

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 46
16 de octubre de 2024

Sentencia C-438/24 (octubre 16)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas
Expediente D-15766

La Corte Constitucional declara inexecutable norma del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022/2026 que fija nuevos sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte, por violación del principio de unidad de materia.

1. Norma demandada

“LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

(...)

ARTÍCULO 252. NUEVOS SUJETOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE. Estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte, entre otras, las siguientes personas naturales o jurídicas que prestan servicios conexos al transporte: zonas de entornamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial. Además de los anteriores sujetos, también estarán sometidos a inspección, vigilancia y control los agentes marítimos como representantes de las líneas navieras y las líneas navieras, en lo que respecta a la debida prestación del servicio público de transporte de las operaciones realizadas en Colombia”

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, por las razones expuestas en la presente providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional ejerció control de constitucionalidad sobre el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Dicha norma se ocupa de adicionar unos nuevos sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte, estos son, las zonas de entornamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial, así como los agentes marítimos como

representantes de las líneas navieras y las líneas navieras, en lo que respecta a la debida prestación del servicio público de transporte de las operaciones realizadas en Colombia.

Los demandantes afirmaron que la norma acusada vulneró el principio de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la Constitución). Por una parte, debido a que no se trata de una disposición instrumental. Por otra, porque no tiene conexidad estrecha, directa ni inmediata con los objetivos del PND. Señalaron que la norma le otorgó permanentemente a la Superintendencia de Transporte nuevas facultades para ejercer la inspección, la vigilancia y el control.

Como cuestión previa, la Sala encontró que los intervinientes formularon genéricamente la ineptitud de la demanda y no se plantearon argumentos concretos que los sustenten, razón por la cual se desestimó la solicitud de inhibición conforme al precedente constitucional. A continuación, la Corte analizó si la norma demandada era o no compatible con las referidas normas constitucionales.

Para desarrollar este análisis, se reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el principio de unidad de materia en la ley del PND, el cual responde a un estándar más exigente, derivado de la precisa regulación constitucional y orgánica. Esto obedece a que en la aprobación de esta ley especial el principio democrático se encuentra restringido. En efecto, su iniciativa es gubernamental y son limitados los temas sobre los cuales el Congreso puede presentar modificaciones.

A partir de ello, se enunciaron los presupuestos del juicio estricto de constitucionalidad para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia para normas que hacen parte del PND, sintetizados en la Sentencia C-415 de 2020, a saber: i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si se trata de una disposición instrumental; ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas; y iii) constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.

Además, se hizo alusión a la precisión efectuada en la Sentencia C-063 de 2021, referida a que también se debía realizar el análisis frente a los programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones.

Así mismo, reiteró que la temporalidad y el carácter instrumental de las medidas incorporadas en el plan, son criterios que permiten evaluar el cumplimiento del requisito de conexidad, acreditar el respeto del principio de unidad de materia y maximizar el principio democrático.

En el caso concreto, la Sala Plena efectuó el juicio mencionado, llegando a las siguientes conclusiones:

i) La disposición legal demandada -artículo 252 de la Ley 2294 de 2023- se encuentra contenida dentro de los mecanismos de ejecución del plan ubicados en el tercer título “mecanismos de ejecución del plan”, capítulo quinto denominado “transformación productiva, internacionalización y acción climática” (que coincide con uno de los ejes de transformación planteados en el documento de bases del Plan) y en la sección primera denominada “transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima”.

ii) En el documento de bases del plan se plantea que “se promoverá una mayor eficiencia del sistema portuario a partir de la actualización de las tarifas portuarias y la definición de estándares mínimos de servicio de líneas navieras, agentes marítimos, patios de contenedores y zonas de entornamiento,

los cuales serán sujetos de inspección y vigilancia de la Superintendencia de Transporte. Así mismo, se actualizarán los lineamientos y requisitos para puertos greenfield”.

Por su parte, en el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026, para el eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática” se asocian múltiples proyectos estratégicos dirigidos a todo el territorio nacional. Sin embargo, a pesar de que alguno pudiera tener una alusión tangencial a la recuperación de los mares y cuencas hidrográficas, ninguno se relaciona con los sujetos de inspección, control y vigilancia de la Supertransporte adicionados mediante la norma acusada - zonas de entornamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial, agentes marítimos y líneas navieras-.

iii) Revisado el contenido normativo del artículo acusado, la Sala constató que **no existía una conexidad estrecha, directa e inmediata** entre la norma cuestionada y el eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática” de la parte general del PND, ni con las estrategias establecidas en el documento Bases del Plan para desarrollarlo. Tampoco con los programas del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2023-2026 que, si bien cuenta con múltiples proyectos para la materialización del referido eje de transformación, ninguno de ellos está relacionado con la norma acusada, es decir, con la competencia de inspección, control y vigilancia adicionada a la Supertransporte sobre las zonas de entornamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial, los agentes marítimos y líneas navieras.

Finalmente, concluyó que se trataba de una regulación de las funciones de inspección, control y vigilancia propias del Gobierno nacional, la cual debe tramitarse por las vías ordinarias (art. 150.18 C. Pol.) y no en el PND, aunado a que la norma demandada tenía vocación de permanencia.

En consecuencia, la Corte encontró vulnerado el principio de unidad de materia y, por tanto, se declaró inexecutable el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023.