de 1991 facultó al Gobierno Nacional para elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo, también garantizó la participación de la ciudadanía a través de sus representantes y de las entidades territoriales en la fase de elaboración del proyecto. Es por esto que el artículo 341 de la Carta consagra que el proyecto del Plan debe elaborarse con la participación activa de diversos sectores de la población, de las autoridades de planeación, del Consejo Nacional de Planeación y del Consejo Superior de la Judicatura.

63. Así mismo, la Corte Constitucional reconoció la obligación de garantizar la participación democrática en la fase de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la cual está a cargo del Gobierno Nacional. Igualmente, señaló que la omisión de este deber puede devenir en la inconstitucionalidad de la ley aprobatoria, incluso en aquellos casos en que se haya surtido adecuadamente el trámite en el Congreso de la República. En efecto, la **Sentencia C-524 de 2003** manifestó:

*“La etapa de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo o, si se quiere, de preparación del proyecto de Ley del Plan, está conformada por varias exigencias que deben ser atendidas por el Gobierno Nacional antes de presentarlo a consideración del Congreso de la República. En este aspecto la Corte Constitucional ha considerado que los requisitos previstos en la fase previa tiene carácter vinculante y son de obligatorio cumplimiento para el Ejecutivo. Sobre el particular expresó que **“ese trámite previo, fijado directamente por la Constitución, aunque no hace parte del que se surte en el seno mismo de las cámaras legislativas, es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual los vicios que surjan en esa etapa repercuten necesariamente en la inconstitucionalidad de la ley que se apruebe sobre la base del proyecto irregularmente preparado”**” (Subraya y negrilla fuera del texto)*

64. No obstante, en el caso analizado no se configura el vicio alegado por el demandante. En primer lugar, tal y como se indicó en el acápite inmediatamente precedente, el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo” sí fue ampliamente discutido por las entidades correspondientes, entre ellas, las entidades territoriales, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, y el Consejo Nacional de Planeación³¹. Igualmente, una vez fue aprobado este documento por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, fue posible que el Gobierno presentara el proyecto de ley ante el Congreso de la República. En efecto, en la exposición de motivos del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, se indicó el trámite de formulación del proyecto de ley, así:

“2. Formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país.

³¹ Ibid. Bases del Plan Nacional de Desarrollo, capítulo introductorio.

(...) El proceso implicó un trabajo de planeación participativa que se llevó a cabo en conjunto con los ministerios y demás entidades del Gobierno nacional, las autoridades de planeación de las entidades territoriales, y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, así como con todas aquellas autoridades que hacen parte del Sistema Nacional de Planeación, en aplicación del principio democrático.

Con el fin de socializar la parte general del PND, se realizaron 33 foros regionales, en igual número de ciudades del país, y 25 foros sectoriales, con temas específicos incluidos en el documento, tales como la educación, la igualdad de género, los grupos étnicos y los jóvenes, entre otros (...). De igual manera, la parte general del PND 2014-2018: Todos por un nuevo país se presentó al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) el 13 de noviembre de 2014. Así mismo, la parte general del plan fue sometida oportunamente a consideración del Consejo Nacional de Planeación (CNP), el pasado 14 de noviembre de 2014, fecha en que también fue enviada al Congreso de la República. El CNP emitió concepto de manera oportuna mediante el documento Focos estratégicos y de interés para la sociedad civil.

Una vez agotado este proceso democrático de participación y deliberación, y antes de la presentación del documento al honorable Congreso de la República, se analizaron los comentarios recibidos, en particular el concepto emitido por el CNP y las observaciones recogidas durante las mesas regionales y sectoriales, los cuales sirvieron de insumos para los ajustes finales del PND. Del mismo modo, en cumplimiento de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), el Departamento Nacional de Planeación recibió el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018, con el fin de que fuera incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo. Finalmente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), en sesión realizada el 4 de febrero de 2015, aprobó el documento consolidado del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 152 de 1994 (...).³²

65. Por otro lado, no es válida la afirmación del demandante, quien sugiere que el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES debe proferir una aprobación de cada uno de los puntos que componen el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo para que éste sea posteriormente puesto a consideración del Congreso de la República. No puede perderse de vista que de acuerdo con lo consagrado en el artículo 340 de la Constitución Política, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES es un órgano consultivo, y por lo tanto, sus decisiones no son jurídicamente vinculantes para el Gobierno Nacional³³, quien está facultado para realizar modificaciones al proyecto, incluso en la fase del trámite legislativo. Ahora bien, el hecho de que las decisiones proferidas por el CONPES no sean jurídicamente vinculantes, no

³² Exposición de motivos, Gaceta No. 33 del Congreso de la República, páginas 1 y 2.

³³ Al respecto, ver Sentencia C-524 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

implica un desconocimiento de la exigencia de garantizar su participación en la etapa previa de elaboración del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo.

66. Finalmente, la Corte reitera que el hecho de que las disposiciones acusadas no hayan sido incluidas expresamente en el texto del proyecto de ley, tal y como quedó plasmado en el artículo 210 de la Ley 1753 de 2015, no implica que sobre éstas se haya omitido la discusión respectiva ante el órgano consultivo. En efecto, en las bases anexas al proyecto de ley se explicó extensamente cuál era la motivación del Gobierno Nacional para promover la demanda de gas licuado de petróleo, razón por la cual dicha temática sí fue abordada en la fase previa de elaboración del Plan de Desarrollo, y por lo tanto, objeto de estudio y debate.

67. De lo anterior se colige que la introducción de un artículo nuevo en el Plan Nacional de Desarrollo no vulnera el principio de planeación participativa en aquellos casos en que el tema objeto de análisis haya sido puesto a consideración en la etapa previa de elaboración, y cuente con la correspondiente opinión favorable por parte del CONPES, tal y como ocurrió en el caso analizado.

68. Así, al no advertirse una vulneración del principio de participación en la fase previa de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la Corte declarará exequible las disposiciones acusadas en lo referente a este cargo.

Análisis del tercer cargo de la demanda – Principio de iniciativa legislativa exclusiva

69. El accionante expuso que la norma demandada efectuaba una modificación de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual, a su parecer, constituía una vulneración del principio de **iniciativa gubernamental exclusiva**.

70. La Constitución Política reconoce en su artículo 154 la iniciativa legislativa reservada del proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en favor del Gobierno Nacional, con el fin de que sea el órgano Ejecutivo quien diseñe y elabore las políticas públicas y los planes sobre los cuales se desarrollará su mandato. La Corte Constitucional ha reconocido la finalidad de esta previsión, tal y como se observa en la **Sentencia C-394 de 2012**³⁴, en la que indicó:

“Es preciso resaltar que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 189 y 341 superior, el Gobierno tiene iniciativa legislativa exclusiva para la presentación del proyecto de la ley de planeación. En este punto cabe anotar que uno de los propósitos que inspira la existencia de dicha ley en nuestro ordenamiento constitucional, consiste en que en este texto legislativo se plasma –en calidad de norma jurídica- el proyecto político, económico y social al cual se compromete el Gobierno Nacional dentro del cuatrienio para el cual fue elegido. En consecuencia, sólo le corresponde a esta autoridad someter a aprobación del Congreso de la

³⁴ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

República el proyecto en el cual se compendian tales programas y el conjunto de instrumentos mediante los cuales se busca su cabal realización”. (Subraya y negrilla fuera del texto)

71. Ahora bien, el artículo 339 superior regula la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y diferencia las dos partes que componen la norma jurídica. De esta forma, se advierte que la ley está compuesta por i) una parte general, en la que constan los planes, proyectos, políticas y objetivos del Gobierno Nacional en materia económica y social en el cuatrienio, y ii) un plan de inversiones públicas, en el que se aportarán los presupuestos de los principales proyectos adelantados por el Gobierno, y se señalarán los recursos para sufragarlos. La Corte Constitucional se ha referido a la distinción entre las partes general y el plan de inversiones públicas en **Sentencia C-539 de 2008**³⁵, así:

“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 requeridas para su ejecución.”

72. Por su parte, como se describió en el fundamento jurídico 17 de esta sentencia, la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, contempla en su artículo 22 la facultad del Congreso de la República de introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Así mismo, dispone que para efectuar modificaciones o incluir nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

73. A su vez, el inciso 2º del artículo 22 de la Ley 152 de 1994 también incluye la posibilidad de que el Congreso de la República efectúe modificaciones al proyecto durante el segundo debate en las sesiones plenarias. No obstante, la Corte Constitucional ha señalado expresamente que es necesario que el tema abordado en el artículo nuevo haya sido estudiado por las Comisiones en primer debate, y guarde relación con el proyecto presentado por el Gobierno Nacional. Al respecto, la **Sentencia C-305 de 2004**³⁶ manifestó:

“La Corte encuentra que esta norma especial corrobora que la inclusión de artículos nuevos por parte de una sola de las plenarias del Congreso no origina la inconstitucionalidad del artículo así incluido, a condición de que el tema o materia general sobre el cual él versa, haya sido tratado por las comisiones y por la otra plenaria, y corresponda al general de la ley”.

³⁵ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁶ M-P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

74. Por otro lado, en la **Sentencia C-838 de 2008**, la Corte indicó que en caso de que los congresistas propongan una modificación a un proyecto de ley de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, debe evaluarse si es pertinente contar con el aval del Ejecutivo o si por el contrario, éste no es necesario. Así, la jurisprudencia señala que en caso de que no se realice una alteración sustancial al proyecto presentado por el Gobierno, las adiciones, modificaciones o supresiones podrán ser realizadas sin contar con el aval. Así, se indica en la sentencia:

*“La jurisprudencia constitucional (...) ha sostenido que (...) cuando en un proyecto que trata de una materia de iniciativa reservada, presentado originalmente por el Gobierno ante el Congreso, se introducen modificaciones que tengan origen en las propuestas de los congresistas, el aval no siempre es indispensable. **En efecto, en esta última situación se ha distinguido entre aquellas modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno, de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval**”.*
(Subraya y negrilla fuera del texto)

En el caso analizado no se vulneró el principio de iniciativa legislativa en favor del Gobierno Nacional, por dos razones. En primer lugar, porque el artículo nuevo no supuso una contradicción con el proyecto presentado por el Gobierno ante las Comisiones Conjuntas, sino una sistematización de los asuntos contenidos de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo con respecto al uso y destinación del gas licuado de petróleo, por lo que no era necesario que el Gobierno Nacional manifestara el aval³⁷. En segundo lugar, porque aún si en gracia de discusión se aceptase la necesidad de contar con el aval del Gobierno, el Ministro de Hacienda y Crédito Público pidió la votación de la propuesta de inclusión del artículo en el primer debate conjunto³⁸, y luego aceptó la propuesta de los congresistas de someter ese asunto a votación de las plenarias³⁹. Además, es claro que el Ministro ratificó en diversas oportunidades en el marco del trámite, la importancia que tenía para el Gobierno Nacional el artículo denominado “Sistema de Información de Combustibles”⁴⁰.

75. En consecuencia, la introducción de un artículo nuevo en las Plenarias no constituye una violación del principio de iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, siempre y cuando la modificación no contravenga los objetivos iniciales planteados por el Ejecutivo de forma sustancial, o cuente con el aval del Gobierno Nacional. Como en este caso se configuró dicho supuesto, la norma demandada será declarada exequible.

³⁷ Y recuérdese que según lo establecido en el artículo 2º del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional, las Bases hacían parte integral de la ley.

³⁸ Gaceta No. 522 del Congreso de la República, en la que consta el Acta No. 11 del 2015, páginas 90 a 93.

³⁹ Ibid. Páginas 90 y 91.

⁴⁰ Al respecto, ver Gaceta No. 522, folio 90.

Análisis del cuarto cargo de la demanda – Principio de planeación

76. El accionante manifestó que **la disposición acusada vulnera el principio de planeación** por cuanto, a su juicio, el Gobierno Nacional pretermitió la realización de los estudios, exámenes, investigaciones y análisis que determinarían la viabilidad, necesidad y eficiencia de incluir el gas líquido de petróleo como combustible de uso vehicular en el Plan Nacional de Desarrollo. Considera que la disposición pone en riesgo la prestación de un servicio público esencial a las familias de escasos recursos, a las cuales principalmente está dirigido el suministro de este combustible, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la **Sentencia C-578 de 2004**⁴¹.

77. La Corte Constitucional se ha pronunciado recientemente sobre la importancia del principio de planeación en el ordenamiento jurídico colombiano en la **Sentencia C-292 de 2015**⁴². Así, la Corte ha indicado que el principio de planeación implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas que el Gobierno Nacional adoptará para cumplir con sus objetivos en materia económica y social. En este sentido, la planeación tiene dos objetivos primordiales: i) permitir a los ciudadanos conocer la visión social y económica que adoptará el Gobierno durante el cuatrienio, y ii) brindar al Ejecutivo un punto de referencia objetivo para la realización de sus metas.

78. Ahora bien, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la relación que existe entre el principio de planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, y ha entendido que dicho instrumento es la más clara representación de este principio, toda vez que a través de éste no sólo se indican los objetivos del Gobierno Nacional, sino que se describen acciones concretas para hacerlos efectivos. Así, en la sentencia citada en la precedencia la Corte puntualizó:

*“En conclusión, la importancia del plan nacional de desarrollo en el marco de la función de planeación del Estado radica en que constituye la expresión suprema de la función de planeación. En efecto, como lo destaca la jurisprudencia, la actuación macroeconómica del Estado, ya sea que se adelante bajo la forma de intervención legal económica (Art. 334 C.P.), o como acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. **En esta medida la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, incorpora una propuesta política relativa a ciertas metas que, en un proceso participativo y de concertación, se ha estimado necesario alcanzar. Se trata de una propuesta que viene acompañada de estrategias concretas a través de las cuales pretende lograrse el cumplimiento de esos objetivos**”.* (Subraya y negrilla fuera del texto)⁴³

⁴¹ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁴² M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴³ Ibid.

79. En el caso analizado, la Corte reitera que el Gobierno Nacional en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo incluyó la consolidación del desarrollo minero-energético para la equidad regional como uno de sus objetivos, y, adicionalmente, previó como una de las estrategias el uso de combustibles alternativos, como es el caso del gas licuado de petróleo. Así, el referido documento estableció lo siguiente:

“Objetivo 5. Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional

a) Aprovechamiento hidrocarburífero responsable que contribuya al desarrollo sostenible.

*(...) Con el fin de contribuir con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, aportando a la reducción de gases de efecto invernadero (GEI), se implementarán mecanismos que permitan maximizar el aprovechamiento del gas asociado a la explotación de carbón y los líquidos asociados a la explotación de hidrocarburos, tales como gas licuado de petróleo (GLP) y agua. (...) Por otra parte, la optimización de los procesos de producción en los campos hidrocarburíferos a través del aprovechamiento del GLP resultante de estas actividades permitirá contar con otro combustible alternativo para la diversificación de la canasta energética”.*⁴⁴ (Subraya y negrilla fuera del texto)

80. Adicionalmente, hizo proyecciones sobre las metas propuestas, y estimó el número de vehículos que, para el año 2017, estarían utilizando este tipo de combustible, a saber, setecientos veintiocho (728).⁴⁵

81. Igualmente, como una de las estrategias para la consolidación del desarrollo minero-energético, el Gobierno planteó el fortalecimiento del Sistema de Información de Combustibles, y la correspondiente inclusión del seguimiento al autogás. Así, incluyó en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo lo siguiente:

“c. Abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles

El Gobierno nacional tomará las medidas necesarias para continuar garantizando el abastecimiento de los combustibles líquidos. Para lo anterior se adelantarán acciones en dos vías: en primer lugar, la modernización de los procesos en refinación para lograr el aprovechamiento de crudos pesados y la mayor producción de combustibles, incrementando la capacidad de las principales refinerías del país y, en segundo lugar, la ampliación de la infraestructura necesaria para la importación de combustible en caso de no lograr el autoabastecimiento (...)

⁴⁴ Gaceta No. 116 del Congreso de la República, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo”, página 194.

⁴⁵ Ibid. Páginas 215-216.

El Ministerio de Minas y Energía fortalecerá el Sistema de Información de Combustibles (Sicom) como herramienta para el seguimiento de la calidad y consumo de los combustibles y biocombustibles. De igual forma, se deberá incluir el seguimiento al autogás".⁴⁶(Subraya y negrilla fuera del texto)

82. De esta manera, la Corte concluye que el principio de planeación sí fue garantizado en la elaboración e implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*”, puesto que el Gobierno Nacional hizo explícitos los objetivos que definirán la política socioeconómica a su cargo, y señaló en forma concreta la manera en que iba a llevarla a cabo.

83. En este sentido, no le asiste razón al demandante, quien aduce que el Gobierno Nacional, en consonancia con el principio de planeación, debe presentar estudios detallados sobre la importancia de llevar a cabo una actividad económica, o de destinar un determinado mineral para ciertos fines, como es el caso de la autorización del gas licuado de petróleo para uso vehicular, pues ello deviene en una interpretación extensiva de la obligación de planeación a cargo del Gobierno Nacional.

84. No obstante, en todo caso el Gobierno sí señaló las razones por las cuales autorizaba la utilización del gas licuado de petróleo para uso vehicular, y las relacionó con los objetivos sociales y económicos planteados para el cuatrienio, particularmente en lo relacionado con el desarrollo de la industria energética.

85. Finalmente, tampoco le asiste razón al accionante, quien indica que con la presunta pretermisión del principio de planeación se puso en peligro la prestación eficiente del gas licuado de petróleo a las familias más vulnerables, lo que a su vez contraría lo manifestado por la Corte Constitucional en la **Sentencia C-578 de 2004**⁴⁷.

Al respecto, es apropiado recordar que en la referida providencia la Corte examinó la constitucionalidad del 22 de la Ley 689 de 2001, norma que autorizaba a las empresas distribuidoras la utilización del gas licuado de petróleo como carburante de los vehículos destinados exclusivamente al reparto de gas. El demandante alegaba que la restricción de la utilización del gas licuado de petróleo sólo para los vehículos transportadores limitaba la libertad de empresa. Sin embargo, en esa oportunidad, la Corte señaló que dicha previsión no constituía una vulneración de tal libertad, toda vez que suponía una restricción razonable impuesta por el Gobierno Nacional con el fin de garantizar que los sectores más vulnerables tuvieran acceso a este servicio público. Así, la Corte indicó:

*“Salta entonces a la vista que la prohibición contenida en el artículo 22 acusado no viola el artículo 333 de la Carta, en cuanto a que establece una limitación a la libertad de empresa y la iniciativa privada, pues, como lo indican las sentencias citadas, **la intervención estatal tratándose de***

⁴⁶ Ibid. P. 198

⁴⁷ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

servicios públicos puede ser tan intensa, que puede eliminar la iniciativa privada y establecer un monopolio estatal para estos servicios, por lo que tampoco prosperan los reparos que hace el actor sobre la constitución de un monopolio en la prestación del servicio,

En consecuencia, por las razones expuestas por ECOPETROL y el Ministerio de Minas y Energía, sobre la oferta limitada de GLP en el país, resulta justificado y razonable que el legislador restrinja el uso del GLP al doméstico, pues, se repite, permitir el uso como combustible vehicular implicaría poner en riesgo el suministro del GLP a ciertos sectores de la población, posiblemente los más desprotegidos (el sector rural y los estratos más bajos de la población), donde por circunstancias económicas o técnicas, no es posible llevar el gas natural”.⁴⁸ (Subraya y negrilla fuera del texto)

86. Sin embargo, el hecho de que la Corte hubiese aceptado la razonabilidad de la restricción impuesta por el artículo 22 de la Ley 689 de 2001 no implicó un pronunciamiento en favor de la utilización exclusiva del gas licuado de petróleo para uso doméstico ni una prohibición al Legislador para que en el futuro disponga otras formas de utilización del gas licuado de petróleo. Así, vale la pena recordar que, en el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional tiene la facultad de proponer las políticas públicas que considere necesarias para la obtención de los objetivos propuestos. A su vez, el Congreso de la República tiene una amplia libertad de configuración en materia legislativa, únicamente limitada por las restricciones impuestas por la Carta Política. En este sentido, tanto la disposición analizada en la **Sentencia C-578 de 2004** como la que es objeto de estudio en la presente providencia, constituyen un desarrollo legítimo de las facultades del Gobierno Nacional y del Congreso de la República para valorar usos alternativos de combustibles como instrumentos de impulso al desarrollo, y, por lo tanto, no devienen en una vulneración de principios superiores.

87. No obstante, además de las consideraciones técnicas y proyecciones contenidas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, lo cierto es que el párrafo del artículo 210 consagró que, en caso de existir una insuficiente demanda, el Gobierno mantiene la facultad de establecer un orden de atención prioritaria en las regiones afectadas. El párrafo primero del mencionado artículo señala lo siguiente:

“Cuando la oferta de gas licuado de petróleo sea insuficiente para garantizar el abastecimiento de la demanda, el Gobierno Nacional, de acuerdo con los ordenamientos y parámetros establecidos en la Ley 142 de 1994, fijará el orden de atención prioritaria en la región o regiones afectadas”.

88. En consecuencia, las previsiones contenidas en el artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 no generan una afectación al principio de

⁴⁸ Ibid.

planeación que repercute en la prestación del servicio público domiciliario en favor de los ciudadanos, ni devienen en una pretermisión de lo reseñado en la **Sentencia C-578 de 2004**⁴⁹.

En virtud de las consideraciones esbozadas, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de las disposiciones acusadas del artículo 210 (parcial) de la Ley 1753 de 2015.

VII. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

DECLARAR EXEQUIBLE la expresión “y gas licuado de petróleo (GLP) para uso vehicular” contenida en el inciso primero, y el párrafo primero del artículo 210 de la Ley 1753 de 2015, por los cargos analizados en la presente providencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase,

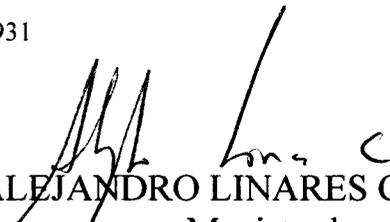


MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

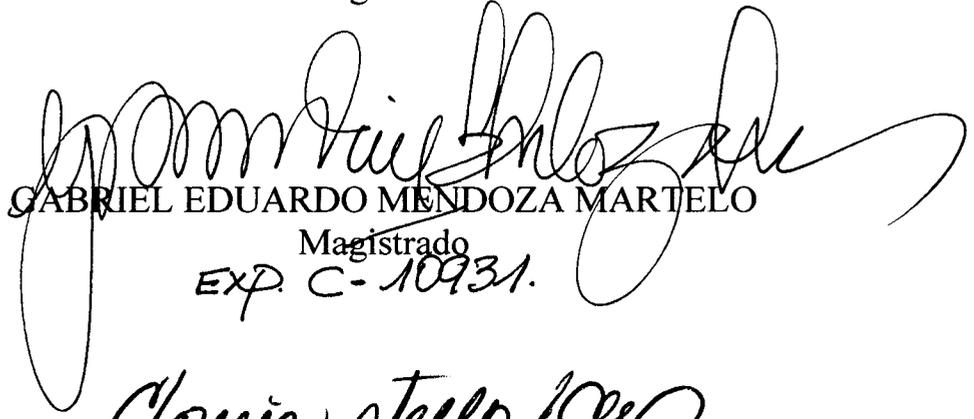


LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

⁴⁹ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

EXP. C-10931.



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada



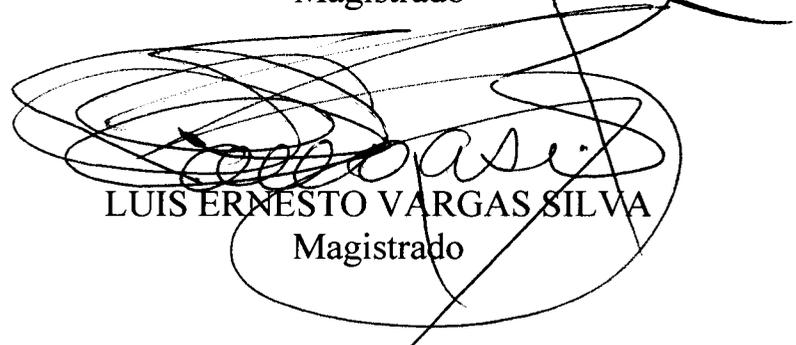
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado



JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado



ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO
Secretario General (E)

