

Sentencia C-008/18

SANCIONES EN LA DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES Y MULTAS EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Efectos diferidos de decisión de inexecutable por desconocimiento del principio de unidad de materia/SANCIONES EN LA DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES Y MULTAS EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Término de un (1) año para que el legislador ordinario elabore con las garantías de los principios democráticos, de transparencia y de deliberación, la regulación de dichas sanciones

La Corte entra a resolver el problema jurídico consistente en verificar si los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País” - vulneran el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la C. Pol. Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado la Corte sigue el siguiente esquema de resolución: (i) la naturaleza y contenido las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) la unidad de materia en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo, (iii) las normas sancionatorias en Planes Nacionales de Desarrollo y por último (iv) resuelve el caso concreto en donde se realiza el juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados y los contenidos generales de la Ley 1753 de 2015. La sala verificó que los artículos acusados no se vinculan con los objetivos, planes y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 ni con las Bases del PND de una manera directa e inmediata. Aunque existen temáticas que se pueden vincular con las temáticas generales del PND relacionadas con la infraestructura y competitividad y la estrategia envolvente de crecimiento verde, no se cumplieron con los criterios establecidos en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, dado que se trata de normas de carácter sancionatorio que no tienen un vínculo directo con los objetivos y metas general del Plan. (...) La Corte, utilizando la potestad de modular los fallos de manera temporal, decidió diferir los efectos de la inconstitucionalidad de la decisión para que en el término de un (1) año contado a partir de la notificación de la Sentencia, se elabore por parte del legislador ordinario con las garantías de los principios democráticos, de transparencia y de deliberación, la regulación de las sanciones aquí estudiadas, a través de una ley especializada y con la garantía plena del principio democrático.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes/PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contenido y naturaleza

UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Jurisprudencia constitucional/UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vicio material y no formal/NORMAS SANCIONATORIAS EN PLANES NACIONALES DE DESARROLLO-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO SANCIONATORIO-Jurisprudencia constitucional/JUICIO DE ERICTA LEGALIDAD EN DERECHO SANCIONATORIO-Jurisprudencia constitucional

La Corte ha establecido que en principio las normas de contenido sancionatorio se pueden incorporar en los Planes Nacionales de Desarrollo, pero en este caso se debe comprobar de una manera estricta que se cumplen con todos los principios de legalidad de las normas que tienen este carácter, es decir que se debe verificar si se encuentra referenciado el sujeto o los sujetos a los que se impone la sanción; la descripción de la conducta y la sanción, el procedimiento aplicable y la autoridad que impone la sanción, y la importancia de los bienes jurídicos en juego. Por último se debe comprobar, si existe una conexidad directa, estrecha y verificable entre los objetivos y metas generales del PND y las normas instrumentales en donde se incorpora las normas de contenido sancionatorio, para comprobar el vínculo o relación entre una y otra parte del Plan y que de esta forma no se vulnere el principio de unidad de materia.

SANCIONES EN LA DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES Y MULTAS EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados y los contenidos generales de la Ley 1753 de 2015

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Modulación de efectos

Dentro de las modalidades de decisión la Corte tiene la potestad de diferir en el tiempo los efectos de sus fallos. Esta posibilidad se sustenta en el 45 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, el cual establece que “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

Referencia: Expediente D-11866

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 “Por medio de la cual, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 ‘Todos por un Nuevo País’”.

Accionante: Andrea del Pilar Cárdenas Martínez

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Andrea del Pilar Cárdenas Martínez presentó demanda de inconstitucionalidad

contra los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 “Por medio de la cual, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 ‘Todos por un Nuevo País’”.

Por auto de 12 diciembre de 2016, el Magistrado sustanciador dispuso: i) ADMITIR la demanda, ii) fijar en lista el asunto a término de 10 días y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; igualmente, iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Justicia y del Derecho, Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y a la Federación Nacional de Distribuidores de Derivados del Petróleo (FENDIPETRÓLEO); igualmente, iv) invitar al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Comisión Colombiana de Juristas, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a las facultades de derecho de las universidades Nacional, Andes, Antioquia, Sergio Arboleda, Externado, Libre, Javeriana y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, para que si lo estimaban del caso, emitiesen su opinión sobre la demanda de la referencia.

El proceso en curso fue suspendido en sus términos ordinarios, con base en el Decreto ley 121 de 2017[1] y el Auto 305 de 2017.

II. TEXTO DE LA DEMANDA

A continuación se transcriben las normas impugnadas de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015.

LEY 1753 DE 2015

(Junio 9)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TÍTULO III.

CAPÍTULO I.

COMPETITIVIDAD E INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICAS.

(...)

ARTÍCULO 25. SANCIONES EN DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES. Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles que transgredan las normas sobre el funcionamiento del servicio público que prestan dichos agentes, o que incumplan

las órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el particular, serán objeto de imposición de las siguientes sanciones, según la conducta: a) multa entre diez (10) y dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; b) suspensión del servicio entre diez (10) y noventa (90) días calendario y bloqueo del código Sicom; c) cancelación de la autorización y bloqueo del código Sicom; d) decomiso administrativo permanente.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Minas y Energía o la autoridad delegada, decretará como medida preventiva dentro del procedimiento sancionatorio, la suspensión de la actividad de la cadena de distribución cuando pueda derivarse algún daño o peligro, o cuando la actividad se ejerce sin en (sic) [2] el lleno de los requisitos, permisos o autorizaciones para su funcionamiento, para lo cual procederá a bloquear el código Sicom. Lo anterior, con el fin de proteger, prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, actuación y/o daño que atente contra la vida, la integridad de las personas, la seguridad, el medio ambiente o intereses jurídicos superiores.

PARÁGRAFO 2o. Las autoridades de policía a nivel municipal podrán realizar los decomisos temporales de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción a las normas que regulan la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles. De lo anterior informará al Ministerio de Minas y Energía o a la autoridad competente a efectos de iniciar los procedimientos administrativos que sean del caso.

ARTÍCULO 26. MULTAS EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS. Modifíquese el artículo 67 del Decreto número 1056 de 1953, el cual quedará así: “Artículo 67. El Ministerio de Minas y Energía podrá imponer administrativamente multas entre dos mil (2.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmlv), en cada caso, por el incumplimiento de las obligaciones que se establecen en el Código de Petróleos, cuando el incumplimiento no deba producir caducidad de contratos o cancelación de permisos, o cuando el Gobierno prefiera optar por esta sanción y no declarar la caducidad en los casos pertinentes del artículo siguiente”.

III. LA DEMANDA

Andrea del Pilar Cárdenas Martínez, Directora Ejecutiva de la Asociación de Estaciones de Servicio del Oriente Colombiano Esocol Colombia, demanda por inconstitucionalidad los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 por medio de la cual, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.

Indica que dichos artículos vulneran el artículo 158 de la C. Pol., por no existir unidad de materia entre las normas demandadas y los presupuestos generales del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND). Señala que el principio de unidad de materia que ha desarrollado la Corte Constitucional en torno al contenido de estas leyes[3], supone que los contenidos del PND deben seguir los presupuestos generales de dicho Plan.

Explica que de acuerdo con dicha jurisprudencia la conexidad entre las normas generales y las instrumentales del Plan deben ser directas e inmediatas, y no aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual y mediata con las normas que establecen los programas y proyectos del PND.

Manifiesta que la conexidad directa otorga la certeza sobre la relación entre los objetivos, planes y proyectos incluidos en la ley del plan, requerida desde una óptica constitucional, para determinar la cabal observancia del principio de conexidad, so pena de afrontar vicios de carácter sustancial.

Expone que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional existen tres criterios para determinar la conexidad entre la parte general y la instrumental del PND que se refieren a que: (i) la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución del plan[4]; (ii) la ley del plan no puede ser utilizada para llenar otros vacíos e inconsistencias que presenten otro tipo de disposiciones, o para regular materias cuyo contenido y alcance nada tiene que ver con los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del Plan[5]; y (iii) que cuando se trata de ley que aprueba el PND, el control del respeto del principio de la unidad de materia debe ser rígido, a diferencia de lo que ocurre con las normas ordinarias, para que de esta manera se conserven los objetivos del Plan[6].

En relación con la Ley 1753 de 2015 - Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 a 2018 "Todos por un nuevo país" - explica que contiene cinco estrategias que se refieren a: 1. Infraestructura y competitividad; 2. Movilidad Social; 3. Transformación del campo; 4. Consolidación del Estado Social de Derecho y 5. Buen Gobierno; y que de acuerdo con el Plan, estas cinco estrategias trazan lineamientos de política que permiten avanzar hacia la construcción de un país en paz, equitativo y educado.

Sostiene que las normas demandadas se encuentran contenidas en el punto 5 de la primera estrategia sobre "Infraestructura y competitividad" que se refiere al "Desarrollo minero energético para la equidad regional"[7]. En dicha temática se encuentran las normas sobre combustibles líquidos en donde se ha registrado un aumento de la demanda del producto superando la capacidad de producción, razón ésta que llevo a la necesidad de importar ACPM, y al aumento del contrabando de dichos productos en su cuantificación numérica en miles de galones.

Una vez explicado el diagnóstico del sector se indican las estrategias en relación con el aprovechamiento hidrocarburífero para que dichas medidas contribuyan al desarrollo sostenible en donde se encuentra: (i) aumentar las reservas y garantizar la producción que apoye el desarrollo económico del país; (ii) aprovechar los subproductos así como aumentar la cobertura para la prestación de servicios y (iii) el aseguramiento del abastecimiento y la confiabilidad.

En atención a estas estrategias planteadas en el PND, considera que se rompe con la unidad de materia porque no existe una conexidad directa e inmediata entre las disposiciones generales y aquellas de índole instrumental contenidas en los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015.

Para el caso del artículo 25, señala que trata de una medida que no cumple con el requisito de conexidad directa e inmediata, porque de su aplicación no se genera de manera inequívoca el cumplimiento de los objetivos trazados por el gobierno en materia de hidrocarburos ya que, "(...) no genera impacto alguno o guarda relación con el Objetivo de

aumentar los índices de abastecimiento de combustibles, pues lo anterior depende única y exclusivamente de un aumento de los índices [sic] de producción y refinación del mismo. Así, entre más combustible se produzca, mas [sic] combustible es posible someter al consumo"[8].

Lo mismo pasa con el segundo objetivo sobre la diversificación del consumo de combustibles líquidos, en donde es más difícil justificar en qué medida, imponer sanciones de tipo pecuniario o declarar la suspensión y cancelación del servicio a alguno de los agentes de este mercado, contribuye en la diversificación del consumo de combustibles líquidos.

Sobre este punto añade que, "Si lo que se pretende es, ciertamente implementar políticas que estimulen un cambio de tales costumbres, procedente quizá es iniciar medidas de tipo económico - aumento de precio para desestimular su uso -, o medidas de tipo cultural - campañas que generen una conciencia de la benevolencia del cambio -, pero no la aplicación de sanciones pues no hay relación de conexidad alguna".

En relación con el objetivo número tres referente a "mejorar la calidad de combustibles" encuentra que el mejoramiento de los estándares de calidad de los combustibles ofrecidos en el mercado, dependen de la aplicación de medidas de carácter meramente técnico y de asistencia especializada, que no se ven materializados a partir de la inclusión de un régimen de sanciones como el previsto en el artículo impugnado.

Por otra parte sostiene que el artículo 26 que se refiere a las "multas del sector del sector de hidrocarburos", "(...) no obedece desde ninguna perspectiva a objetivo de planificación y proyección, ni tampoco se configura como una medida de ejecución, pues a través de su realización y por su naturaleza, no se facilita el cumplimiento de los Objetivos planteados dentro de este, sino se materializa la penalización y desconocimiento de aquellas que probablemente si adquieren tal categoría"[9].

Aduce que si bien es cierto es una disposición que es afín al tema de hidrocarburos, "(...) es apenas obvio que se regulación y definición a través de la Ley Ordinaria, debe tomar lugar no en sede del Plan Nacional de Desarrollo, sino a través del ejercicio Legislativo común y corriente"[10].

A su vez hace notar que la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley 1753 de 2015 daría lugar, "por sustracción de materia", a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 26 de la misma legislación, porque las multas consagradas en esta última disposición, obedecen a la introducción del régimen sancionatorio y de responsabilidad estipulado en el artículo 25.

Concluye que la relación "inmediata y directa" que se predica de las medidas señaladas como instrumentales y los objetivos generales para el caso de los artículos demandados no existe, y que con el contenido de estas normas se ignora por completo lo estipulado y consagrado en los objetivos generales y específicos del PND, referidos a aumentar los índices de abastecimiento, diversificación y el mejoramiento de la calidad del combustible, y que por estas razones las normas impugnadas deben ser declaradas inconstitucionales por falta de unidad de materia.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Minas y Energía

El apoderado del Ministerio de Minas y Energía solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo y en caso de no hacerlo declarar la exequibilidad de los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Sobre la ineptitud sustantiva de la demanda, explica que el “concepto de violación” implica una carga material profunda que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos que no pueden ser vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

Sostiene que la demanda no cumple con estas cargas porque no se explica clara ni específicamente, porqué razón y en qué forma las normas acusadas, son contrarias al contenido material del artículo constitucional citado. En este sentido explica que la demandante considera infringido el artículo 158 de la C. Pol., pero no realiza un pronunciamiento claro y concreto de su transgresión y desconoce la evolución histórica del régimen sancionatorio de la Ley 26 de 1989, el Decreto 4299 de 2005 y el Código de Petróleos.

Explica que la actora se limita a señalar que se viola la unidad de materia, pero no precisa en cada caso el nivel o grado de violación, y se contrae a realizar una serie de conclusiones y afirmaciones desconociendo la naturaleza multi-temática de la Ley del PND, y cómo los artículos cuestionados son los que permitirán que se pueda hacer operativo y así concretar los objetivos y fines de las bases del plan que hace parte integral de la Ley 1753 de 2015.

Por otro lado encuentra que si la Corte decide analizar los cargos propuestos por la actora, las normas demandadas deben ser declaradas exequibles. A este respecto estima que los preceptos acusados tienen como objetivo la modificación de las sanciones para evitar el contrabando técnico y demás prácticas que pueden llegar a incumplir las obligaciones de los distribuidores de combustibles, medidas que son compatibles con los propósitos del PND, y tienen una clara conexidad con los objetivos y metas de éste.

Estima que la modificación de las sanciones generan un efecto persuasivo que asegura, la “calidad en los servicios en la comercialización de los combustibles líquidos y el acatamiento del código de petróleo, en prevalencia de los derechos de los usuarios, entre otros, lo cual guarda irrefutablemente relación de conexidad directa con los objetivos, metas y programas establecidos en el cuerpo normativo de la Ley 1753 de 2015”.

Indica que la conexidad - de medio a fin - entre las bases del PND y los artículos demandados, se demuestra, ya que a partir de la existencia y aplicación de un régimen sancionatorio efectivo: (i) se asegura el goce efectivo de varios derechos de los ciudadanos relacionados con el abastecimiento de combustible en cantidad y calidad, con estándares ambientales y la seguridad personal; (ii) cumple con las metas y objetivos que en materia de combustibles e hidrocarburos y medio ambiente fueron incorporados a la Ley del Plan;

(iii) garantiza la calidad de combustibles y su oferta oportuna, centrales de acopio y venta en el propósito de reducir la comercialización de combustibles que afecta el medio ambiente y favorecen el contrabando de combustibles y disminuir las desigualdades de orden social y territorial; y (iv) favorece el desarrollo de la actividad de comercialización de combustibles y la búsqueda y explotación de petróleo que garantiza la demanda nacional energética, a la que se refiere el PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Para justificar esta conexidad cita el punto número 5 sobre “Desarrollo minero - energético para la equidad regional y los combustibles líquidos”[11]; el punto 3.1 sobre los “combustibles líquidos y biocombustibles”[12], el punto 3.2. sobre “Diversificación de combustibles”[13], el punto 3 sobre la “Calidad de combustibles”[14] y el punto 3.4. relacionado con la “Zona de Frontera”[15].

Teniendo en cuenta lo anterior considera que existe conexidad con el PND 2014- 2018 (Ley 1753 de 2015) en el contenido y finalidad de los artículos 25 y 26 demandados, ya que estos artículos tienen como objetivo actualizar y modernizar las multas que ya habían sido creadas por el legislador en el Código de Petróleos y en la Ley 26 de 1989, y lo que se busca es establecer unas medidas persuasivas para que los destinatarios no incurran en las conductas sancionables.

Para desvirtuar los argumentos de la demandante señala que de acuerdo con las “Estrategias Transversales” contenidas en el artículo 4º del Plan, que en el numeral 5º se refiere a la “Competitividad e Infraestructura Estratégica” referente al sector minero energético y la política de abastecimiento, se corresponde con el objetivo del artículo 25 demandado, dado que se indica que el comportamiento del mercado de los combustibles en su demanda, especialmente en las zonas de frontera, se ha venido afectando debido especialmente al contrabando[16].

Sobre este aspecto relata que el mercado de los combustibles líquidos en zonas de frontera, tiene un tratamiento diferente desde el punto de vista impositivo, en la medida en que cuenta con exenciones tributarias para esta clase de productos y con subsidios al ingreso al productor, para aminorar los efectos negativos que tiene el contrabando en las zonas de frontera, así como en todo el territorio nacional, en donde se requiere fortalecer las medidas de investigación, control y sanción.

Del mismo modo informa que se debe tener en cuenta que en el numeral 3.1. del plan se habla de la “disminución del impacto fiscal” de los combustibles líquidos, y en esta medida encuentra que existe una conexidad directa entre los artículos 25 y 26 del PND, ya que los combustibles líquidos distribuidos en zonas de frontera tienen unos beneficios reflejados en exenciones tributarias, así como en subsidios al ingreso al productor, que tiene que tener medidas de control y sanción debido al hecho de que un combustible con beneficio fiscal sea sacado o desviado hacia otras regiones del país.

Encuentra que las sanciones juegan un rol importante en tanto constituyen un instrumento de control y seguimiento, pues, no se contaba con mecanismos drásticos reales de disuasión para agentes de la cadena que están desviando el producto nacional destinado a zona de frontera hacia otros lugares por el menor precio del combustible.

Explica que tener un ordenamiento en materia de sanciones, está estrechamente ligado con los objetivos del PND, para “racionalizar los consumos de los combustibles a través de medidas coercitivas a los agentes” que se vean envueltos en prácticas comerciales irregulares y actividades ilícitas, estableciendo sanciones que en efecto sirvan para desestimar o disuadir a los agentes de la cadena de distribución que busquen los caminos de la obtención de dinero fácil en perjuicio del abastecimiento de toda una región.

Con relación a la exequibilidad del artículo 26 explica que existe unidad de materia directa e inmediata con el PND, dado que en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo”, se establece dentro de la estrategia denominada “aprovechamiento hidrocarburífero responsable que contribuya al desarrollo sostenible”, que se debe fomentar el “aumento de las reservas y garantizar la producción que apoye el desarrollo económico del país”, el “aprovechamiento de subproductos”, y el “desarrollo del sector en armonía con el medio ambiente (crecimiento responsable)”.

Así mismo indica que el artículo 26, tiene una conexidad directa e inmediata con las metas 1 y 3 que se refieren al “Aumento de las Reservas y garantizar la producción que apoye el desarrollo económico del país” (meta 1) y el “Desarrollo del sector en armonía con el medioambiente (crecimiento responsable)” (meta 3); ya que es claro que para poder garantizar que los pozos petroleros tengan un desarrollo normal en cuanto a su proceso de exploración, perforación y explotación del yacimiento, deben establecerse unos procedimientos en la industria petrolera que maximice el potencial del mismo, a fin de que suministre petróleo en condiciones de normalidad y por mucho más tiempo.

Subraya que la norma cuestionada tiene conexidad directa con el PND, ya que cumple con el objetivo disuasivo y de control que permita sancionar de forma ejemplar a una empresa que adelante actividades que afecten las reservas y la producción hidrocarburífera del país en determinada región.

Encuentra que para promover el desarrollo de la industria petrolera en nuestro país, resulta necesario modificar el artículo 67 del Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos)[17], adaptándolo al contexto económico y las necesidades actuales, ya que el valor de las multas de dicha regulación, “no obedecen a la realidad económica actual, no son coherentes con un [sic] política de control fortalecida por parte de la autoridad hidrocarburífero [sic], y tampoco envían las señales requeridas para promover la estrategia de crecimiento verde contemplada en el actual Plan Nacional de Desarrollo. Esto se debe a que el artículo fue concebido en un Decreto expedido hace 64 años”[18].

2. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

El representante del DNP[19], solicita declarar la exequibilidad de los artículos demandados.

Respecto al juicio sobre la conformidad del principio de unidad de materia en las leyes de PND, explica que el mismo exige la determinación de tres aspectos esenciales: (i) el contenido de la norma, (ii) si esta tiene o no relación con la materia de la ley del Plan del cual forma parte y (iii) comprobar si existe o no una trasgresión de las disposiciones constitucionales invocadas.

Explica que en la Sentencia C-305 de 2004 se indicó que las leyes del PND tienen un contenido pluritemático, porque agrupan los propósitos generales del Gobierno en todos los ámbitos de la vida nacional. Sin embargo, en dicha providencia se estableció que para determinar el respeto por el principio de unidad de materia del PND con las normas instrumentales que este contiene, se debe comprobar su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del plan con aquellas que especifican los recursos para su ejecución.

De otro lado relata que en la Sentencia C-077 de 2012, la Corte reiteró que se debe respetar el principio de unidad materia, y de este modo se debe verificar si existe conexidad teleológica entre las metas o planes contenidos en la parte general del plan y las disposiciones particulares que los desarrollan[20].

Así mismo cita la Sentencia C-016 de 2016[21], en donde se dispuso que la unidad de materia impone una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos, y un control judicial más estricto encaminado a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino un vínculo directo y no simplemente eventual o mediato.

Señala que estas pautas metodológicas permiten identificar una orientación uniforme respecto al principio de unidad de materia de las leyes del PND en donde se tiene que determinar: (i) la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental; (ii) verificar si existen objetivos, metas planes o estrategias incorporadas en el PND que puedan relacionarse con la disposición juzgada, y (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata.

En el caso de los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, indica que (i) la ubicación y el alcance de las normas impugnadas se encuentran contenidas en la estrategia de "Competitividad e Infraestructura Estratégica" del PND, puntualmente con el objetivo número 5 denominado "Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional" que se enmarca en una estrategia "envolvente" de crecimiento verde[22].

En relación con el segundo punto (ii) relacionado con determinar si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, explica que contrario a lo que sostiene la demandante, existe un papel protagónico entre ocupar un adecuado y oportuno control de las actividades de distribución de combustibles y la relacionada con las actividades del sector de hidrocarburos para la consecución de las metas transversales del PND en su componente de "Competitividad e Infraestructura Estratégica", específicamente el objetivo 5 que se refiere a "Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional", enmarcado dentro de la estrategia de crecimiento verde, constituyéndose de esta forma en un componente fundamental en la determinación de las acciones planteadas por el Gobierno Nacional en este cuatrienio.

Estima que esta estrategia se encuentra estrechamente relacionada con la de crecimiento verde, y se orienta a promover el "desarrollo sostenible" del sector minero energético, y que este desarrollo permite que actividades asociadas a la cadena de valor de los

hidrocarburos y los combustibles se lleven a cabo de manera competitiva, contribuyendo al desarrollo económico nacional, al cierre de las brechas con los recursos que de estas actividades se derivan y el respeto y cuidado del medio ambiente en una estrategia integral de crecimiento verde.

En cuanto a la comprobación del tercer punto (iii) relacionado con “Determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata”. Indica que los artículos demandados tienen conexidad directa, inmediata y eficaz con la parte general de la ley del PND y por ende tienen unidad de materia con la ley, debido a que los artículos incrementan las disposiciones sancionatorias que puede imponer el Ministerio de Minas y Energía para garantizar la adecuada y continúa distribución de combustibles, así como la adecuada ejecución de las obligaciones de quienes desarrollan actividades en el sector de hidrocarburos conforme al Decreto 1056 de 1953 o Código de Petróleos.

Señala que, contrario a lo que concluye la demandante, eliminar del ordenamiento jurídico los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, afectaría de manera directa el poder de implementar los instrumentos de control por parte del Ministerio de Minas y Energía, pues esta herramienta permitirá cumplir de mejor manera el objetivo de “consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional”. Subraya que aumentar el tope de las multas ordenado por el legislador es esencial para el cumplimiento del mismo.

Sobre el artículo 25, que establece las “sanciones en distribución de combustibles”, expone que en las Bases del PND se indicó como estrategia de política pública la de “garantizar el abastecimiento de combustibles líquidos con criterios de calidad que consideran estándares técnicos internacionales”[23].

Explica que en las Bases del Plan se menciona explícitamente que, “se implementarán medidas que busquen fortalecer el control a la distribución y a la demanda de combustible en zonas de frontera, entre otros, incrementando las sanciones por incumplimiento de las normas a este respecto, implementando medidas de rastreo satelital para el transporte de combustible en estas zonas, y estableciendo marcación específica para la distribución de combustible en las mismas”[24].

De esta manera concluye que las sanciones en el artículo 25 de la Ley 1753 de 2015, se orientan a promover un incentivo que garantice el ejercicio competitivo y sostenible de esta actividad regulada, así como asignar herramientas para el logro de estos objetivos, con el fin, como se indica en el párrafo primero, de “proteger, prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, actuación y/o daño que atente contra la vida, la integridad de las personas, la seguridad, el medio ambiente o intereses jurídicos superiores”.

En relación con el artículo 26, que contiene las “multas del sector de hidrocarburos”, relata que debido al porcentaje que representa el sector de hidrocarburos en un 7 %, el valor de las multas contenidas en el artículo 67 del Código de Petróleos, debe ser modificado porque no obedecen a la realidad económica y competitiva actual, y no son coherentes con una política de control fortalecida por parte de la autoridad hidrocarburífera, esto es por el Ministerio de Minas y Energía, que contribuya a la estrategia de crecimiento verde contemplada en el actual PND.

En este orden de ideas estima que el artículo 26 de la Ley 1753 de 2015 guarda conexidad directa e inmediata con los objetivos y estrategias del PND porque resulta necesario fortalecer los instrumentos persuasivos para evitar conductas infractoras del régimen legal aplicable al sector, y establecer un mecanismo de disuasión importante como las multas.

Finalmente cita como fundamento de la constitucionalidad de los artículos demandados, el precedente contenido en la Sentencia C-016 de 2016 en relación con las sanciones a los que ejercen actividades en el sector público de telecomunicaciones, en donde dispuso la Corte que el establecimiento de estas multas dentro del PND, no vulnera el principio de unidad de materia[25].

3. Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)

El representante de la entidad[26] considera que las normas demandadas deben ser declaradas exequibles.

Precisa que el PND se constituye en una herramienta que permite implementar y llevar a cabo la política pública en el término de cuatro años. Indica que la extensión temporal tiene razón de ser en la naturaleza de este herramienta que se compone de principios, objetivos y fines propios del gobierno que es elegido, y permite la materialización del programa de gobierno y la concreción de unas políticas públicas, no solo de carácter presupuestal, sino también normativo, económico y social, en aras de cumplir con los fines esenciales del Estado.

Sobre el contenido del PND explica que este es una herramienta de índole presupuestal, pero que esto no implica que el contenido del mismo se restrinja simplemente a este aspecto, ya que como se indica en el artículo 339 de la C. Pol, en la parte general se señalan 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.

Muestra que de acuerdo con la Sentencia C-376 de 2008, "(...) las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar".

Sostiene que dado el carácter heterogéneo del PND, que se ocupa de diferentes materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales etc.), lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan[27], se debe encontrar una aplicación práctica de este, en donde el Estado en sus diferentes actividades propenda por el cumplimiento de diversos fines y principios, acercando su actividad a las necesidades de la sociedad y dentro de los términos del artículo 2º de la C. Pol[28].

Enfatiza que aunque el PND tenga esta naturaleza heterogénea, sin embargo, debe responder a los estándares de unidad de materia como cualquier otra ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 158 de la C. Pol. En este sentido explica que se han señalado dos

condiciones para el ejercicio de la función legislativa, en torno a la unidad de materia: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente (ii) mantener una estricta relación interna, desde esta perspectiva, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad.

Relata, sin embargo, que la jurisprudencia de la Corte ha dispuesto que, la relación de conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, razón por la cual se puede manifestar de distintas formas, pudiendo ser de tipo causal, temática, sistemática o teleológica[29].

De acuerdo con esta clasificación, señala que en el caso en concreto se evidencia la existencia de una conexidad de índole teleológica y temática entre las sanciones de que tratan los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 y la naturaleza y fines de la misma ley.

Subraya que si tienen como finalidad la implementación y el fortalecimiento de los fines y los objetivos, dichas disposiciones son “instrumentos” del PND que a pesar de no tener naturaleza presupuestal o económico-financiero, indudablemente tienen una relación de conexidad que se enmarca en la operatividad del Plan, ya que las disposiciones de carácter instrumental contenidas en el Plan de inversiones, deben tener aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas, y las metas generales.

Explica que en el caso del artículo 25 se crean unas sanciones hacia los agentes de distribución de hidrocarburos por el incumplimiento de las normas que rigen la prestación del servicio público según el caso. Por su parte el artículo 26 modifica unas sanciones preexistentes contenidas en el artículo 67 del Decreto 1056 de 1953, en donde se incrementa el valor de las multas que son aplicables por la transgresión de las normas que conforman el código de petróleos.

Considera que las sanciones van dirigidas a establecer un mayor control, efectividad y vigilancia del Estado hacia los agentes que ejecutan actividades relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos y el incumplimiento de los preceptos consignados en el Código de Petróleos y Ley 1530 de 2012[30], para el caso concreto se convierte en norma vinculante y aplicable por parte de la ANH, respecto de sus vigilados con el propósito obligatorio de salvaguardar el ordenamiento jurídico en materia ambiental, económico y social y quienes intervienen en estas actividades.

Explica que en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018” se determinó que dentro de la estrategia de “competitividad e infraestructura estratégica” se implementará en el quinto eje el “desarrollo minero energético para la equidad regional”. Este eje se justificó a partir de la “relevancia del sector minero energético como uno de los motores del desarrollo del país” en donde se pasa a una participación en el PIB de un 9,7% en el cuatrienio 2006 - 2009, al 11, 2% en el período 2012 - 2013, destacándose el subsector de hidrocarburos como el principal jalonador del PIB con una participación del 52,3 % del total de aportes para los años 2010 a 2013.

En atención a lo anterior encuentra que es posible empezar a determinar la relación de conexidad entre los objetivos del PND y las normas impugnadas, ya que el Gobierno Nacional señaló como eje principal dicho Plan el sector minero energético, al constatar que la normatividad que rige la materia resulta insuficiente para el ejercicio del control y la vigilancia por parte del Estado hacia los agentes dentro de la cadena de exploración, explotación y distribución de hidrocarburos.

En este sentido sostiene que se evidencia con toda claridad la importancia de los artículos 25 y 26 del PND, ya que ante la ausencia de normas de carácter coercitivo actualizadas, resulta perentorio emitir una nueva legislación, pues resulta claro que la normatividad vigente está desactualizada, y que la implementación de estas normas permitirá que el Estado, en este caso la misma ANH, controle de manera efectiva el ejercicio de los agentes al interior del sector minero energético y que los proyectos y programas plasmados en el Plan de gobierno logre los cometidos que se propone.

Concluye afirmando que la normatividad impugnada busca que no se haga nugatorio cualquier esfuerzo de crecimiento del país en términos integrales, y cita como precedente vinculante la Sentencia C-016 de 2016 que declaró la constitucionalidad del artículo 44 de la misma Ley 1753 de 2015, que modificaba parcialmente el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, en donde se ajustó el régimen sancionatorio que se aplica al sector de las tecnologías de la información.

4. Universidad Externado de Colombia

Pedro Antonio Chaustre Hernández docente del Departamento de Derecho Minero Energético, coadyuva la demandada y pide la inexecutable de las normas.

Expresa, que comparte los argumentos de la demandante debido a que el régimen sancionatorio en materia de hidrocarburos, estaba contemplado inicialmente en el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953), en el Decreto 4299 de 2005, norma especial aplicable a la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo; y en el Decreto 1073 de 2015[31], que establece en la Sección 4 del Capítulo 2º del Título I, del Libro 2 las “Sanciones”.

Sostiene que el régimen sancionatorio fue modificado por el Decreto 1172 de 2016, fecha esta posterior a la expedición de la Ley 1753 de 2015, convirtiéndose entonces en el “Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”, que modifica explícitamente la Sección 4 del Decreto 1073 de 2015 sobre “Sanciones”.

En este orden de ideas considera que ya existiendo antes de la expedición de la Ley 1753 de 2015, una compilación de normas relativas al sector de minas y energía y una más específica en relación con las “sanciones” (Decreto 1172 de 2016), con fecha posterior a la demanda, los cargos de la actora tienen asidero, ya que el régimen sancionatorio para el sector es único, de manera que sobra incluir otro régimen de sanciones en una ley que no guarda coherencia, ni conexidad alguna con las acciones que se faculta imponer en la ley.

5. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Gabriel de Vega Pinzón en representación de la entidad, considera que las normas demandadas deben ser declaradas exequibles.

Argumenta que a este tipo de leyes, se aplica con mayor intensidad el principio de unidad de materia, el cual solo se cumple en la medida en que las disposiciones instrumentales tengan una relación directa e inmediata con la parte general[32]. Manifiesta que el PND, contiene un acápite que trata sobre los “Combustibles Líquidos”, en donde se hace alusión al problema del contrabando que se presenta en el sector y a la necesidad de creación de medidas para enfrentar esta situación.

Asimismo, expone que en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, que constituye parte integrante de la Ley 1753 de 2015, se evidencia que existe relación directa e inmediata entre los artículos 25 y 26 demandados, y las estrategias y objetivos empleados en el Plan, toda vez que en dicho documento se pone de presente la situación de ilegalidad que reina en el sector por el hecho del contrabando y en donde se recomienda la necesidad de creación de medidas para enfrentar estos hechos[33].

Del mismo modo relata que dentro de las estrategias y metas, atinentes con los combustibles líquidos y biocombustibles, se señalan los siguientes puntos: 3.1. Abastecimiento de combustibles; 3.2. diversificación de combustibles, 3.3. Calidad de combustibles y 3.4. Zonas de Frontera.

Explica que en este último punto se indica que, “(...) la lucha contra el fenómeno del contrabando continuará contemplando una estrategia integral con medidas de control, por parte de la DIAN y la Policía Nacional, programas de reconversión socio-laboral para la población involucrada, y la firma de convenios binacionales para la importación legal de combustibles. El Gobierno Nacional promoverá programas a nivel regional para incentivar el consumo de combustibles en establecimientos legales y el desestimulo de la comercialización informal de estos. Adicionalmente, se apoyará a los alcaldes de municipios fronterizos con el fin de establecer e incrementar los esquemas de control que garanticen el cumplimiento de la normatividad e impedir la comercialización ilícita de combustibles en sus territorios (...)”.

En este sentido considera, que lo dispuesto a los combustibles líquidos en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018”, que constituye parte integrante de la Ley 1753 de 2015 de conformidad con el artículo 2º, demuestran que los artículos 25 y 26 tienen una relación directa e inmediata con las estrategias y objetivos esgrimidos en el Plan, toda vez que ponen de presente la situación de ilegalidad que reina en el sector lo cual amerita que los órganos que se encuentran a la cabeza del respectivo sector administrativo, tengan herramientas para enfrentar estas circunstancias especiales.

Señala que el artículo 25 demandado al establecer un régimen sancionatorio administrativo respecto de los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles que transgreden las normas sobre el funcionamiento del servicio público que prestan; y el artículo 26 que actualiza el valor de las multas que se encontraban contenidas en el artículo 67 del Decreto Ley 1056 de 1953, tienen como finalidad que se conviertan en verdaderos instrumentos de coerción que permitan garantizar la aplicación y respeto de las normas del sector.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, mediante concepto N° 6289 del 30 de marzo de 2017, solicita a la Corte Constitucional que se declara la exequibilidad de las normas demandadas.

Indica que de acuerdo con las pautas generales de la jurisprudencia constitucional, respecto al principio de unidad de materia aplicadas a las leyes aprobadas del PND, la Sentencia C-016 de 2016 estableció que el diseño constitucional de la Ley aprobatoria del PND, es el de contener una parte general que señale los propósitos y objetivos a largo plazo, las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental; y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, que debe incluir los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros que demanda su ejecución.

Explica que la ley del plan, como máxima expresión de la función de planeación del Estado, es multitemática y heterogénea, pero que este carácter, no exime lo preceptuado en el artículo 158 de la C. Pol., sobre el principio de unidad de materia, el cual propende por el respeto del principio democrático, así como el orden y la publicidad en la expedición de las leyes en el marco del Estado de Derecho.

Señala que la jurisprudencia ha dispuesto que el principal criterio para evaluar la infracción del artículo 158 de la C. Pol. es la “conexidad objetiva y razonable de naturaleza, temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática” con el PND en donde se tiene que verificar: (i) que se impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos y (ii) que exista una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene[34].

Respecto al contexto y alcance de los artículos demandados explica que la Ley del PND está compuesta por una parte general y un plan de inversiones de acuerdo a lo establecido en el artículo 4º de la Ley 152 de 1994, y que la parte general, según el artículo 5º contendrá (i) los objetivos nacionales y sectoriales; (ii) las metas nacionales y sectoriales, junto con los respectivos procedimientos y mecanismos generales; (iii) las estrategias y políticas económica, sociales y ambientales; y (iv) las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la sectorial y territorial.

Expone que los artículos 25 y 26 de la Ley del Plan sobre sanciones en distribución de combustible y multas en el sector de hidrocarburos respectivamente, se encuentran ubicados en el Capítulo I sobre “competitividad e infraestructura estratégicas” del Título III denominado “mecanismo para la ejecución del plan” que está precedido por el Título I, sobre disposiciones generales, y el Título II, sobre el Plan de inversiones y presupuestos plurianuales.

La ubicación de las normas demandadas dentro de la Ley del Plan, da cuenta de su naturaleza instrumental y no programática, puesto que en ellas no se dispone ningún objetivo ni meta por alcanzar, sino un medio para regular aspectos concretos del sector de los hidrocarburos, como parte del desarrollo de la infraestructura.

Con relación al artículo 25 encuentra que este establece sanciones pecuniarias, de suspensión y cancelación de permisos y autorizaciones de decomiso aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles que violen las normas sobre su actividad o incumplan las órdenes impartidas respecto por el Ministerio de Minas y Energía.

El párrafo primero fija las condiciones (cuando se derive un daño o peligro, cuando la actividad se ejerza sin el lleno de los requisitos, permisos o autorizaciones para su funcionamiento) bajo las cuales el Ministerio, o la autoridad delegada, podrán suspender de manera preventiva la actividad de la cadena de distribución dentro del respectivo proceso sancionatorio, para evitar que se produzca un daño contra la vida, la integridad de las personas, la seguridad, el medio ambiente o los intereses jurídico superiores; y en el párrafo segundo regula lo relativo al decomiso temporal por parte de las autoridades de policía municipales.

El artículo 26 que modifica el artículo 67 del Decreto 1056 de 1953, instituye multas entre 2.000 y 100.000 smmlv que podrá imponer el Ministerio de Minas y Energía por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código de Petróleos, cuando no proceda la declaratoria de caducidad o la cancelación de permisos[35].

Indica que las sanciones administrativas a las que se refiere dicho artículo, se ocasionan de acuerdo con el artículo 68 del Código de Petróleos, cuando no se paguen oportunamente a la Nación las regalías o impuestos; no se inicien o se suspendan las actividades de exploración o transporte; los contratistas a quienes corresponda en conjunto una estructura petrolífera no pongan en práctica el plan cooperativo de explotación, o no se sometan a los mecanismos de solución de controversias entre el Gobierno y los interesados; no se tenga permanentemente constituida y domiciliada en Bogotá una casa o sucursal; sea judicialmente declarada la quiebra del contratista; el contratista traspase el contrato a un gobierno extranjero; y cuando el contratista deje de hacer la inversión anual en desarrollo de los trabajos de explotación de la respectiva concesión.

Del mismo modo cita como fundamento de la conexidad directa las estrategias transversales previstas para la consolidación de los tres pilares del PND 2014- 2018 (paz, equidad y educación), que son (i) la competitividad e infraestructura estratégicas; (ii) la movilidad social; (iii) la transformación del campo; (iv) la seguridad, la justicia y la democracia para la construcción de paz; (v) el buen gobierno y (vi) el crecimiento verde (artículo 4º).

Así mismo hace referencia a las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018” en donde define qué significa paz, equidad y educación, para luego establecer las estrategias transversales, además de la articulación territorial, en donde se trazan los lineamientos de política para avanzar hacia la construcción de un país en paz, equitativo y educado.

Señala que en el punto de “infraestructura y competitividad estratégica” se indicó que, “son necesarias para fomentar el crecimiento, el desarrollo humano y la integración y conectividad entre los territorios y la nación”, y que “el grado de competitividad de un país revela como gestiona la totalidad de sus competencias y recursos para alcanzar una mayor prosperidad”.

Indica que los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, como medidas instrumentales, encuentran un referente en la estrategia transversal de infraestructura y competitividad estratégicas, en su eje de desarrollo minero energético para la equidad regional, conforme a lo expuesto en las Bases del Plan.

En relación con el artículo 25, explica que la posibilidad de imponer sanciones por la transgresión de las normas sobre funcionamiento del servicio público de distribución de combustibles líquidos, dentro del cual se encuentra el gas licuado de petróleo, concuerda con la evidencia sobre las necesidades descritas en el diagnóstico del eje de desarrollo minero energético, de aprovechar el GLP[36] como combustible sustituto, debido al incremento en la producción de petróleo y el déficit en la producción de gas natural, así como con la necesidad de expandir el sistema de transporte de gas combustible en el sector rural para eliminar el uso de la leña y carbón y la cocción de alimentos y para llegar a las zonas de difícil acceso.

Encuentra que lo anterior se enmarca dentro del objetivo de promover el máximo aprovechamiento de los recursos naturales; y una mayor competencia entre quienes prestan el servicio de gas combustible, y en la estrategia en el ámbito de los combustibles líquidos y los biocombustibles, de adoptar las medidas necesarias para obtener el abastecimiento de los combustibles, a través del desarrollo de la infraestructura de puertos y ductos, la diversificación de los combustibles mejorando su calidad y fortaleciendo los sistemas de información.

Concluye sobre la constitucionalidad de este artículo, que establecer medidas de control a la distribución de combustibles líquidos, a través de normas sancionatorias como la acusada, contribuye a la lucha contra el fenómeno del contrabando en las zonas de frontera, teniendo en cuenta que ha habido un alza en la demanda de los combustibles líquidos que ha implicado no solo la exportación, sino también el contrabando.

En cuanto a la exequibilidad del artículo 26 señala que, actualizar las multas previstas por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código de Petróleos, es un medio adecuado y efectivo para lograr las metas de mayor aprovechamiento hidrocarburífero responsable, aumentando las reservas y garantizando la producción; medidas que también contribuyen a la consolidación del sector minero con responsabilidad social y ambiental, y la adopción de mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros.

Finalmente afirma que los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 son exequibles respecto al cargo de falta de unidad de materia, porque el contenido de dichos artículos posibilitan el aumento de los índices de abastecimiento de combustibles, la diversificación del consumo de combustibles líquidos, y el mejoramiento de los estándares de calidad de los combustibles, que son objetivos generales del PND 2014 - 2018, específicamente en materia de hidrocarburos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte

1. En virtud de lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se dirige en contra de disposiciones contenidas en la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

Análisis y procedibilidad del cargo

2. Dado que el Ministerio de Minas y Energía en su intervención considera que la demanda no cumple con los requisitos de claridad y especificidad que ha determinado la jurisprudencia para conocer de las demandas de inconstitucionalidad, le corresponde a la Corte -en primer lugar- verificar si se cumplen con dichos requisitos, para de este modo -seguidamente- poder analizar el cargo relacionado con la falta de unidad de materia de los artículos demandados.

3. Como quedó explicado el Ministerio de Minas y Energía encuentra que la demanda no es clara ni específica porque los argumentos de la actora son vagos, abstractos, imprecisos y globales, no se realiza un pronunciamiento claro y concreto de su transgresión que precise en cada caso el nivel o grado de violación que desvirtúe el carácter multitemático de la Ley del PND y desconoce la evolución histórica del régimen sancionatorio de la Ley 26 de 1989, el Decreto 4299 de 2005 y el Código de Petróleos.

4. Sobre la inhibición se ha establecido que el juicio de constitucionalidad es un desarrollo del derecho político que se prevé en el artículo 40.6 de la C. Pol., que establece el derecho de interponer acciones públicas con base en el principio pro actione, que quiere decir que por su naturaleza pública, esta acción no debe estar sometida a condiciones técnicas especialísimas que la hagan inviable o improcedente.

5. No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional también ha dispuesto que la demanda de inconstitucionalidad debe cumplir con unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa, que tenga en cuenta unos presupuestos generales y otros especiales que hagan viable la acción. Sobre los presupuestos generales, se ha establecido que las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir con los criterios contenidos en el artículo 2º del Decreto ley 2067 de 1991 en donde se especifica que se deben: (i) señalar las normas acusadas como inconstitucionales, bien a través de su transcripción literal o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) indicar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) explicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) mostrar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado, cuando resultare aplicable; y -finalmente- (v) la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer la demanda.

6. Además de estos requisitos generales, la jurisprudencia constitucional ha establecido unos criterios especiales que se refieren a que las demandas de inconstitucionalidad, deben ser (i) claras, es decir que guarden una coherencia argumentativa que permita entender en qué sentido la disposición acusada es inconstitucional y cuál es su justificación; (ii) ciertas, esto es, que los cargos estén dirigidos a cuestionar un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto y que la proposición demandada este efectivamente contenida en la disposición acusada y que no sea una inferencia del actor; (iii) específicas y

pertinentes, o sea que la demanda contenga por lo menos un cargo concreto de orden constitucional, y que el reproche formulado por el peticionario sea de naturaleza constitucional; y (v) suficientes, en el entendido que las razones de la demanda guarden relación con los elementos argumentativos probatorios necesarios para iniciar el estudio y que se contenga los elementos fácticos y probatorios que sean necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de manera que exista al menos una sospecha o duda mínima de la constitucionalidad del precepto demandado[37].

7. Sin embargo, la Corte ha hecho énfasis en que estos requisitos no pueden ser tomados en un escrutinio excesivamente riguroso, ya que se considera que es más provechoso proferir una decisión de fondo que inhibitoria, "...de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte..."[38], para no hacer nugatorio o inoperante el derecho de interponer acciones públicas de inconstitucionalidad. Por esta razón la Corte ha concluido que, "...la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo"[39].

8. En el caso objeto de estudio, se evidencia que la actora cumple con los presupuestos generales y especiales dispuestos en la ley y la jurisprudencia, ya que la demanda expone con razonamientos sencillos y comprensibles los motivos por los cuales considera vulnerando el texto constitucional en lo referente a la unidad de materia cumpliendo con los presupuestos de claridad y especificidad.

En efecto la demandante aduce como cargo de inconstitucionalidad que los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un Nuevo País" - vulneran el artículo 158 de la Constitución Política sobre unidad de materia. En relación con el artículo 25 señala que no existe una conexidad directa e inmediata con la ley del Plan, porque de su aplicación no se genera de manera inequívoca el cumplimiento de los objetivos trazados por el Gobierno en materia de hidrocarburos, y con relación al artículo 26 explica que dicha conexidad no se presenta porque la actualización de las multas contenida en el Decreto 1056 de 1953 - Código de Petróleos - deberán estar contenidos en una ley ordinaria, y no en una ley del plan de desarrollo cuyos objetivos generales no se compatibilizan con la actualización del monto de dichas multas.

Asimismo indica que la Ley del Plan no puede convertirse en un instrumento para llenar vacíos que presenten otras disposiciones, porque su función se enmarca en la planeación de los propósitos constitucionales, los cuales se definen en priorizar el gasto público y en dirigir la ejecución del presupuesto nacional y que en definitiva, que con la inclusión de dichos artículos se está transgrediendo la verdadera naturaleza teológica de este tipo de normas.

9. Considera la Corte que contrario a lo que aduce el Ministerio de Minas y Energía, la demanda si es clara porque guarda coherencia argumentativa y permite entender en qué sentido las normas acusadas son inconstitucionales dado que la actora expone las razones del porqué se vulnera con la inclusión de estos artículos la unidad de materia en relación con las leyes del Plan Nacional de Desarrollo.

Así se comprueba que la demandante realiza un esfuerzo argumentativo coherente con

citas jurisprudenciales y legales, sobre por qué razón en su criterio, en este caso no se cumple con los presupuestos de conexidad directa e inmediata de los artículos demandados, a los que considera ajenos a los objetivos y metas generales y específicas de dicha ley.

10. De otro lado la Corte considera que también se cumple con el presupuesto de especificidad, porque se comprueba que en la demanda se concreta un cargo de orden constitucional, referente a la vulneración del principio de unidad de materia de los artículos demandados con relación a la ley 1753 de 2015 que contiene el Plan Nacional de Desarrollo (2014 - 2018), aduciendo que dichas normas no tienen una conexidad directa e inmediata y se corresponde con normas que deberían estar contenidas en leyes ordinarias y no en la ley del Plan.

11. En conclusión, comprueba la Corte que los cargos de la demanda son claros y específicos, y que se cumple con las cargas mínimas que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad en atención al principio pro actione de la acción pública de constitucionalidad.

Unidad de materia como vicio de carácter sustancial en leyes del Plan Nacional de Desarrollo

12. Uno de los aspectos que se debe tener en cuenta en el análisis de la unidad de materia, es si se trata de un vicio de forma, y por ende se le aplica el término de caducidad de un (1) año contenido en el artículo 242.3 de la Constitución, que establece que las acciones por vicios de forma caducan en término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

13. Sobre este tema, la Corte ha reiterado de manera pacífica que cuando se trata de verificar la unidad de materia de leyes, incluyendo las que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo, no se trata de un vicio puramente formal, puesto que la demanda tiene que ver con el contenido material de la norma acusada.

Así en la Sentencia C-531 de 1995 que conoció de la demanda de constitucionalidad contra el artículo 116 (parcial) de la Ley 6ª de 1992, estableció que el principio de unidad de materia es un vicio de fondo y no de forma y por ende no se le aplica el término de caducidad de un año para presentar la demanda. En dicha ocasión se indicó que,

“El Congreso viola la unidad de materia cuando un determinado artículo o contenido normativo no tiene ninguna relación objetiva o razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte. No se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio

de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución”.

14. Esta regla jurisprudencial ha sido reiterada en Sentencias como la C-133 de 2012, que conoció de la demanda de los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 en donde se dispuso que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter material y no formal, toda vez que el juicio que debe adelantar el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte y especificó que, “Ha dejado claro la Corte que, para efectos de establecer la presunta violación del citado principio, el juez constitucional no entra a estudiar el procedimiento formal de aprobación de la ley, sino que, como se ha explicado, debe analizar el contenido normativo del artículo impugnado, para compararlo con el tema general de la ley acusada”[40].

15. En materia de Ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, la Corte también ha establecido que la unidad de materia es un vicio material y no formal, y que no procede el término de caducidad de un (1) año contenido en el artículo 242.3 de la C. Pol.

17. De lo anterior se deduce que en el caso concreto aunque la demanda de inconstitucionalidad se presentó pasado el año de promulgación de la Ley 1753 de 2015[42], es apta dado que en este caso la unidad de materia se configura como un vicio sustancial, y no tendría el término de caducidad dispuesto en el artículo 242.3. de la Constitución.

Problema Jurídico por decidir y esquema de resolución

18. Una vez analizada la procedibilidad de la demanda, la Corte entra a resolver el problema jurídico consistente en verificar si los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País” - vulneran el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la C. Pol.

19. Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado la Corte seguirá el siguiente esquema de resolución: (i) la naturaleza y contenido las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) la unidad de materia en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo, (iii) las normas sancionatorias en Planes Nacionales de Desarrollo y por último (iv) resolverá el caso concreto en donde se realizará el juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados y los contenidos generales de la Ley 1753 de 2015.

Naturaleza jurídica y contenido de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo (reiteración de jurisprudencia)

20. En relación con la naturaleza jurídica de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se ha dispuesto por parte de la jurisprudencia constitucional que una de las manifestaciones más

importantes de la dirección de la economía por parte del Estado lo constituye la ley del PND[43].

21. En la Sentencia C-557 de 2000 se hizo una extensa explicación de los orígenes y objetivos de las leyes de Plan Nacional de Desarrollo en Colombia[44], en donde se destaca que la planificación de la función pública se corresponde con el Estado Social de Derecho contenido en el artículo 1º de la C. Pol., que busca fundamentalmente “(...) una orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos (...)”.

22. Igualmente se explica allí que la función de planeación está descrita y regulada constitucionalmente en los artículos 151, 342, 339, 300.2 y 313 numeral 2º de la Carta que disponen en su orden que: i) que el Congreso expedirá una ley orgánica por medio de la cual “se establecerán las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo”; ii) Que tal ley orgánica “reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución”; iii) que adicionalmente a esta Ley Orgánica del Plan de desarrollo, habrá otra ley ordinaria que contendrá “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”; iv) que a nivel departamental corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas, “expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social”; y v) que a nivel municipal corresponde a los concejos “adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”.

23. Del mismo modo se indicó en aquella ocasión que, “(...) la planificación económica involucra distintos niveles de decisión de la Administración Pública y al Congreso Nacional, y que está regido por principios que emanan de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (orientador de todo el proceso de planeación y claramente consagrado por el artículo 366 de la Constitución), el de participación ciudadana, que se hace efectivo a través de los órganos que conforman el Sistema nacional de planeación, y el de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales, que busca garantizar la armonía de la planeación en todos los niveles de la Administración”.

24. Así mismo se dispuso que la aprobación de las leyes de planes nacionales de desarrollo se deben aprobar a través de un proceso reglado que se encuentra dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo - Ley 152 de 1994 - en donde se busca definir de una parte, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado a largo plazo, pero que, de otro lado, “(...) conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y

formulación de un plan de gastos en un período plurianual”.

25. De otra parte se ha establecido por parte de la Corte que las leyes del Plan son una “expresión suprema de la función de planeación”[45], que se erige en el “esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período”[46], que se constituye en “un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional”[47] y en “un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal[48]”.

26. Con relación al contenido de las leyes del PND el inciso 1º del artículo 339 de la Constitución, modificado por el acto legislativo 03 de 2011, especifica que, “Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden general”.

En dicho artículo se explica que en la parte general, se señalarán: (a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y (c) las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental que serán adoptados por el gobierno[49].

27. Así mismo se indica en dicho norma que el plan de inversiones públicas debe contener: (a) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y (b) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal[50].

28. De otra parte en el inciso 3º del artículo 341 de la C. Pol. se indica que el Plan Nacional de Inversiones Públicas debe ser aprobado mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás, y en consecuencia “(...) sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (...)”.

29. Así mismo se ha dispuesto que, “una norma que desarrolle materias contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, no podrá contener disposiciones contrarias a la misma, aunque se trate de disposiciones legales equivalentes, pues de manera expresa la Constitución le ha otorgado prevalencia a Ley del Plan Nacional de Desarrollo”[51]; y se ha especificado que “una ley que contenga disposiciones contrarias a las contenidas en el Plan Nacional, será una norma contraria a la Constitución”[52].

30. La Corte ha establecido que la Ley del PND[53], contiene los instrumentos o estrategias que resultan necesarios para la consecución de las metas y objetivos del Plan, que se refieren al cálculo de ingresos públicos proyectados para el término de la vigencia del plan, así como la asignación de los recursos fiscales con que se cuenta la financiación de dichos programas y metas.

31. En este sentido se ha dispuesto que en el PND no solamente están contenidos los objetivos generales y el plan de inversiones públicas, sino también las “medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de las mismas” que se pueden implementar a través de artículos específicos dentro del mismo Plan. Esto se deriva, según la Sentencia C-478 de 1992, en la naturaleza de los planes nacionales de desarrollo que no se presentan

generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones de forma que resultaba necesario “darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente (...)”[54]

32. Del mismo modo en la Sentencia C-191 de 1996, se dispuso que la ley del Plan podrá contener mecanismos idóneos para su ejecución y que, “(...) es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo (...) cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar, como por ejemplo medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios”[55].

33. Igualmente en la Sentencia C-305 de 2004 se estableció que a pesar de que la ley del Plan tienen una naturaleza presupuestal en donde se encuentra la formulación de un presupuesto con un proyección de ingresos y gastos en un período plurianual, las estrategias que se contemplan para conseguir las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo también pueden consistir, “(...) en normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar”.

34. Sobre la heterogeneidad o carácter multitemático de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, en la Sentencia C-539 de 2008 se estableció que el contenido de las leyes del PND es variado porque allí se encuentran dispuestos: (i) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, (ii) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, (iii) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, (iv) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, (v) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y (vi) las normas jurídicas necesarias para la ejecución del Plan.

35. De otra parte, en las Sentencias C-394 de 2012 y C-016 de 2016 se explica que el carácter heterogéneo y multitemático de las leyes del PND, se deriva de los mecanismos de elaboración y aprobación de estas leyes en donde se implementan procesos de participación y concertación en los que tiene cabida diferentes sectores de la comunidad y del Estado, y por ende, “(...) no se recoge una visión unívoca sobre las metas de desarrollo económico a conseguir dentro del cuatrienio presidencial, sino que por el contrario, cristaliza distintas visiones y perspectivas sobre cuáles deben ser las políticas y estrategias que han de adelantarse durante este período, aunque en todo caso el Gobierno desempeña el rol principal en su proceso de gestación”[56].

36. En suma, las leyes que aprueban el PND se corresponden con el Estado Social de Derecho contenido en el artículo 1º de la Constitución y constituyen una de las herramientas más importantes en la dirección de la economía por parte del Estado. En su aprobación se trata de un proceso reglado, y participativo en donde se involucran distintos órganos de decisión que tiene como objetivo estructurar una política económica razonada y armónica durante un lapso de cuatro años. Así mismo que el contenido de las leyes del

PND se divide en dos: una parte general y un plan de inversiones públicas. En la parte general se formulan los propósitos, objetivos, metas, estrategias y orientaciones de la política económica social y ambiental que serán adoptados en el mediano plazo, y en el plan de inversiones se establecen los presupuestos plurianuales, así como los principales programas y proyectos de inversión pública en donde se determinaran los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para la ejecución del plan en un marco de sostenibilidad fiscal, dando lugar a que el contenido del Plan sea multitemático y heterogéneo[57].

La unidad de materia en las leyes de Planes Nacionales de Desarrollo (reiteración de jurisprudencia)

37. Las leyes del PND, como cualquier otra ley, deben tener en cuenta en su conformación el principio de unidad de materia. Este principio está contenido en el artículo 158 de la C. Pol., el cual establece que, “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones y modificaciones que no se relacionen con ella (...)”[58].

El principio de unidad de materia se refiere en líneas generales a que a las disposiciones de una ley deben guardar conexidad con la materia principal en la que se inserta, y en este sentido deben ser coherentes y congruentes, en tanto no se admiten disposiciones cuyos contenidos sean ajenos o inconexos con la materia que se regula.

38. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la unidad de materia impide que se incluyan disposiciones extrañas al objeto general de la ley, asegurando de este modo el principio democrático (art. 3º de la C. Pol.) y de publicidad de las leyes (art. 209 de la C. Pol.) que aseguran la vigencia del Estado de derecho (arts. 1 y 6 de la C. Pol.)[59].

Así en la Sentencia C-1064 de 2004 se indicó que el principio de unidad de materia “(...) está orientado a garantizar la coherencia y claridad de las leyes, e impedir que los congresistas y los destinatarios de aquellas resulten sorprendidos por la expedición de normas que no tuvieron el examen ni el debate necesario en el proceso legislativo, por la falta de conexidad temática con el resto de las disposiciones de la ley y con el título de ésta”.

39. Sin embargo, las características generales de la unidad de materia para las leyes ordinarias, se diferencian de las leyes de aprobación del PND, porque como se expone en la Sentencia C-376 de 2008 la ley del Plan reviste connotaciones particulares por su especialidad, heterogeneidad y especialmente por la conjunción de la planeación y la ejecución. Así se especificó en la Sentencia C-394 de 2012 que en atención al contenido material de la Ley del Plan se debe verificar la relación de conexidad directa e inmediata entre las normas generales de planificación con las instrumentales de ejecución.

40. En relación con la conexidad directa e inmediata se indicó en la Sentencia C-305 de 2004 que lo que se quiere proscribir es que la conexidad sea eventual o mediata y se dispuso que, “La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de

aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”[60].

41. En esta misma Sentencia se hizo énfasis en que la ley que aprueba el PND no puede crear, ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución del Plan deben “(i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general”.

42. Igualmente la ley que aprueba el PND debe contar con una serie de características que ha dispuesto la jurisprudencia para no vulnerar el principio de unidad de materia que se pueden sintetizar en los siguientes presupuestos[61]:

(i) Que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo[62].

(ii) Que la Ley aprobatoria del PND, impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan, con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas generales del Plan.

(iii) Que debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y las disposiciones instrumentales que contiene, de tal manera que se comprueba la relación entre los medios y los fines, en donde se compruebe que la realización de los planes, programas y metas generales tiene relación directa con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran[63].

(iv) Que se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque el carácter heterogéneo y multitemático del Plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra “notoriamente mermado”[64], en tanto la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del Plan es reducido, y por la especial posición que en el sistema de fuentes tiene este tipo de leyes, que se erige en un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes con vocación de aplicación inmediata.

(v) Que se tiene que comprobar el vínculo directo y no simplemente eventual o mediato entre las normas instrumentales y los objetivos generales del Plan y aquellas disposiciones

de carácter instrumental, de tal manera que se tiene que comprobar que no se utilice la Ley del Plan para incorporar normas que tengan como objetivo el de llenar vacíos o inconsistencias que se presenten en leyes anteriores, o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación[65].

43. En la Sentencia C-016 de 2016 se determinó un esquema o metodología para verificar la conexidad directa e inmediata entre los objetivos generales del Plan y las normas instrumentales de ejecución, que pueden tener vocación normativa, en donde se deben comprobar tres elementos: (i) examinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental; (ii) analizar si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del PND que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso proceder a su caracterización[66]; y finalmente (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata.

44. De otra parte en la Sentencia C-453 de 2016 que conoció, entre otras, de la demanda de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”[67] en donde se indicó que la Corte ha establecido las siguientes reglas para analizar el principio de unidad de materia en Planes Nacionales de Desarrollo:

“a. La Ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes precedentes. Tampoco permite relevar de la potestad legislativa al Congreso más allá de los objetivos, metas y estrategias de la específica política de planeación del respectivo Gobierno. Esto es, recae sobre el legislativo el deber de respetar el contenido constitucional del Plan, en cuanto que el Plan contiene ‘normas de orientación’ o ‘normas de contenido instrumental’. Una norma que no se ajusta a ninguna de estas dos categorías ha de ser excluida[68].

b. El examen de las normas instrumentales debe evidenciar una relación de conexidad directa con los objetivos, metas y estrategias de la política del Plan. De no verificarse tal circunstancia quedará puesto de presente el quebrantamiento del principio y tendrá lugar la inexecutable[69] se ha sentado que una norma instrumental que autónomamente no establezca condiciones suficientes para la materialización del objetivo al que sirve o, no es inequívocamente efectiva para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan; quebranta la unidad de materia.

c. Igualmente, se ha fijado que debe existir una conexidad teleológica entre el telos del Plan y la preceptiva instrumental del mismo.

d. También se ha valorado que si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general”.

45. Además se indicó en dicha ocasión que en esa medida, el juicio para establecer si se cumplió con el principio de unidad de materia, implica determinar la ubicación y alcance del

precepto acusado, para verificar si se trata de una norma general o instrumental, posteriormente se analizarán si existen objetivos, metas, estrategias o planes a los que sirva el mandato, y finalmente que se puede acudir al procedimiento legislativo como criterio que permita advertir el reconocimiento del mandato instrumental como medida para materializar el Plan.

46. En conclusión la jurisprudencia constitucional ha dispuesto sobre la unidad de materia de las leyes del PND que se debe guardar coherencia y congruencia con la temática general de la ley, y que en atención al carácter multitemático y heterogéneo de este tipo de leyes, el control de constitucionalidad debe ser más estricto, es decir que se debe comprobar la conexidad directa e inmediata entre las normas generales de planificación y las normas instrumentales de ejecución, para verificar que no se están introduciendo normas inconexas que no tengan ninguna relación causal con los objetivos y metas de la función de planificación en donde se compruebe que no se este utilizando este tipo de leyes para llenar vacíos e inconsistencias de las leyes precedentes.

Las normas sancionatorias en Planes Nacionales de Desarrollo

47. En general las normas sancionatorias de carácter penal, disciplinaria, contravencional y administrativa deben estar en principio contenidas en una ley de naturaleza ordinaria. Así en la Sentencia C-052 de 1997 se indicó que el régimen sancionatorio no deben ser incluidos en leyes generales como las leyes marco, porque este tipo de normas están destinadas a tipificar cada una de las conductas o comportamientos que dan lugar a imponer sanciones administrativas, disciplinarias o penales, y que por tal motivo corresponde, al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 de la C. Pol.), o al legislador e al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen[70].

48. Del mismo modo se estableció en la Sentencia C-107 de 2013 que, “(...) el principio de legalidad en el derecho sancionatorio tiene cuando menos una finalidad inmediata, y es la de evitar la imposición de sanciones arbitrarias. Esto significa, en el contexto de un Estado constitucional y democrático de derecho (CP art. 1), impedir entre otras que se impongan sanciones sin fundamento directo en la ley, o con base en una ley que resulte altamente imprecisa o retroactiva (...)”.

Así mismo se indicó que, “el examen de estricta legalidad tiene distintos grados de intensidad en cada caso, en función del grado de interferencia de la norma sujeta a control en los derechos de los sujetos sancionables”, y se dispuso que “a mayor interferencia, mayor debe ser el grado de precisión de la norma sancionatoria, y que si se trata de una precaria intervención en los derechos por parte del precepto, implica que este puede ser menos determinado que otro distinto donde, por ejemplo, se restrinjan severamente libertades o derechos fundamentales”.

De otro lado se hizo énfasis en que dependiendo de la especie de derecho sancionatorio se debe efectuar la intensidad del juicio de estricta legalidad. Así se debe analizar en cada caso si la sanción está contenida en una norma de derecho penal delictivo, contravencional, disciplinario, correccional, policivo, o a alguno de los otros identificados en la

jurisprudencia[71]. También se hizo énfasis en que son aspectos relevantes para el análisis el tipo de sanción imponible, la autoridad encargada de imponerla, el procedimiento aplicable, la fuente donde está consignada, la importancia de los bienes jurídicos en juego, entre otros factores.

49. Cuando se trata de leyes de planes nacionales de desarrollo, la jurisprudencia constitucional ha tenido en cuenta los criterios del principio de legalidad para valorar si el tipo de norma sancionatoria que se introduce en las Leyes del Plan especifica claramente la tipificación de la conducta[72]. En este caso ha dispuesto que se debe verificar si se establece (i) el o los sujeto (s) a quienes se impone la sanción; (ii) la conducta que se encuentra reprobada; (iii) la especificación clara de la sanción; (iv) el procedimiento aplicable y la autoridad que la debe imponer, (v) así como la importancia de los bienes jurídicos en juego.

50. Por ejemplo en la Sentencia C-412 de 2015 que conoció de la demanda de varias expresiones de normas de contenido sancionatorio contenidas en el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 "Todos por un nuevo país" - que se refería a la introducción de sanciones para el control a la explotación ilícita de minerales en la prohibición del uso de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero[73], se estableció que las expresiones "sin perjuicio de otras medidas sancionatorias", "de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes", "la autoridad policiva correspondiente" y "El Gobierno Nacional reglamentará la materia", se ajustaban al principio de legalidad, debido proceso y reserva de ley, así como a la unidad de materia que deben tener este tipo de leyes cuando se introducen normas de carácter sancionatorio.

Se indicó en dicha ocasión que pese al carácter genérico de algunas expresiones se debe verificar (i) si se especificó en la norma cuál es la conducta que contraría el ordenamiento jurídico; (ii) se configuró la sanción a imponer en los casos en que se incurra en la prohibición allí prevista; y (iii) si el legislador determinó en la disposición acusada que la autoridad policiva es la competente para imponer la sanción prevista en la ley.

51. De otra parte en la Sentencia C-016 de 2016 que realizó el control de constitucionalidad del artículo 44 de esta misma ley objeto de control (Ley 1753 de 2015 "Por medio de la cual, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 "Todos por un Nuevo País"), que modifica el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 que contiene las sanciones por el incumplimiento de los deberes a cargo de las personas que participan en las industrias que componen el sector de las TIC[75], se encontró que la incorporación de normas sancionatorias era constitucional.

52. Se comprobó en este caso que la norma demandada tenía una conexidad directa y no hipotética o conjetural porque las sanciones por la comisión de las infracciones administrativas persiguen, a través de la enunciación precisa de las consecuencias negativas de tal infracción, "evitar comportamientos que afecten el avance de la cobertura y calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones y proveer por la garantía de idoneidad de los agentes del sector, la calidad de los servicios que prestan, la protección de los usuarios, el amparo de derechos constitucionales de significativa

relevancia y la creación de condiciones para que las actividades de vigilancia a cargo del Estado se desarrollen correctamente”.

53. Por otra parte, se evidenció que el vínculo exigible entre la norma demandada y los objetivos del Plan es inmediata y no conjetural e impone a las autoridades administrativas competentes la obligación irrenunciable de iniciar y concluir los procedimientos administrativos que se requieran cuando se identifique la violación de la ley.

54. Se hizo énfasis en que la sanción prevista en este artículo contempla los elementos sustantivos y procedimentales en la materia, de forma que su eficacia no depende de la adopción posterior de otras medidas, y se establece las autoridades competentes para adelantar los trámites sancionatorios, los sujetos pasivos de dicho procedimiento, las faltas objeto de sanción y las etapas cuyo agotamiento se requiere para el efecto.

55. Finalmente se indicó que existía un vínculo estrecho entre la adopción del régimen sancionatorio en materia de tecnologías de la información y el objetivo específico de conferir mayor vigor a las tareas de vigilancia y control del sector y de actualizar las sanciones a las necesidades que han ido surgiendo contempladas en el PND y se comprobó de manera suficiente que la disposición acusada fue objeto de debates calificados durante su trámite en el Congreso, concluyendo que el juicio de unidad de materia puede adelantarse con menor rigor en tanto la deliberación democrática se ha producido correctamente[76].

56. Es síntesis la Corte ha establecido que en principio las normas de contenido sancionatorio se pueden incorporar en los Planes Nacionales de Desarrollo, pero en este caso se debe comprobar de una manera estricta que se cumplen con todos los principios de legalidad de las normas que tienen este carácter, es decir que se debe verificar si se encuentra referenciado el sujeto o los sujetos a los que se impone la sanción; la descripción de la conducta y la sanción, el procedimiento aplicable y la autoridad que impone la sanción, y la importancia de los bienes jurídicos en juego. Por último se debe comprobar, si existe una conexidad directa, estrecha y verificable entre los objetivos y metas generales del PND y las normas instrumentales en donde se incorpora las normas de contenido sancionatorio, para comprobar el vínculo o relación entre una y otra parte del Plan y que de esta forma no se vulnere el principio de unidad de materia.

Análisis constitucional de los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015

57. De acuerdo con los parámetros dispuestos en la jurisprudencia analizada con anterioridad en torno al principio de unidad de materia en Planes Nacionales de Desarrollo, procede la Corte a examinar la constitucionalidad de los artículos acusados. En primer lugar se estudiará el alcance de las disposiciones demandadas identificando el contexto normativo en el que se inscriben los preceptos; luego se establecerá si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del PND que puedan relacionarse con la disposición juzgada; y finalmente, en caso de ser así, determinará si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 existe una conexidad directa e inmediata.

Alcance y naturaleza de los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015

58. Como sostienen algunos de los intervinientes en el proceso, los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, están contenidos en el Capítulo I del Título III de los “Mecanismos para la Ejecución del Plan” que se refiere a la “Competitividad e infraestructura estratégicas”[77] el cual se encuentra precedido por el Título I, sobre disposiciones generales, y el Título II, sobre el plan de inversiones y presupuestos plurianuales.

59. La ubicación de las normas demandadas dentro de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, es instrumental y no programática, dado que en ellas no se establece ningún objetivo, meta ni objetivo a alcanzar, sino (i) una serie de medidas e instrumentos concretos para regular las sanciones en distribución de combustibles líquidos y biocombustibles (artículo 25), y (ii) se actualizan los montos de las multas en el sector de hidrocarburos que se establecen en el artículo 67, del Decreto 1056 de 1953 - Código de Petróleos - (artículo 26).

60. El artículo 25 que regula las “Sanciones en distribución de combustible”, indica que los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles que transgredan las normas sobre el funcionamiento del servicio público que prestan dichos agentes, o que incumplan las órdenes Ministerio de Minas y Energía, serán objeto de las siguientes sanciones según la conducta: a) multa entre diez (10) y dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; b) suspensión del servicio entre diez (10) y noventa (90) días calendario y bloqueo del código SICOM; c) la cancelación de la autorización y bloqueo del código SICOM; y el d) decomiso administrativo permanente.

61. En el párrafo primero se establece que el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad delegada, podrá decretar una medida preventiva dentro del proceso sancionatorio, que será la suspensión de la actividad de la cadena de distribución cuando pueda derivarse algún daño o peligro, o cuando la actividad se ejerce sin el lleno de los requisitos, permisos o autorizaciones para su funcionamiento. En este caso se dispone que se podrá bloquear el código SICOM[78], con el fin de proteger, prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, actuación y/o daño que atente contra la vida, la integridad de las personas, la seguridad, el medio ambiente o intereses jurídicos superiores.

62. En el párrafo segundo del artículo 25 se faculta a las autoridades de policía a nivel municipal para realizar decomisos temporales de productos, elementos, medios e implementos utilizados para cometer la infracción de las normas que regulan la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles.

63. El artículo 26, modifica el artículo 67 del Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos), y actualiza el monto de las multas por el incumplimiento de las obligaciones que se regulan en el Código de Petróleos, en el caso de que el incumplimiento no produzca la caducidad de los contratos o la cancelación de los permisos, o cuando el Gobierno prefiera optar por esta sanción y no declarar la caducidad en los casos del artículo 68 del Código[79].

64. El artículo 67 del Decreto 1056 de 1953 señala que el Ministerio de Minas y energía podrá imponer administrativamente multas hasta cinco mil pesos (\$5.000) y el artículo 26 dispone que estas multas quedarán tasadas entre dos mil (2.000) y cien mil (100.000) smmlv, en cada caso, actualizando este tipo de sanciones.

65. Sin embargo, con relación a este artículo, hay que tener en cuenta, que ya en el artículo 21 de la Ley 10 de 1961[80] se había actualizado el monto de las multas en donde se había dispuesto que, “Las multas de que trata el artículo 67 del Código de Petróleos serán hasta cinco mil dólares (US\$5.000.00), y podrán convertirse a moneda legal colombiana al tipo de cambio fijado para la industria del petróleo”.

66. Sobre la definición de combustibles líquidos la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), ha establecido que los combustibles líquidos son sustancias en estado líquido que en presencia de oxígeno generan energía, y que su origen puede ser fósil, como sucede en el caso de los derivados del petróleo, o de origen vegetal o animal como ocurre en el caso de los biocombustibles, que son combustibles líquidos o componentes de mezcla producidos a partir de la biomasa[81].

67. Del mismo modo hay que destacar que la distribución de combustibles líquidos, hace parte de la cadena de aprovechamiento, que está compuesta por la exploración, la producción, el transporte, la refinación, la distribución y consumo de los mismos en donde participan los productores, los almacenadores, los transportistas, los distribuidores y los consumidores finales.

69. Dentro de las normas más importantes que regula la temática de la distribución de combustibles líquidos se encuentra el Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos); la Ley 39 de 1987 “Por la cual se dictan disposiciones sobre la distribución del petróleo y sus derivados”, la Ley 26 de 1989 “Por medio de la cual se adiciona la Ley 39 de 1987 y se dictan otras disposiciones sobre la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo”; el Decreto 0283 de 1990[82], “Por el cual se reglamenta el almacenamiento, manejo, transporte, distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y el transporte de carrotanques de petróleo crudo”; la Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”; la Ley 191 de 1995 “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”; el Decreto 386 de 2007 “Por el cual se reglamenta el artículo 1º de la Ley 681 de 2001”; la Ley 693 de 2001 sobre “Combustibles vegetales”; el Decreto 4299 de 2005 que “Reglamenta el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y establece los requisitos, obligaciones y el régimen sancionatorio, aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo”, el Decreto 1260 de 2013 “Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación y Gas”; y la Ley 1715 de 2014 “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional”.

70. El artículo 58 del Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos), contenido en el Capítulo IX sobre “Refinación y distribución” establece que, “Los concesionarios de explotación atenderán de preferencia las necesidades del país, debiendo ofrecer en venta, cuando el consumo de derivados de petróleo lo exija, la materia prima necesaria para atender dicho

consumo, de acuerdo con la reglamentación que haga el Gobierno”[83].

71. En el artículo 212 de dicho Código se estableció que el transporte y distribución de petróleos y sus derivados constituyen un servicio público, razón por la cual las personas o entidades dedicadas a estas actividades deberán ejercerlos de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno, y guardar los intereses generales.

72. El artículo 39 de la Ley 39 de 1987, reitera que la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público y que el Gobierno tiene la facultad para determinar las normas sobre calidad, medida y control de los combustibles y las sanciones a que haya lugar para los distribuidores que no la observen. En la Ley 26 de 1989 regula el marco sancionatorio que puede aplicar el Ministerio de Minas y Energía a los establecimientos de distribución de combustibles que infrinjan las normas sobre el funcionamiento de dicho servicio.

73. Por su parte el Decreto 0283 de 1990[84], dispone que el transporte y la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo, las plantas de abastecimiento, estaciones de servicio, plantas de llenado, depósito de GLP y demás establecimientos dedicados a la distribución de productos derivados del petróleo, prestarán el servicio de forma regular, adecuada y eficiente, de acuerdo con las características propias de este servicio (artículo 1º). Del mismo modo se enumeran los diferentes tipos de distribuidores de combustibles líquidos que se dividen en: (i) Gran distribuidor mayorista, que será la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol); (ii) Distribuidor mayorista[85] y (iii) Distribuidor minorista (artículo 3º)[86].

74. El artículo 61 de la Ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006[87] - Ley 812 de 2003, que reforma el artículo 2º de la Ley 39 de 1987, se establece que, “Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquido 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”.

75. Este artículo se reglamentó posteriormente mediante el Decreto 4299 de 2005, en donde se enumeran los requisitos, obligaciones y el régimen sancionatorio, aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, exceptuando el Gas Licuado de Petróleo (GLP), y en donde se reitera que es el Ministerio de Minas y Energía el órgano de control y vigilancia de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustible líquidos derivados del petróleo dentro de la cadena de distribución de combustible líquido, y se vuelven a definir lo referente a los distintos tipos de distribuidores: mayorista[88], minorista[89] y estación de servicio[90]

76. Hay que resaltar que en este Decreto se establecen las obligaciones de los distintos tipos de distribuidor (artículos 22[91], 23[92] y 25[93]), y el régimen sancionatorio general (Capítulo XII) con sanciones que se dividen en amonestación (artículo 33)[94]; multa (artículo 34)[95]; suspensión del servicio (art. 35); cancelación de la autorización y cierre del establecimiento (artículo 36).

77. El artículo 4b del Decreto 1260 de 2013, dispone que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), es la entidad encargada de expedir la regulación económica de la distribución de los combustibles líquidos derivados de hidrocarburos, definir los criterios y condiciones a los que deben sujetarse los agentes de la cadena de combustibles, y determinar las fórmulas para la fijación de los precios de la actividad.

78. Finalmente en el artículo 6º de la Ley 1715 de 2014, se indica que le corresponde al Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Minas y Energía, establecer los reglamentos técnicos relacionados con la red de distribución, y que corresponde al Gobierno Nacional la promoción de la autorregulación a pequeña y gran escala y la generación distribuida.

79. Con relación a la normatividad que se establece para los combustibles vegetales se encuentra la Ley 693 de 2001, que señala en el artículo 2º que, “La producción, distribución y comercialización de los alcoholes no potables estarán sometidas a la libre competencia, y como tal, podrán participar en ellas las personas naturales y jurídicas de carácter público o privado, en igualdad de condiciones...”[96].

80. De otro lado sobre la distribución del Gas Licuado de Petróleo (GLP) o gas propano, la Ley 142 de 1994 dispone que su naturaleza se corresponde con el de un servicio público domiciliario, y se indica en el artículo 14.28 que la distribución de gas combustible, se realizará por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición, y que las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, se realizará desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria.

81. Sobre la distribución de este tipo de combustibles en el artículo 2º de la Resolución 177 de 2011[97] se establecen los requisitos para la operación de distribuidores de este tipo de combustibles, y se indica que los distribuidores deberán cumplir con requisitos de la Ley 142 de 1994, como el de organizarse en empresas de servicios públicos domiciliarios y operar a través de plantas de envasado las cuales surten dicho combustible por intermedio de cilindros de envasado para de este modo comercializarlas del minorista al usuario final.

82. En relación con la distribución de los combustibles líquidos en las zonas de frontera se ha creado una legislación especial que tienen como finalidad la de otorgar incentivos tributarios para de este modo poder combatir el contrabando que se presenta en los departamentos limítrofes, especialmente con Venezuela y Ecuador. Así, el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012 señala que, “en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán exentos del IVA, e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM”[98].

83. Por otra parte hay que resaltar que esta Corporación se ha ocupado en algunas ocasiones del tópico de la distribución de los combustibles líquidos. Así en la Sentencia C-512 de 1997, que conoció de la demanda en contra del artículo 4º de la Ley 39 de 1987, se indicó que la reglamentación de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo implica disponer de un conocimiento especializado y técnico, dados los altos

riesgos que lleva consigo el manejo de la distribución de los combustibles derivados del petróleo, y encontró ajustado a la Constitución que sea la ley la que establezca los lineamientos generales sobre este asunto, pero que resulta constitucional que corresponda al Presidente, a través de la dependencia competente, clasificar y reglamentar en detalle lo pertinente a la distribución.

84. Igualmente en la Sentencia C-105 de 2016, que realizó el control de constitucionalidad del artículo 210 de la misma ley objeto de esta demanda – Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, relacionada con el sistema de información de comercialización de combustibles (SICOM), se explica que dicho sistema[99], constituye la única fuente de información oficial sobre los agentes de la cadena de distribución de los combustibles en Colombia, e hizo énfasis en que las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, se previó el uso de combustibles alternativos como el de gas licuado de petróleo, para diversificar la canasta energética y con miras a evitar al contrabando y la venta ilícita de combustibles.

85. En conclusión, las disposiciones impugnadas se encuentran enmarcadas entre los elementos instrumentales del PND, y reforman y complementan las normas que se refieren a la distribución de los combustibles líquidos en todas sus formas, estableciendo de qué forma se aplicarán las sanciones, las medidas preventivas que pueden realizar el Ministerio de Minas y Energía y las autoridades de policía a nivel municipal (artículo 25). Así mismo en el artículo 26 se reforma el artículo 67 del Decreto 1056 de 1953, actualizando los montos de las multas de distribución de combustibles en caso del incumplimiento de las obligaciones que se imponen en materia de hidrocarburos.

La Ley 1753 de 2015 y los contenidos generales relacionados con las disposiciones acusadas

86. Mediante de la Ley 1753 de 2015 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2014-2018 denominado “Todos por un nuevo país”[100]. En el Título I se establecen las disposiciones generales, y en el artículo 1º se indica que los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo son el de“(…) construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible”.

87. En el artículo 2º de este mismo título se dispone que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Todos por un nuevo país”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, “(…) es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como anexo”[101].

88. En el artículo 3º del PND se establecen los “Pilares del Plan Nacional de Desarrollo” que son en su orden: (i) paz, (ii) equidad y (iii) educación. En cuanto a la paz se indica que, “El plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos”[102]. Sobre la equidad se señala que, “El Plan contempla una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos”[103]; y finalmente sobre educación se hace referencia a que, “El Plan asume la

educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”[104].

89. En el artículo 4º hace referencia a las “Estrategias transversales y regionales” para la consolidación de los tres pilares referidos, y la “transformación hacia un nuevo país”[105]. Estas estrategias transversales, se refieren a: 1. Competitividad e infraestructura estratégicas; 2. Movilidad social; 3. Transformación del campo; 4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz; 5. Buen gobierno y una estrategia envolvente sobre crecimiento verde (6.)[106].

90. Con relación a los artículos demandados hay que destacar, que se encuentran contenidos en la primera parte de la parte instrumental del PND 2014- 2108 que contiene las estrategias, sobre la “Competitividad e infraestructura estratégica”, contenida en el Capítulo I del Título III sobre “Mecanismos para la ejecución del Plan”.

91. De otra parte, sobre el contenido de las normas demandadas se tiene que hacer referencia, como afirman varios de los intervinientes y el Ministerio Público, a “Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018”[107], que en el numeral 5º establece lo referente a las estrategias transversales de “Competitividad Estratégica e Infraestructura”.

En la parte introductoria sobre la “infraestructura y competitividad estratégicas” de las Bases se indica que,

“La competitividad e infraestructura estratégicas son necesarias para fomentar el crecimiento, el desarrollo humano y la integración y conectividad entre los territorios y la nación. En los últimos años el país ha tenido progresos importantes en materia de infraestructura y competitividad. Pero aún seguimos contando con una porción importante de infraestructura obsoleta y sin mantenimiento, quedándonos rezagados frente al continente. Continuado con el ambicioso programa de infraestructura de transporte de Cuarta Generación (4G), el Gobierno Nacional hará un gigantesco esfuerzo en infraestructura en los próximos años. Pero no solo son carreteras lo que debe hacerse, y la responsabilidad no compete solo el gobierno nacional. Tenemos problemas de competitividad que van desde la articulación de nuestro sistema de ciencia, innovación y tecnología con la empresa privada hasta la eficiencia de nuestro sistema judicial. Así que la estrategia de infraestructura y competitividad estratégicas es clave para que Colombia pueda articularse a la economía mundial y disfrutar de crecimiento sostenido”[108].

92. En este mismo documento se incorpora la Agenda Nacional de Competitividad 2014 - 2018[109], que se enfoca en once ejes prioritarios alrededor de los cuales se definirán proyectos cuyos avances requerirán de un importante esfuerzo de articulación al interior del gobierno, así como de las esferas pública y privada.

Estos ejes prioritarios se refieren a: i) Ciencia, tecnología e innovación; ii) Desarrollo regional; iii) Infraestructura; iv) Transformación agropecuaria; v) Transformación industrial;

vi) Educación, empleo y salud; vii) Institucionalidad; viii) Estabilidad macroeconómica; ix) Justicia; x) Lucha contra la ilegalidad y la corrupción; y, xi) Prácticas leales de competencia.

93. Sobre el sector minero energético se indica en este documento que, “(...) jugará un papel clave en garantizar el desarrollo económico sostenido e inclusivo. Su tarea será, por una lado, asegurar que la economía tenga fuentes de energía competitivas que le permitan a la economía crecer y generar empleo mientras que al dar acceso a energía y combustibles contribuirá de forma directa en la reducción de la pobreza (...)”[110]. Así mismo se establece que este sector generará importantes recursos para financiar las inversiones que van a requerir la construcción de la paz, la educación y las políticas sociales en la lucha contra la desigualdad[111].

94. Por otra parte, dentro del eje transversal de competitividad estratégica en infraestructura se enmarcan los siguientes tópicos: (i) la competitividad empresarial; (ii) las TIC como plataforma para la innovación; (iii) la infraestructura para la integración territorial; (iv) los servicios de transporte de calidad para todos y (v) el desarrollo minero energético para la equidad regional.

En la temática relacionada con los “Servicios de transporte de calidad para todos”, se dispone en el diagnóstico que, en el marco de estrategia de crecimiento verde, se prioriza el acompañamiento y cofinanciación de la estructuración e implementación de transporte público que comprendan acciones orientadas a incrementar, privilegiar y regular el uso de modos no motorizados, así como el uso de combustibles limpios.

95. En el punto 5 sobre “Desarrollo minero - energético para la equidad regional” se estableció en materia de hidrocarburos que, “La reconfiguración del mercado internacional de hidrocarburos, los niveles de precios internacionales de los mismos y el desarrollo de las nuevas tecnologías, sumado al esfuerzo que en Colombia se viene haciendo para promover la inversión en su exploración y producción, incentivaron la inversión privada en estas actividades en Colombia, lo cual ha redundado en un incremento en los niveles de producción durante los últimos años (...)”[112].

96. En este mismo numeral se explica que en materia de Gas Licuado de Petróleo, GLP, en los próximos años la producción se incrementará de 25.000 barriles en el 2014 a 40.000 en el 2017, con lo cual se generará un excedente significativo que no podrá ser asumido por los consumidores actuales que son básicamente los usuarios residenciales.

97. En materia de combustibles líquidos se estableció que, “(...) se presentó una tendencia al alza en la demanda de líquidos superando la oferta de producción de las refinerías colombianas, situación que conllevó a la necesidad de importar en promedio un 58% del ACPM en 2014 que se consume en el país para cubrir dicho déficit”[113] y que se identificó que, “(...) el contrabando de combustibles que ingresó al país pasó de 582 mil galones diarios en el año 2010 a 678 mil galones diarios en el año 2013, lo cual representará un reto para el Estado en la generación de medidas para frenar esta actividad ilícita”[114].

98. Se hizo énfasis en que buena parte de los combustibles que se consumen en el país corresponden a una mezcla entre combustibles de origen fósil y biocombustibles, como

resultado de la aplicación de una política pública en materia agraria. Se explicó que, “La capacidad instalada para la producción de Biocombustibles, se ha incrementado, entre 2010 y 2013 de 1’100.00 litros día de etanol y 1’297.000 litros de biodiesel a 1’200.000 y 2’400.000 litros/día, pero, como desarrollo de la política consignada en el Documento CONPES 3510 de 2010 se han fomentado inversiones para incrementar la capacidad instalada de producción en un 50% adicional, tanto para el etanol para el Biodiesel, que estará en operación entre los años 2015 y 2016”[115].

99. Por otra parte se enumera las estrategias y metas proyectadas para el sector minero energético que son: (1) el aprovechamiento hidrocarburífero responsable, que contribuya al desarrollo sostenible; (2) la expansión y consolidación del mercado de gas combustible; (3) los combustibles líquidos y los biocombustibles; (4) la energía eléctrica para todos; (5) la focalización y asignación eficiente de subsidios en energía y gas combustible; (6) la consolidación del sector minero con responsabilidad social y ambiental, como impulsor del desarrollo sostenible del país; y (7) las estrategias transversales.

100. En cuanto la primera meta (1) relacionada con el “Aprovechamiento hidrocarburífero responsable, que contribuya al desarrollo sostenible”, se plantean tres estrategias: (i) aumentar las reservas y garantizar la producción que apoyen el desarrollo económico del país; (ii) el aprovechamiento de los subproductos; y (iii) el desarrollo del sector en armonía con el medio ambiente (crecimiento responsable).

101. Sobre la estrategia de (i) aumentar las reservas y garantizar la producción que apoye el desarrollo económico, se indica que, “El Gobierno Nacional tiene como objetivo aumentar las reservas y la producción de hidrocarburos con el fin de disponer de los recursos que le permitan dar continuidad a los programas sociales y a la inversión en infraestructura para aumentar la competitividad del país”, y que para conseguir esta Meta, “El Ministerio de Minas y Energía y la ANH darán continuidad a la promoción de inversiones en las actividades de exploración y producción de hidrocarburos”.

102. Así mismo se explica que teniendo en cuenta el potencial hidrocarburífero del país y la necesidad de incorporar nuevas reservas que permitan ampliar el horizonte de autosuficiencia energética en materia de hidrocarburos, se continuará promoviendo: i) la exploración y producción costa afuera; ii) la exploración y producción de yacimientos no convencionales; y iii) la implementación de tecnologías de recobro de hidrocarburos en yacimientos existentes.

103. En cuanto al aprovechamiento de los subproductos se indicó que, “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 y los líquidos asociados a la explotación de hidrocarburos, tales como GLP y agua”[116], y se hizo hincapié en que, “(...) para 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”[117].

104. Sobre el “Desarrollo del sector en armonía con el medio ambiente (Crecimiento

responsable)” se resalta que para el Gobierno Nacional es importante que el desarrollo del sector de hidrocarburos se siga en armonía con el desarrollo social y con el medio ambiente, y que al lograr este objetivo se mejorarán los controles realizados a las actividades de exploración y producción, promoviendo la adopción de buenas prácticas por parte de los operadores y que en coordinación con los Ministerios pertinentes, se fortalecerán las capacidades de la ANH, la ANLA, DIMAR y las CAR en sus funciones de administración, seguimiento y supervisión de los recursos naturales[118].

105. En relación a la segunda meta (2.) de “expansión y consolidación del mercado de gas combustible” se indicó que este se encamina a: (i) el aumento de la cobertura para la prestación del servicio y (ii) el aseguramiento del abastecimiento y la confiabilidad. Sobre el aumento de la cobertura para la prestación de servicio, se estableció que se formulará un Plan Indicativo de Expansión de Cobertura (PIEC) para un período de 10 años, que deberá actualizar periódicamente, con el objetivo de aumentar la cobertura del servicio de gas combustible en los estratos 1 y 2, la construcción de redes de distribución[119].

106. Así mismo se indicó que por la facilidad con que se puede transportar el GLP, en comparación con otro tipo de gas combustible, lo convierte en candidato para ser el recurso energético de mayor uso en las zonas de difícil acceso del país, y que con el fin de masificar el uso del GLP en estas zonas se promoverá la implementación de esquemas empresariales integrales para su distribución y comercialización, buscando entre otros beneficios sustituir el uso de leña de cocción para alimentos y de esta forma disminuir la deforestación[120]. También se expuso, que el Ministerio de Minas y Energía revisará la política de subsidios existentes para el servicio de gas combustible, con el objetivo de no generar ineficiencias en la inversión, y de establecer una adecuada complementariedad para el servicio prestado con gas natural o con GLP[121].

107. En cuanto al aseguramiento del abastecimiento y la confiabilidad, se indicó que se hace necesaria la construcción de plantas de regasificación que permita la importación de combustible, y que durante este cuatrienio se adelantarán los estudios y se expedirá la normatividad pertinente que permita la construcción de otra planta de regasificación. Se explica que la comercialización de gas natural de las fuentes existentes se hará dentro de las reglas establecidas por la CREG para la comercialización en el mercado mayorista de gas natural, y se expone que resulta fundamental que el gestor del mercado de gas inicie la prestación de servicios según lo previsto por la regulación.

108. Se explica que la CREG, adoptará medidas encaminadas a promover la ejecución de proyectos de confiabilidad del sistema nacional de transporte y de los sistemas de distribución, donde se requiera, mediante el uso de mecanismos de competencia. Igualmente que 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, y que se espera que una demanda creciente incentive nuevas inversiones en la producción de este combustible[122].

109. En relación a la tercera meta (3) relacionada con los combustibles líquidos y los biocombustibles, se establece que dicha estrategia se subdivide en: (i) abastecimiento de combustibles; (ii) diversificación de combustibles; (iii) calidad de combustibles y (iv) zona de

frontera.

110. Sobre la primera estrategia relacionada con el abastecimiento de combustibles se indica que el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para continuar garantizando el abastecimiento de los combustibles líquidos, y que adelantará acciones para la modernización de los procesos de refinación para lograr el aprovechamiento de crudos pesados y la mayor producción de combustibles, incrementando la capacidad de las principales refinerías del país; y la ampliación de la infraestructura necesaria para la importación de combustible en caso de no lograr el autoabastecimiento[123].

Se expone que ambos casos se requerirá desarrollar la infraestructura de puertos y ductos que permita el transporte desde las zonas de acopio o producción, así como sistemas de almacenamiento estratégico para combustibles, cercanos a los principales centros de consumo, con el fin de mantener reservas que garanticen la confiabilidad en el suministro de la población.

Así mismo, se expone que el Ministerio de Minas y Energía fortalecerá el Sistema de Información de Combustible (SICOM) como herramienta para el seguimiento y control de la cadena de distribución de combustible y como fuente de información sectorial, y se explica que se revisará la política de precios de combustibles fósiles, con el fin de validar o ajustar los aspectos que permitan fijar precios menos volátiles a los consumidores, conducentes a asegurar un abastecimiento confiable al país, promover su consumo racional, mitigar los impactos ambientales y en salud humana, y disminuir su impacto fiscal.

Se explica que se mantendrá el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles - FEPC, como medio para disminuir la volatilidad en los precios de los combustibles, al consumidor y se desarrollaran los ajustes necesarios para permitir su correcto funcionamiento, y que para lograr la eficiencia del mercado de combustibles, se revisará el esquema de fijación de precios de los biocombustibles y sus mezclas con combustibles fósiles, de tal manera que se acerque a la formación de precios en un mercado de competencia[124].

111. Sobre la diversificación de combustibles, se expone que entre los compromisos adquiridos por parte de Colombia en el marco del ingreso a la OCDE se encuentra la diversificación de la canasta energética, en donde uno de los principales aspectos por desarrollar es la disminución en el uso del diésel y la gasolina los cuales son empleados para atender los sistemas de transporte particular y público en las poblaciones. Se explica que se revisará el esquema de subsidios aplicados al diésel y a la gasolina y se evaluarán medidas para facilitar la conversión al autogas, al GNV y a la movilidad eléctrica (en especial el transporte masivo)[125].

También se indica que el Ministerio de Minas y Energía fortalecerá el SICOM como herramienta para el seguimiento de la calidad y consumo de los combustibles y biocombustibles, y que se implementará un programa para el aseguramiento y control de la calidad (QA/QC) de los combustibles fósiles y sus mezclas con biocombustibles en Colombia. Se explica que para tal fin, el Ministerio de Minas y Energía y la Superintendencia de Industria y Comercio, desarrollarán la reglamentación requerida para la implementación del programa a lo largo de la cadena de distribución[126].

113. Finalmente sobre las zonas de frontera se señala que el Gobierno Nacional llevará a cabo los trámites necesarios para redefinir los municipios considerados como zonas de frontera, con el fin de acotarlos a aquellos que son efectivamente fronterizos, y de esta forma racionalizar los recursos públicos empleados en los subsidios a los combustibles fósiles que se destinan a estos municipios. Se puntualiza que la asignación de cupos en las zonas de frontera deberá responder a las necesidades de los municipios contemplados, optimizando la gestión de recursos públicos.

De otra parte se explica que, “(...) la lucha contra el fenómeno del contrabando continuará contemplando una estrategia integral con medidas de control, por parte de la DIAN y la Policía Nacional, programas de reconversión socio-laboral para la población involucrada, y la firma de convenios binacionales para la importación legal de combustibles”. Se resalta que, “El Gobierno Nacional promoverá programas a nivel regional para incentivar el consumo de combustibles en establecimientos legales y el desestimulo de la comercialización informal de estos”, y que, “(...) se apoyará a los alcaldes de municipios fronterizos con el fin de establecer e incrementar los esquemas de control que garanticen el cumplimiento de la normativa e impedir la comercialización ilícita de combustibles en sus territorios”[127].

114. En suma, dentro de los objetivos generales transversales, así como en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda Nacional de Competitividad 2014 -2018, se hace referencia a la temática de general de las normas demandas, como aspectos relacionados con la explotación, utilización, distribución y consumo de combustibles líquidos. En estos objetivos se indica que la política de combustibles está orientada a reemplazar paulatinamente los combustibles fósiles tradicionales, por los biocombustibles y las mezclas, así como la promoción del Gas Licuado de Petróleo - GLP -. Igualmente se hizo énfasis en estos ejes, en que resulta necesario mitigar prácticas ilegales como el contrabando, especialmente en las zonas de frontera, y crear medidas específicas para asegurar el abastecimiento y la distribución de estos productos. Finalmente se indica que se buscará fortalecer el sistema de información de combustibles (SICOM) como herramienta para garantizar la calidad de los combustibles líquidos, y poder monitorear y controlar la cadena de distribución de estos productos.

Juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados y los contenidos generales de la Ley 1753 de 2015

115. Una vez analizado el alcance y la naturaleza de los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, “Todos por un nuevo país”-, así como los objetivos y metas del Plan, relacionados con las disposiciones acusadas, procede la Corte a realizar el juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados y los contenidos generales de la Ley 1753 de 2015.

116. Como se analizó en la parte dogmática, sobre el análisis de la unidad de materia en las leyes de Plan Nacional de Desarrollo, la Corte tiene que comprobar en estos casos: (i) si se trata de disposiciones de carácter presupuestal, o disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución del plan; (ii) si existe un vínculo o conexión entre los objetivos y metas contenidos en la parte general del Plan, con los instrumentos creados por el legislador para

alcanzarlos; (iii) si se da una conexión teleológica estrecha entre los objetivos y metas y las normas instrumentales y (iv) si se puede comprobar un vínculo directo e inmediato entre los objetivos generales del Plan y sus normas instrumentales.

117. También se debe hacer énfasis en que en estos casos el control de conexidad debe ser más estricto en la valoración de la conexidad directa e inmediata entre los objetivos generales con las normas instrumentales para su ejecución, dado que no se pueden incluir materias ajenas a las metas generales, que solo se incorporan para llenar vacíos legislativos o actualizar normas que no tienen un vínculo directo con los ejes estructurales del PND de manera directa y estrecha.

118. Como se ha venido exponiendo los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, son normas instrumentales de ejecución, dado que se encuentran contenidas en el Capítulo I del Título III sobre los “Mecanismos para la Ejecución del Plan”, específicamente lo referente a una de las metas transversales generales sobre la “Competitividad e infraestructura estratégicas”.

119. Estos artículos contienen las sanciones en materia de distribución de combustibles líquidos (art. 25) y la actualización de las multas en el sector de hidrocarburos (art. 26). El artículo 25 contienen sanciones especiales sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles, a los “agentes de la distribución de combustibles” que transgreden las normas sobre el funcionamiento del servicio público que prestan dichos agentes, o que incumplan las órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el particular.

120. En este caso las sanciones que se establecen son: a) multa entre diez (10) y dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; b) suspensión del servicio entre diez (10) y noventa (90) días calendario y bloqueo del Código Sicom; c) cancelación de la autorización y bloqueo del código Sicom; d) decomiso administrativo permanente.

121. En el párrafo 1º se establece que el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad delegada, decretará como medida preventiva dentro del procedimiento sancionatorio, la suspensión de la actividad de la cadena de distribución cuando pueda derivarse algún daño o peligro, o cuando la actividad se ejerza sin el lleno de los requisitos, permisos o autorizaciones para su funcionamiento para lo cual procederá a bloquear el código Sicom, con el fin de proteger, prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, actuación y/o daño que atente contra la vida, la integridad de las personas, la seguridad, el medio ambiente o intereses jurídicos.

122. Finalmente el párrafo 2º señala que las autoridades de policía a nivel municipal podrán realizar los decomisos temporales o productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción a las normas que regulan la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles y que de lo anterior informará al Ministerio de Minas y Energía o a la autoridad competente a efectos de iniciar los procedimientos administrativos que sean del caso.

123. De otra parte el artículo 26 establece lo referente a las multas en el sector de hidrocarburos en donde se modifica el artículo 67 del Decreto 1056 de 1953 para indicar

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

El contenido de las normas demandadas

124. Como se puede evidenciar las normas demandadas establecen una serie de sanciones de tipo administrativo que estarán en principio en cabeza del Ministerio de Minas o Energía o la autoridad delegada, así como sanciones de policía, como el decomiso, que tienen como sujeto pasivo a los agentes de distribución de combustibles líquidos o biocombustibles.

125. Las normas demandadas no contienen el procedimiento administrativo sancionatorio, ni esclarecen los bienes jurídicos en juego. Tampoco se hace referencia directa a cuál es el objetivo de estas sanciones, ni se discrimina su relación o conexidad con los objetivos o presupuestos generales del Plan desde sus pilares básicos y sus objetivos generales. En efecto, nótese como en esta decisión se han dejado en claro esos objetivos y metas, y sin embargo, las normas demandadas no exponen con claridad las razones para insertar normas con evidente carácter sancionatorio.

126. Como se ha venido reiterando en este caso el control que debe realizar la Corte para verificar si se cumple con el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la C. Pol., debe ser estricto y establecer si se puede verificar una conexidad directa e inmediata y no conjetural o mediata entre los objetivos generales del Plan y las normas instrumentales, más en tratándose de normas de carácter sancionatorio que por su naturaleza, en principio, tienen reserva de ley ordinaria, y deben en todo caso respetar el principio de legalidad, debido proceso y tipicidad contenido en el inciso 2º del artículo 29 de la C. Pol.

127. Con relación a la conexidad directa e inmediata evidencia la Corte que no se cumple en este caso con los presupuestos básicos de la unidad de materia. En efecto, la Sala no comprueba que las sanciones previstas en el artículo 25 y la actualización de las multas contenidas en el artículo 26 de la Ley 1753 de 2015 cumplan con los presupuestos de relación directa e inmediata con los objetivos y metas del PND; su conjunción es apenas temática con algunas principios transversales del PND, pero sin un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato.

128. Aunque se podría aducir que lo que se pretende con las multas y demás sanciones establecidas en los artículos 25 y 26 es que el servicio público de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles, se preste de una manera eficiente y se eviten malas prácticas como el contrabando, ninguno de los pilares básicos del PND 2014 - 2018 “Paz, seguridad y educación” se relaciona de manera directa e inmediata con estas sanciones de carácter administrativo.

129. En efecto comprueba la Corte que las normas demandadas que establecen respectivamente las sanciones para la distribución de combustibles y la actualización de las

multas en la distribución de combustibles líquidos y biocombustibles no guardan relación directa y próxima con los objetivos generales y metas del PND, sino que su nexo es meramente esporádico conjetural, hipotético e indirecto, en temas como la infraestructura y competitividad, el eje transversal verde y algunas políticas públicas referenciadas en las Bases del PND.

Para la Corte resulta necesario decir que las normas de sanción, precisan de una deliberación con un grado de transparencia mayor que su nuda inserción en el PND, pues, reiterase, aunque pueda ser hallable un vínculo entre ellas y el Plan, este es apenas hipotético. Las normas de sanción por su inmediata injerencia en el ámbito de la libre determinación humana –con mayor o menor rigor invasivo– no pueden ser concebidas como decisiones sin un ejercicio analítico profundo y detallado. Como se expuso antes, la determinación de su telos, pero además el respeto de la técnica de tipificación (sujetos, objetos de protección, conducta, etc.) así como la determinación del procedimiento, se erigen en exigencias estrictas, que en este caso se extrañan.

130. En atención a que las normas demandadas no cumplen con los presupuestos establecidos por la jurisprudencia sobre la unidad de materia, y en consideración a que el control de constitucionalidad de este tipo de normas debe ser más estricto en aras de que no se utilicen las leyes del Plan para introducir disposiciones normativas que procuren llenar vacíos legislativos –o realizar reformas incluso necesarias– que no tengan como objetivo verificable el de cumplir con los objetivos y metas generales del PND, la Corte declarará la inexecutable de las disposiciones acusadas.

Inexecutable diferida a un (1) año de los artículos 24 y 25 de la Ley 1753 de 2015

131. Dentro de las modalidades de decisión la Corte tiene la potestad de diferir en el tiempo los efectos de sus fallos. Esta posibilidad se sustenta en el 45 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia[128], el cual establece que “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

132. Esta disposición ha dado lugar a que desde Sentencias como la C-113 y 131 de 1994, así como en la C-037 de 1996, se haya acogido la posibilidad de que al momento de proferir un fallo, la Corte pueda escoger la modalidad decisiva que mejor se acomode con la filosofía que inspira la supremacía a la integridad de la Carta[129].

133. Como se indicó en la Sentencia C-252 de 2010, “La posibilidad de modular los efectos de sus sentencias es, precisamente, una de las herramientas más valiosas con las que cuenta la Corte Constitucional para poder tomar una decisión que le permita proteger la Constitución de una violación que se le ha infringido, pero sin afectar gravemente otros valores constitucionales que se podrían ver en juego”[130].

134. En el caso en estudio comprobó la Sala que los artículos 25 y 26 de la Ley 1753, que contiene sanciones para los agentes de distribución de combustibles y la actualización de las multas contenidas en el artículo 67 del Decreto 1056 de 1953, de una manera indirecta, se acompañan con el deber del Estado de vigilar la prestación de los servicios públicos

contenido en el Capítulo 5 del Título XIII de la Constitución –en especial, lo atinente a la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles–[131]. Se trata pues, de evitar que se produzca el transporte ilegal de combustibles líquidos, en especial de los municipios que reciben subsidios a otras zonas del país, y proveer para que estos productos sean distribuidos de manera adecuada, continua, segura y eficiente.

136. En este orden de ideas considera la Corte que de declararse de manera inmediata la inconstitucionalidad de los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, se podría generar el efecto de vulnerar derechos y principios constitucionales relacionados con los requisitos de calidad, seguridad, continuidad y eficacia del servicio público de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles, y de esta manera afectar el control y vigilancia de la prestación de los servicios públicos en cabeza del Estado contenido en el Capítulo 5 del Título XIII de la Constitución, y la protección del medio ambiente (inciso 2º del artículo 79 de la C. Pol.).

137. Por esta razón la Corte considera, que utilizando la potestad de modular sus fallos en el tiempo, lo constitucionalmente correcto en este caso, es no declarar la inexecutable inmediata de las normas demandadas, sino que la misma se diferiera a un momento posterior a la notificación del fallo, en procura de la protección del fin anotado supra.

138. En conclusión de lo dicho, la Corte diferirá los efectos de la inexecutable de la decisión por el término de un (1) año contado a partir de la notificación de la Sentencia, para que se elabore por parte del legislador ordinario –con la garantía de los principios democrático, de transparencia y de deliberación– la regulación de la renovación de las sanciones y multas que gobiernen la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles, a través de la expedición de una ley con la garantía plena del principio democrático y de deliberación.

139. Se reitera que esta modalidad de decisión se escoge en el entendido que la inexecutable inmediata de los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, podrían dar lugar a que se pueda llegar a afectar principios y valores Constitucionales. El término de un (1) año de vigencia de las normas no afecta de manera desproporcionada el principio democrático y deliberativo, y en cambio, sí, le da un espacio razonable al Congreso para que una manera democrática y deliberativa más amplia, apruebe una ley ordinaria en donde se establezcan sanciones para los agentes que distribuyen combustibles líquidos y biocombustibles.

140. Resalta la Sala que no se podría establecer una sentencia de tipo integradora de carácter condicionada para suplir la inexecutable derivada de la falta de unidad de materia de los artículos demandados, dado que en este caso no se puede suplir con este tipo de decisión la falta de conexidad inmediata y directa entre los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo con las normas instrumentales que se establecen para darle aplicación y efectividad, porque se excedería la potestad de la Corte para efectuar este tipo de control sobre la unidad de materia, que como se ha venido sosteniendo es de carácter estricto.

141. Por lo anterior, comprueba la Corte que se cumple en este caso con los presupuestos jurisprudenciales para proferir este tipo de decisiones de carácter diferido en el tiempo ya

que: (i) se justificó expresamente esa modalidad de decisión; (ii) se explicó claramente que dicho diferimiento se desprende de que se evidencia que la declaración de inexecutable inmediata ocasionaría un vacío normativo que conduciría a una situación constitucionalmente peor que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada; (iii) se expuso que esa solución es más adecuada que la de recurrir a una sentencia integradora, y, finalmente (iv) se justificó la extensión del plazo conferido al legislador, en donde se analizó la complejidad misma del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales[132].

Conclusiones Generales

142. En primer lugar se analizó la procedibilidad de la demanda concluyendo que se cumplieron con los requisitos generales y especiales sobre claridad, certeza, especificidad y pertinencia, para poder resolver el cargo de la demanda relacionado con la vulneración del artículo 158 de la C. Pol. sobre la posible violación del presupuesto de la unidad de materia que deben tener las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo.

143. Se explicó la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban del Plan Nacional de Desarrollo y sus contenidos, y se especificó que este tipo de leyes son multitemáticas o heterogéneas porque están compuestas de una parte general, en donde se formulan los propósitos, objetivos y metas de la política económica, social y ambiental, en un período de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para poder llevar a cabo los objetivos generales del Plan.

144. Se indicó que el principio de unidad de materia del artículo 158 de la C. Pol., se debe tener en cuenta en las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo, y que se trata de un vicio de carácter material en donde se tiene que efectuar un control de constitucional más estricto, para verificar la conexidad directa e inmediata entre las objetivos generales y las normas instrumentales o de ejecución.

146. En el juicio de conexidad directa e inmediata se pudo verificar que los artículos acusados no se vinculan con los objetivos, planes y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 ni con las Bases del PND de una manera directa e inmediata. Aunque existen temáticas que se pueden vincular con las temáticas generales del PND relacionadas con la infraestructura y competitividad y la estrategia envolvente de crecimiento verde, no se cumplieron con los criterios establecidos en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, dado que se trata de normas de carácter sancionatorio que no tienen un vínculo directo con los objetivos y metas general del Plan.

147. Se mostró que declarar de manera inmediata la inexecutable de las normas podría generar el efecto de afectar derechos y principios constitucionales como la potestad que tiene el Estado de realizar el control y vigilancia de los servicios públicos (Capítulo 5 del Título XIII de la Constitución) y la protección del medio ambiente (inciso 2º del artículo 79 de la C. Pol.).

148. En atención de ello, la Corte, utilizando la potestad de modular los fallos de manera temporal, decidió diferir los efectos de la inconstitucionalidad de la decisión para que en el término de un (1) año contado a partir de la notificación de la Sentencia, se elabore por parte del legislador ordinario con las garantías de los principios democráticos, de transparencia y de deliberación, la regulación de las sanciones aquí estudiadas, a través de una ley especializada y con la garantía plena del principio democrático.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 por el cargo analizado en la sentencia y diferir los efectos de la Sentencia por el término de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta providencia.

Comuníquese y cúmplase,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

Con Salvamento de Voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Ausente en Comisión

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-008/18

ALCANCE Y FUNDAMENTO DE LA UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Orientación uniforme respecto de leyes aprobatorias (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-11866

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 “Por medio de la cual, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 ‘Todos por un Nuevo País’”.

Accionante: Andrea del Pilar Cárdenas Martínez

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas, he salvado el voto respecto de la decisión de declarar inexequibles los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 dado que, a mi juicio, dicha decisión constituye un cambio importante en la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y la naturaleza especial del control constitucional en este tipo de casos.

1. Como lo indicó la sentencia C-016 de 2016 al ocuparse de un asunto cercano al decidido en la sentencia de la que me aparto, el examen de la jurisprudencia constitucional permite identificar una orientación uniforme respecto del fundamento del principio de unidad de materia, de su alcance respecto de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo y de la metodología que debe aplicarse para determinar su cumplimiento. Dicha orientación,

según refirió esa misma sentencia del año 2016, indica que el juzgamiento de normas incluidas en tal tipo de leyes por la infracción del artículo 158 requiere (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecer si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso proceder a su caracterización; y (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata.

En esa oportunidad la Corte concluyó que el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, modificatorio del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 no violaba el principio de unidad de materia dado que resultaba claro que la adopción o fortalecimiento de un régimen sancionatorio aplicable por la comisión de infracciones que afectan al Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, contribuía de manera cierta al avance y desarrollo de las TIC. Teniendo en cuenta que ese avance era reconocido en los pilares de la parte general de la Ley 1753 de 2015 -“Paz” y “Equidad”- así como instrumento de la estrategia transversal “Competitividad e infraestructura estratégicas”, la norma acusada era compatible con el artículo 58 constitucional.

2. No obstante lo anterior, la decisión de la que ahora me aparto, desconoce que el legislador se encuentra habilitado para incluir en la ley referida instrumentos jurídicos que, tal y como ocurre con las medidas de coerción, los incentivos y los apremios, tengan como propósito la consecución de los objetivos generales y específicos del Plan Nacional de Desarrollo. En el caso concreto, las disposiciones demandadas establecían ajustes al régimen sancionatorio en materia de combustibles e hidrocarburos que contribuían a la materialización de los objetivos y planes que en esa materia se encontraban definidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, en este cambio de jurisprudencia nada se dijo sobre la vigencia temporal de la ley del plan.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

[1] Este Decreto ley fue declarado constitucional mediante la Sentencia C-174 de 2017.

[2] El error de redacción viene de la misma ley aprobada.

[3] Cita como referencia las Sentencias C-524 de 2003, C-305 de 2004 y C-088 de 2006.

[4] Hace referencia a la C-539 de 2008.

[5] Cita la Sentencia C-376 de 2008

[6] A este respecto relaciona las Sentencias C-573 y C-795 de 2004, C-377 y C-539 de 2008.

[7] Sobre este punto señala que está compuesto por: hidrocarburos, gas combustible, combustible líquido, energía eléctrica y minería.

[8] P. 26 de la demanda.

[9] P. 28.

[10] *Ibíd.*

[11] Páginas 169 y 172 del Plan.

[12] Página 182 del Plan.

[13] Página 183 del Plan.

[14] Página 182 del Plan.

[15] Página 184 del Plan.

[16] Se indica en dicho objetivo que, “(...) el comportamiento del mercado de los combustibles se ha disparado de tiempo atrás comprometiendo en ciertos picos de demanda la política de abastecimiento, particularmente en zonas de frontera, en donde el contrabando de combustibles desde la República Bolivariana de Venezuela y la República del Ecuador se ha venido manifestando sobre las economías regionales, departamentales, situación que puso a prueba con el cierre de la frontera con Venezuela, causas que determinó que el gobierno Nacional pusiera en acción los mecanismos de contingencia para no alterar la prestación de este servicio público”.

[17] En dicha regulación se establece que, “El Gobierno podrá imponer administrativamente multas hasta de cinco mil pesos (\$5.000), en cada caso, para penar el incumplimiento de las obligaciones que en este Códigos se establezcan”.

[18] Página 60 del expediente.

[19] Mauricio Quiñones Montealegre.

[20] Señala que a juicio de la Corte, la forma de evaluar el respeto por el principio de unidad de materia es consecuencia del principio de coherencia del Plan, previsto en el artículo 3º de la Ley 152 de 1994, según el cual “Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”.

[21] Revisó la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 1753 de 2015 que modificó el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 incrementando las multas aplicables a las personas jurídicas y naturales relacionadas con los servicios de telecomunicaciones.

[22] Explica que según las bases del Plan en la página 28 la Estrategia de crecimiento verde se califica como envolvente porque “el tema ambiental en este Plan no está definido como una participación sectorial más, sino como una estrategia para que todos los sectores adopten prácticas verdes de generación de valor agregado, con el fin de que, tal como lo ordena la Constitución, el crecimiento sea económica, social y ambientalmente sostenible”.

[23] Párrafo cinco, p. 230. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. Del mismo modo que en la p. 231 de las Bases del PND se dispuso que, “el Ministerio de Minas y Energía implementará medidas para fortalecer el control a la distribución y demanda de combustibles, a través del fortalecimiento del Sistema de Información de Combustibles e incrementando las sanciones por incumplimiento de las mismas”.

[24] Párrafo cuatro, p. 232, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018.

[25] Expone que en esta Sentencia se estableció que, “El artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, modificatorio del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 no desconoce el principio de unidad de materia. Sometido al juicio de conexidad directa, procedente cuando se trata de disposiciones instrumentales de la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, es claro que la adopción o fortalecimiento de un régimen sancionatorio aplicable por la comisión de infracciones que afectan al Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, contribuye de manera cierta al avance y desarrollo de las TIC// Dado que dicho avance se reconoce como parte de los pilares reconocidos en la parte general de la Ley 1753 de 2015 ‘Paz y Equidad’ así como instrumentos de la estrategia transversal ‘Competitividad e infraestructura estratégicas’, la disposición impugnadas se ajusta plenamente al artículo 158 de la Constitución”.

[26] Pablo César Díaz Barrera.

[27] Cita a este respecto la Sentencia C-305 de 2004.

[28] Hace referencia a las Sentencias C-573 y C-795 de 2004, C-377, C-714 y C-801 de 2008, C-077, C-363 y C-747 de 2012 y C-670 de 2014.

[29] Cita a este respecto la Sentencia C-400 de 2010 que explicó que la conexidad puede ser temática, causal, teleológica y sistemática.

[30] Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

[31] “Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”

[32] Cita el texto de García de Enterría, Eduardo. Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas, Madrid, Civitas, reimpresión 2000, p. 78.

[33] Indica que en dicho documento se establece sobre los combustibles líquidos que, “En lo que respecta al sector de combustibles, se presentó una tendencia al alza en la demanda de líquidos superándola oferta de producción de las refinerías colombianas; situación que conllevó a la necesidad de importar en promedio un 58% del ACPM en 2014 que se consume en el país para cubrir dicho déficit. Asimismo, se identificó que el contrabando de combustibles que ingresó al país pasó de 582 mil galones diarios en el año 2010 a 678 mil galones diarios en el año 2013 lo cual representará un reto para el Estado en la generación de medidas para frenar esta actividad ilícita”.

[34] Explica que esta estrecha conexión se debe apoyar en tres elementos: a) es necesario

apartarse de los estándares de juzgamiento para otro tipo de leyes porque perderían su efecto útil, y además es necesario incrementar la intensidad en el proceso de formación de la ley (iniciativa gubernamental, posibilidades limitadas de limitación por parte del Congreso, el reducido término de aprobación del Plan) y la posición especial de esta ley en el sistema de fuentes. En segundo término b) que el control judicial más estricto, se realiza para evitar la incorporación de disposiciones extrañas a los propósitos de planeación debido a la naturaleza temáticamente abierta de la ley, que debe estar encaminada a establecer un vínculo directo y no eventual o mediato, el cual se mide por la efectividad de la disposición cuestionada. Finalmente c) que la práctica interpretativa de esta Corporación indica que el juzgamiento de las normas incluidas en este tipo de leyes por la infracción del artículo 158 requiere: (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si se tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecer si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del PND que pueden relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso proceder a su caracterización; y (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata.

[35] Relata como el artículo 1º del Decreto 1056 de 1953 establece que, “Las disposiciones de este Código se refieren a las mezclas naturales de hidrocarburos que se encuentran en la tierra, cualquiera que sea el estado físico de aquéllas y que componen el petróleo crudo, lo acompañan o se derivan de él // Para los efectos del presente Código, las mezclas naturales de hidrocarburos a que se refiere el inciso anterior se denominan petróleo// Los contratos de explotación de yacimiento de asfalto se regirán por las normas señaladas en el artículo 110 del Código Fiscal y en las demás disposiciones que regulan la contratación de minas de sustancias minerales no metálicas de la reserva nacional”.

[36] Gas licuado de Petróleo.

[37] Sentencias C-929 de 2007, C-149 de 2009, C-646 de 2010, C-819 y C-913 de 2011 y C-055 de 2013.

[38] Sentencia C-012 de 2010.

[39] Sentencias C-413 de 2003 y C-892 de 2012.

[40] Esta jurisprudencia

[41] Negrilla fuera del texto.

[42] La demanda se presentó el 17 de noviembre de 2016, y la Ley 1753 fue promulgada el 9 de junio de 2015.

[43] Sentencias C- 557 de 2000 y C-016 de 2016.

[44] Se explica que la planificación se corresponde con el Estado de Bienestar que se introduce en Colombia, especialmente con la reforma constitucional de 1936, en donde se establece la intervención del Estado en la economía y la función planificadora en el mismo sector, se hace referencia a que la planificación encuentra antecedentes en la reforma constitucional de 1968, y se conserva en la Constitución de 1991 que señala que se

realizarán Planes de Desarrollo cuatrienales promovidos por el Gobierno Nacional y aprobados por el Congreso.

[45] Sentencia C-478 de 1992.

[46] Sentencia C-015 de 1996.

[47] *Ibíd.*

[48] Sentencia C-1065 de 2001.

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

[51] Sentencia C-334 de 2012. Desde sus primeras decisiones la Corte se había orientado en esta dirección. Así en la sentencia C-015 de 1996 sostuvo: "La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe".

[52] Sentencia C-334 de 2012.

[53] Por ejemplo en la Sentencia C-016 de 2016.

[54] En el mismo sentido se encuentra, por ejemplo, la sentencia C-557 de 2000.

[55] Sentencia C-376 de 2008.

[56] Sentencia C-394 de 2012. En la Sentencia C-016 de 2016 se explicó que aunque la elaboración de la ley del PND le corresponde al Gobierno Nacional, este debe garantizar la participación de las autoridades de planeación, las entidades territoriales, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Nacional de Planeación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 341 de la C. Pol. y los artículos 13, 14, 15, 16, y 17 de la Ley 152 de 1994. Agotada esta etapa y en un término máximo de seis (6) meses contados a partir del inicio del período presidencial el Gobierno presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley (artículos 341 de la C. Pol. y 19 de la Ley 152 de 1994), y, con fundamento en su informe se discute y aprueba por Plenaria de cada una de las Cámaras en un término máximo de 45 días (artículos 341 de la C. Pol. y 21 de la Ley 152 de 1994).

[57] Ver Sentencias C-363 y 394 de 2012.

[58] En el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 se dispone que, “Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”.

[59] En la Sentencia C-394 de 2012 se dispuso que se trata de un principio que busca prohibir la inserción en el cuerpo de la ley de disposiciones que no guarden relación con la materia central por ella tratada, “(...) la cual además de preservar la congruencia y coherencia de los cuerpos normativos, apunta a propósitos de mayor envergadura cuales son salvaguardar la transparencia, el principio democrático y la publicidad del procedimiento legislativo (...)”.

[60] Negrilla fuera del texto. Estos presupuestos han sido reiterados en diferentes providencias en las que se destacan las Sentencias C-376 y C-801 de 2008, C-077, C-363 y C-394 de 2012 y recientemente en la Sentencia C-016 de 2016.

[61] Algunas de estas características se compilaron en la Sentencia C-016 de 2016.

[62] C-539 de 2008, C-394 y 747 de 2012.

[63] La Sentencia C-305 de 2004 establece que, “Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”.

[64] Sentencia C-394 de 2012.

[65] Sentencias C-573 y C-795 de 2004, C-376 y 377 de 2008 y C-394 de 2012.

[66] Se indicó en la Sentencia C-016 de 2016 que el juicio de conexidad en esta materia se realiza estableciendo si la disposición instrumental guarda conexidad o bien con los objetivos o propósitos del Plan, o bien con las estrategias generales del mismo, en tanto unos y otros se integren a la Parte General del Plan.

[67] También se demandó y el artículo 112 de Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”.

[68] Ver sentencia C- 394 de 2012

[69] Ver sentencia C- 539 de 2008

[70] En este caso se trataba de unas normas sancionatorias que se establecían para unas normas cambiarias.

[71] Se citó en dicha ocasión la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia número 17, del siete (7) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985) (MP. Manuel Gaona Cruz). Gaceta Judicial, Tomo CLXXXIII, Nro. 2422, p. 173, en donde se sostuvo, sobre el particular: “Precísase además, a manera de corolario de los presupuestos ya enunciados, que el Derecho Punitivo es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (impeachment)”.

[72] El principio de tipicidad de la sanción se desprende del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”.

[73] Artículo 106. Control a la explotación ilícita de minerales “A partir de la vigencia de la presente ley, se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional// El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia// Las solicitudes que actualmente se encuentren en trámite para legalizar la minería con minidragas a que se refiere el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010, serán rechazadas de plano por la autoridad minera (...)”.

[74] Del mismo modo se especificó en esta decisión que, “(...) el principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa”, y que cuando se trata de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, por una parte la material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, por otro lado la formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica.

[75] Artículo 44. Sanciones en materia de TIC. Modifíquese el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así: “Artículo 65. Sanciones. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con: 1. Amonestación; 2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales; 3. Multa hasta por el equivalente a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas; 4. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses;

5. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso”.

[76] Se citó a este respecto la Sentencia C-896 de 2012 en donde se dijo que; “(...) cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa. En efecto si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia”.

[77] Dentro del capítulo sobre “Competitividad e infraestructura estratégica”, como primer punto relacionado con la ejecución del Plan, además del tema de los combustibles, se encuentran normas relativas a la Ciencia, Tecnología e Innovación (artículos 7º y 12); infraestructura logística especializada (artículo 8º); facturas electrónicas (artículo 9º); derechos de propiedad intelectual de proyectos de investigación (artículo 9º); derechos de propiedad intelectual de proyectos de investigación y desarrollo financiados con recursos públicos (artículo 10); la transformación productiva, la modernización, la innovación, el registro y la financiación de la industria (artículos 11, 13, 14 y 16); la atención de los pasivos pensionales en el sector hotelero (artículo 15); el transporte y la infraestructura vial (artículos 30, 31, 32, 33, 34 y 36); el fondo de contingencias y traslados (artículo 35); proyectos APP (artículos 37 y 38); comunicaciones y TIC (artículo 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 y 47); proyectos estratégicos y de interés nacional (artículos 48, 49, 50, 51 y 52); y recurso hídrico (artículo 54).

[78] Sistema de Información de Combustibles Líquidos - SICOM.

[79] El artículo 68 del Código de Petróleos establece que, “El Gobierno, oído el Consejo Nacional de Petróleos, podrá declarar la caducidad de cualquier contrato que celebre o cancelar el permiso que conceda, referentes a la industria de petróleo, en cada uno de los casos siguientes: 1. Cuando no se paguen oportunamente a la Nación las regalías o los impuestos que le correspondan, o cuando se desconozca al Gobierno el derecho preferencial para transportar sus petróleos; 2. Cuando no se inicie la explotación o transporte en el plazo fijado para ello en los contratos, o si una vez iniciadas estas operaciones se suspendieren por más de ciento veinte (120) días en un año, sin anuencia del Gobierno; 3. Cuando en caso de que una estructura petrolífera corresponda a distintos contratistas y ocurriendo entre ellos conflictos por tal motivo, se nieguen poner en práctica el plan cooperativo de explotación, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de este Código; 4. Cuando en los casos del artículo 11, el contratista se niegue a someter la diferencia al dictamen pericial o se niegue a cumplir lo resuelto por los peritos; 5. Cuando no se tenga permanentemente constituida y domiciliada en Bogotá una casa o sucursal, según lo dispuesto en el artículo 10; 6. En caso de quiebra del contratista, judicialmente declarada; 7. Cuando el contratista traspase el contrato a un gobierno extranjero o a entidades que dependan de él; 8. Cuando el contratista deje de hacer la inversión anual de que trata el artículo 27 de este Código // La declaración administrativa de caducidad o la

cancelación del permiso no se harán sin que previamente se notifique al interesado las causales que se aleguen, notificación que se llevará a cabo en la forma que se determine en cada contrato// El interesado dispondrá de un término de noventa (90) días, contados desde que quede hecha la notificación respectiva, para que rectifique o subsane las faltas de que se le acuse o formule su defensa”.

[80] Ley 10 de 1961, “Por el cual se dictan disposiciones en el ramo de petróleos”, publicada en el Diario Oficial No 30.477, del 27 de marzo de 1961.

[81] Se establece que los combustibles líquidos más comunes derivados del petróleo son: gasolina motor, diésel, fuel oil, gasolina de aviación para motores tipo turbina, queroseno, gasolina motor diésel fuel. Dentro de los biocombustibles se destacan el alcohol carburante, el biodiesel y el diésel renovable.
<http://www.creg.gov.co/index.php/es/sectores/2015-02-04-20-43-06/que-son>

[82] Diario Oficial No 39.165, del 30 de enero de 1990.

[83] Se indica en esta disposición que, el Gobierno podrá conceder permisos, por un término que no exceda de treinta (30) años, para el establecimiento de estaciones de abasto de combustibles en los terrenos constituidos en reserva de la Nación y que la remuneración y demás condiciones del permiso se determinarán en los respectivos contratos que al efecto se celebren.

[84] Diario Oficial No 39.165, del 30 de enero de 1990.

[85] Que se define como “Toda persona natural o jurídica, que a través de una planta de abastecimiento construida con el cumplimiento de los requisitos legales, almacene y distribuya al por mayor combustibles líquidos derivados del petróleo, con excepción del gas licuado del mismo (GLP)”.

[86] Se define como, “Toda persona natural o jurídica que expendan directamente al consumidor, combustibles líquidos derivados del petróleo, con excepción del gas licuado del mismo GLP, por intermedio de estaciones propias o arrendadas”.

[87] “Hacia un Estado comunitario”.

[88] Se define como, “Toda persona natural o jurídica dedicada a ejercer la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, a través de una planta de abastecimiento, la cual entrega dichos productos con destino a la(s) planta(s) de otro(s) distribuidor(es) mayorista(s), a los distribuidores minoristas o al gran consumidor, conforme a lo señalado en el Capítulo V del presente decreto”.

[89] Se define como, “Toda persona natural o jurídica dedicada a ejercer la venta de combustibles líquidos derivados del petróleo al consumidor final, a través de una estación de servicio, o como comercializador industrial, en los términos del Capítulo VII del presente decreto”.

[90] Se define como el “Establecimiento en el cual se almacenan y distribuyen al consumidor final los combustibles líquidos derivados del petróleo. Dependiendo del tipo de

combustibles que distribuyan las estaciones de servicio” que se clasifican en estación de servicio de aviación, automotriz, de servicio fluvial y de servicio marítimo.

[91] Se establecen las obligaciones de los distribuidores minoristas a través de estaciones de servicio.

[92] Se regulan las obligaciones del distribuidor minorista cuando actué como comercializador industrial.

[93] Contiene las obligaciones del gran consumidor.

[94] “Artículo 33. Amonestación. Consiste en el llamado de atención por escrito que se le formulará al infractor, con la advertencia de que una nueva falta le ocasionará la aplicación de una sanción de mayor grado. Esta sanción se impondrá cuando no se preste la colaboración necesaria para el cumplimiento de las funciones por parte del Ministerio de Minas y Energía o de la autoridad en quien este delegue”.

[95] “Artículo 34. Multa. Consiste en la obligación de pagar al Tesoro Nacional una suma, que en ningún caso podrá ser superior a diez (10) unidades de salario mínimo legal mensual vigente, por incumplimiento a las disposiciones referidas a seguridad y protección de instalaciones, personas y bienes, suministro de información, obtención de pólizas, prestación del servicio, normas de calidad y precios. Esta sanción será procedente en los siguientes casos: 1. Por no mantener vigentes los permisos, licencias o autorizaciones expedidas por las alcaldías, las curadurías urbanas y las autoridades ambientales competentes, así como la póliza de responsabilidad civil extracontractual, de conformidad con lo establecido en el presente decreto. 2. Cuando no se dé cumplimiento en materia de suministro de información, documentación y no se atiendan las recomendaciones de orden técnico formuladas por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad en quien este delegue. 3. Cuando no se mantengan vigentes los certificados de calibración de las unidades de medida para la entrega de combustibles. 4. Cuando no se entreguen los certificados de calidad y cantidad de los combustibles líquidos derivados del petróleo despachados. 5. Cuando no se disponga de la capacidad de almacenamiento comercial de conformidad con lo establecido en el presente decreto. 6. Por incurrir nuevamente en hechos respecto de los cuales se haya impuesto sanción de amonestación”.

[96] Igualmente en el artículo 2º se indica que, “La mezcla de etanol carburante con el combustible base, será responsabilidad de los distribuidores mayoristas de combustibles para lo cual el Gobierno establecerá la reglamentación respectiva”.

[97] “Por la cual se modifica la Resolución CREG 023 de 2008 y se establecen algunas disposiciones sobre el uso de cilindros y otros envases en la prestación del servicio público domiciliario GLP como parte del Reglamento de Distribución y Comercialización Minorista GLP”.

[99] Que fue creado mediante el artículo 61 de la Ley 1151 de 2007.

[100] Como se informa en la Exposición de Motivos de la Ley, el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 - 2018 sometido a consideración incorpora los objetivos y metas

propuestos en el Plan de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos “Colombia: la paz ya viene”, tendiente a impulsar el desarrollo de un país más solidario, incluyente, moderno, emprendedor, sostenible y en paz. Se indica que el proceso de elaboración implicó un trabajo de planeación participativa que se llevó a cabo en conjunto con los ministros 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 todas aquellas autoridades que hacen parte del Sistema Nacional de Planeación. Se explica también, que la parte general del PND se socializó, y se realizaron 33 foros regionales, 25 foros sectoriales, con temas específicos incluidos en el documento, tales como la educación, la igualdad de género, los grupos étnicos y los jóvenes. Finalmente que el componente de inversiones del Plan fue sometido a consideración del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) y que la parte general del Plan fue sometida oportunamente a consideración del Consejo Nacional de Planeación (CNP). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley No 200 de 2015 (Cámara) por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, Gaceta del Congreso No 33, 17 de febrero de 2015, pp. 2 y 3.

[101] Como se ha establecido en la jurisprudencia constitucional de forma reiterada las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo” hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este. Así por ejemplo las Sentencias C-620, C-519, C-453, C-105 y C-016 de 2016; C-218 de 2015; C-747, C-363 y C-077 de 2012 y C-1062 de 2008.

[102] Sobre la paz en la Exposición de Motivos se indica sobre “Colombia en paz”, que “El país avanza hacia la paz y uno de los objetivos prioritarios del gobierno es la creación de las condiciones necesarias para una sociedad en paz, promoviendo la garantía efectiva de los derechos y el fortalecimiento de las instituciones con un enfoque territorial, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la confianza de los colombianos en las instituciones” (Ibíd., p. 3).

[103] En la Exposición de Motivos se indicó sobre “Colombia equitativa y sin pobreza” que, “Se promueve la adopción de un modelo de desarrollo más incluyente y sostenible, basado en una concepción de desarrollo humano integral, que ofrezca a los colombianos mejores posibilidades de ingresos, salud, educación, vivienda y protección sobre riesgos” (Ibíd.).

[104] En el título “Colombia la más educada” se indica que, “Como parte de la generación de condiciones para la paz y de un desarrollo económico sostenible, se adopta una visión de educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo. Aquí el objetivo es cerrar las brechas en acceso y calidad de la educación, entre individuos, grupos poblacionales y regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos” (Ibíd.).

[105] En la Exposición de Motivos se expone que para alcanzar los objetivos incorporados en cada uno de los pilares del PND, se incorporan cinco estrategias “transversales” y una estrategia “envolvente” de crecimiento verde, que propende por la implementación de un modelo de desarrollo económico y social consistente con la conservación del ambiente y el cierre de brechas en los territorios (Ibíd.).

[106] En la Exposición de Motivos se indica que, “Las estrategias que desarrollan el PND se

encuentran enmarcadas en una estrategia 'envolvente' de crecimiento verde. Esta estrategia se califica como envolvente porque el tema ambiental en este Plan no está definido como una preocupación sectorial más, sino como una estrategia para que todos los sectores adopten prácticas verdes de generación de valor agregado, con el fin de que, tal como lo ordena la Constitución, el crecimiento económico, social y ambientalmente sostenible. Sus objetivos son: (1) avanzar hacia un crecimiento sostenible bajo en carbono; (2) proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental; (3) lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y cambio climático" (Ibíd., p. 4).

[107] Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

[108] Ibíd., p. 30.

[109] Se indica que dicha Agenda está orientada a generar un mayor valor económico y social, y a mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades empresariales por parte de los más diversos agentes (empresas privadas, organizaciones públicas, instituciones y organizaciones sociales, etc.).

[110] Ibíd. p. 60.

[111] Ibíd.

[112] Se indica que, "Esto permitió alcanzar una producción récord de 1.007 KPBD en 2013 y mantener una producción promedio de 984 KPBD durante el 2014" (Ibíd., p. 169).

[113] Ibíd., p. 172

[114] Ibíd.

[115] Se establece que este incremento de capacidad instalada permitirá la satisfacción del mercado local, y también abrirá la oportunidad de colocar el producto nacional en mercados internacionales.

[116] Ibíd., p. 178.

[117] Ibíd.

[118] Ibíd., p. 179.

[119] Ibíd., p. 180.

[120] Ibíd.

[121] Ibíd.

[122] Ibíd. p. 181

[123] Ibíd., p. 182.

[124] *Ibíd.*, p. 183.

[125] *Ibíd.*, p. 184.

[126] *Ibíd.*

[127] *Ibíd.*

[128] Ley 270 de 1996.

[130] Negrilla fuera del texto.

[131] Que se encuentran regulado en el Capítulo 5 del Título XIII de la Constitución, que en los artículos 365 a 370 establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que este debe proveer por su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (artículo 375 de la C. Pol.).

[132] Sentencias C-252 de 2010, C-852 de 2005 y C-737 de 2001.