

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-438/24

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vulneración por norma que adiciona nuevos sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inexistencia de conexidad directa

(...) en el presente caso, no se verifica tal conexidad directa e inmediata con los objetivos generales y las bases del Plan, en la medida en que la alusión tangencial que allí se hace de la preceptiva acusada, no cuenta con la entidad suficiente para denotar la relación estrecha y directa entre unos y otros. Tampoco es evidente que se trate de una relación de medio a fin que permita que la norma demandada se constituya inequívocamente en un instrumento para la materialización del eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática” en el cual se encuentra formalmente inscrita la medida bajo examen. La adición de una función de IVC a la Superintendencia de Transporte frente a los sujetos planteados en el artículo demandado, no logra constituirse en un instrumento para alcanzar la transformación productiva requerida de cara al choque climático que se presenta en la actualidad y se instituye como objetivo general del Plan.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Juicio de conexidad directa e inmediata, aún si la norma acusada permaneció durante todo el debate legislativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE

DESARROLLO-Carácter más estricto

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reglas jurisprudenciales

CONEXIDAD DIRECTA, INMEDIATA Y EFICAZ ENTRE NORMAS INSTRUMENTALES Y PARTE GENERAL DE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Jurisprudencia constitucional

La jurisprudencia constitucional ha establecido que la conexidad entre dichas normas instrumentales y los contenidos de la parte general del PND debe ser directa e inmediata, lo que supone un estándar más riguroso del principio de unidad de materia en este caso. Como lo ha señalado este tribunal, los mecanismos de ejecución del PND 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 genera”. Conexidad directa e inmediata que se opone a una relación eventual, mediata o conjetural entre los planes y propósitos generales de la ley y los mecanismos para su ejecución. El estándar establecido por la Corte es preciso y estricto: se infringe el principio de unidad de materia cuando las normas acusadas del PND, correspondientes a los citados mecanismos, no contienen medidas que inequívocamente operen como instrumentos para el logro de los contenidos de la parte general de la ley del plan.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Criterio de temporalidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-438 de 2024

Referencia: Expediente D-15.766

Demanda de inconstitucionalidad contra 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’”.

Accionantes: Luis Fernando Macías y Santiago Cruz Mantilla

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.4 de la Constitución, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. Síntesis de la decisión

1. Los demandantes alegaron que el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023 no tiene carácter instrumental, en cuanto *no tiene el objetivo ni el efecto de*

planificar ni priorizar acciones públicas ni la ejecución de presupuesto público. Así, los accionantes señalaron que la norma *le otorgó permanentemente a la Superintendencia de Transporte nuevas facultades para ejercer la inspección, la vigilancia y el control en relación con las zonas de entornamiento e infraestructura fluvial y marítima no concesionada, así como los agentes marítimos y las líneas navieras.* En su criterio, la norma no es instrumental porque no tiene la vocación de planificar ni de priorizar las acciones públicas o la ejecución de un presupuesto durante el cuatrienio para el cual fue aprobada. Por el contrario, en ese artículo se establece una regulación general y permanente que amplió las competencias de la entidad. Todo ello carece de la vocación instrumental o esencial para alcanzar los objetivos del PND de manera que también usurpó las facultades del legislador ordinario. Afirmaron que el documento de las BPND hace una mención tangencial de la norma acusada; no obstante, la disposición no tiene la vocación de alcanzar ninguno de los objetivos del plan. Además, sostuvieron que ese contenido normativo tampoco encaja dentro de los ejes temáticos o transversales del PND.

2. Durante el término de fijación en lista, el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y el Semillero de Gobierno y Compra Pública de la Universidad de la Sabana, solicitaron que la Corte declarara la exequibilidad de la norma. La Superintendencia de Transporte y el Departamento Administrativo de Presidencia de la República (en conjunto) pidieron la emisión de un fallo inhibitorio y, en subsidio, que se declarara la exequibilidad de la norma. La Asociación Nacional de Navieros y Agentes Marítimos (Asonav) solicitó que se declarara la inexequibilidad de la norma acusada. A su turno, la procuradora general de la Nación apoyó la constitucionalidad de la disposición examinada.

3. Al realizar el estudio previo de la solicitud de inhibición, la Sala encontró que los intervinientes plantearon genéricamente la ineptitud de la demanda y no se formularon argumentos concretos que los sustenten, razón por la cual se desestimó la solicitud conforme al precedente constitucional.

4. En esa medida, la Corte estableció como problema jurídico a resolver: *¿El artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, que asigna una función a la Superintendencia de Transporte, vulnera el principio de unidad de materia al*

no existir presuntamente una conexidad objetiva y razonable de carácter causal, temático, sistemático y teleológico, con las bases o las materias dominantes de la ley del plan?

5. Se reiteró la jurisprudencia constitucional en relación con el principio de unidad de materia en las normas que hacen parte de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

6. En el caso concreto, se realizó el juicio de constitucionalidad establecido por esta corporación. Al respecto, la Sala (i) determinó la ubicación y alcance de la norma demandada y encontró que, *en principio, formalmente se trata de una disposición instrumental*. Con posterioridad, (ii) definió los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del plan que pueden relacionarse con la disposición acusada. Finalmente, (iii) constató que no existía una conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre la norma cuestionada y el eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática” de la parte general del plan; por el contrario, coligió que se trataba de una conexión mediata debido a la ausencia de otros ingredientes normativos necesarios para la consecución de dicho fin. Además, advirtió que se trataba de una regulación de las funciones de IVC propias del Gobierno nacional, la cual debe realizarse por parte del legislador ordinario en virtud del artículo 150.8 superior.

7. Bajo las anteriores razones, la Sala Plena declaró la inexequibilidad del artículo 252 de la Ley 2294 de 2024.

II. Antecedentes

8. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Luis Fernando Macías y Santiago Cruz Mantilla demandaron el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023¹ (en adelante PND) por la presunta vulneración de los artículos 158, 169 y 339 de la Constitución.

¹ “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “COLOMBIA Potencia Mundial de la Vida”.

9. Mediante Auto del 8 de abril de 2024, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda². El despacho consideró que los reproches que fueron formulados por los demandantes se podían agrupar en un único cargo por violación de la unidad de materia. Respecto de este único cargo, la Corte consideró que la demanda no cumplía con los requisitos de especificidad y suficiencia. Dentro del término de ejecutoria de dicha providencia, los demandantes remitieron el escrito de subsanación. Por Auto del 22 de abril de 2024, el magistrado sustanciador admitió la demanda de inconstitucionalidad.

III. Texto de la norma demandada

10. A continuación, se transcribe la disposición demandada:

“LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

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

El Congreso de Colombia,

Decreta:

(...)

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

² <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=73558>

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”.

IV. La demanda

11. 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 Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND).

12. Para los ciudadanos, la disposición “no tiene carácter instrumental, en cuanto no tiene el objetivo ni el efecto de planificar ni priorizar acciones públicas ni la ejecución de presupuesto público”. Por el contrario, “de una manera totalmente indeterminada amplía las competencias de la Superintendencia”³.

13. Acorde con la demanda, *la norma le otorgó permanentemente a la Superintendencia de Transporte* (en adelante Supertransporte) nuevas facultades para ejercer la inspección, la vigilancia y el control (en adelante IVC) en relación con los sujetos que fueron establecidos en el artículo objeto de la demanda. En su criterio, *la norma no es instrumental porque no tiene la vocación de planificar ni de priorizar las acciones públicas o la ejecución de un presupuesto durante el cuatrienio para el cual fue aprobada*. Por el contrario, en ese artículo se establece una regulación general y permanente que amplió las competencias de la Supertransporte. Todo ello carece de la vocación instrumental o esencial para alcanzar los objetivos del PND de manera que también usurpó las facultades del legislador ordinario.

³ Archivo “D-15766 Subsanción Santiago Cruz Mantilla y otro.pdf”, p. 9.

14. Los accionantes reconocieron que hubo una vaga mención en las bases del PND (en adelante BPND) a la necesidad de que los servicios marítimos (i.e. navieras) estuvieran sujetos a la inspección y el control de la Supertransporte. Sin embargo, afirmaron que *de ello no se deriva una relación de conexidad estrecha, directa e inmediata entre la norma demandada y la parte general del PND*. Por ejemplo, la sección 4.C.3.d mencionó a la Supertransporte e incorporó una serie de objetivos. No obstante, la medida no tiene la vocación de alcanzar ninguno de ellos. Además, sostuvieron que ese contenido normativo tampoco encaja dentro de los ejes temáticos o transversales del PND.

15. Afirmaron que la norma demandada “carece de conexión directa e inmediata con los objetivos contemplados en el Capítulo 5”⁴. Indicaron que los objetivos de dicho capítulo buscaron mejorar o desarrollar las redes de infraestructura y que esto “*no se obtiene a partir de la ampliación de facultades a una entidad administrativa*”⁵ sino que requiere ejecución presupuestal. Indicaron que la Corte ha establecido que *las disposiciones instrumentales son aquellas destinadas a “planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio”*⁶. Alegaron que la norma bajo estudio no cumple estos objetivos y, por lo tanto, no es instrumental. *Específicamente, indicaron que las “facultades de inspección, vigilancia y control de las superintendencias no conllevan ninguna facultad de ejecución de presupuesto, obras o desarrollo”*⁷.

16. Señalaron que en las BPND se afirma que “se reglamentarán las condiciones de operación, nivel de servicio, vigilancia y control y requisitos de registro con los que deberán desarrollarse las [Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE)]”⁸. Sin embargo, esto no demuestra una conexión porque la norma demandada puede incluir sujetos vigilados que no se relacionen con

⁴ Archivo “D-15766 Subsanación Santiago Cruz Mantilla y otro.pdf”, p. 6.

⁵ Ibid., p.7.

⁶ Sentencia C-415 de 2020.

⁷ Archivo “D-15766 Subsanación Santiago Cruz Mantilla y otro.pdf”, p.7.

⁸ Archivo “D0015766-Presentación Demanda-(2024-03-11 16-32-59).pdf”, p. 205.

las ILE; no dispone una regulación de las ILE, sino que únicamente establece una ampliación de competencias. Finalmente, incluso si se tomara como regulación, no tendría una conexión pues el desarrollo de las ILE requiere disposiciones instrumentales y la norma demandada no lo es.

17. Por último, manifestaron que la norma “carece de conexión directa e inmediata con los objetivos contemplados en el capítulo 3.B.2. de las Bases”⁹. Indicaron que ampliar las facultades de la Superintendencia no se relaciona con el propósito de contar con una red de infraestructura. Además, reiteraron que la disposición no es instrumental para ejecutar un presupuesto público.

18. Los demandantes concluyeron que la disposición demandada modificó el régimen de la inspección, la vigilancia y el control de algunos sujetos que están relacionados con el transporte. En consecuencia, se desnaturalizó la función de planeación y se vulneró el artículo 339 de la Constitución.

19. A partir de las anteriores razones, los demandantes le solicitaron a la Corte Constitucional que declarara inexecutable la norma demandada.

V. Intervenciones¹⁰

20. Durante el término de fijación en lista, la Corte recibió ocho escritos de intervención. El Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y el Semillero de Gobierno y Compra Pública de la Universidad de la Sabana, expresaron sus argumentos para defender la constitucionalidad del artículo 252 de la Ley 2294 de 2023. La Superintendencia de Transporte y el Departamento Administrativo de Presidencia de la República (en conjunto) solicitaron la emisión de un fallo inhibitorio y, en subsidio, que se declare la exequibilidad de la norma. Por su parte, la Asociación Nacional de Navieros y Agentes Marítimos (Asonav) solicitó que se declarara la inexecutable de la norma acusada. A su turno,

⁹ Archivo “D-15766 Subsanción Santiago Cruz Mantilla y otro.pdf”, p. 8.

¹⁰ Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=77016>

tres profesores universitarios intervinieron sin presentar una solicitud explícita de constitucionalidad o inconstitucionalidad sobre la disposición demandada.

21. A continuación, la Sala resume los escritos recibidos.

<i>Tabla 1. Resumen de las intervenciones</i>	
<i>Participante</i>	<i>Postura y argumento central</i>
<i>Ministerio de Transporte</i> ¹¹	<i>Exequibilidad.</i> Argumentó que la norma acusada cumple con el principio de unidad de materia porque establece una conexión temática clara con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), específicamente en relación con la Convergencia Regional. Sostuvo que los procesos de inspección, vigilancia y control de las zonas de enturnamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial, así como de los agentes marítimos y líneas navieras, son esenciales para garantizar la adecuada prestación del servicio público de transporte. En particular, manifestó que no “pueden existir elementos de una línea de procesos que queden sin los controles necesarios para establecer indicadores de su función y su participación en la búsqueda de objetivos y por lo tanto existe una unidad material”¹². Señaló que la Corte Constitucional explicó que la unidad de materia no debe ser analizada de manera rígida, ya que exigir que cada ley trate un único tema obstaculizaría la función legislativa¹³. Expresó que se contribuye a la reducción de brechas sociales y económicas, fortaleciendo los vínculos intra e interregionales y promueve una infraestructura intermodal eficiente. Afirmó que estas medidas son necesarias

¹¹ Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-06 22-18-17).pdf”.

¹² Ib. Pág. 10.

¹³ El interviniente hizo referencia a la Sentencia C-077 de 2012, que revisó la Constitucionalidad de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

	para alcanzar los objetivos de competitividad y desarrollo planteados en el PND. En su criterio, el artículo 252 está alineado con el propósito general de la ley y no constituye una usurpación de funciones, sino una disposición instrumental para la consecución de los fines establecidos en el PND. Particularmente, aseveró que la inclusión de nuevos actores dentro de los procesos de inspección vigilancia y control se realiza en función de la consecución de los planes y metas perseguidos. Estos últimos “buscan contar con una infraestructura regional y social basada en corredores carreteros, marítimos y fluviales, así como infraestructura y servicios aéreos y nodos logísticos que garanticen la adecuada conectividad para el movimiento de productos e insumos entre los centros de producción, acopio y distribución de alimentos con las ciudades principales, centros poblados y la red de puertos de Colombia”¹⁴. Posteriormente, la entidad¹⁵ agregó que la norma objeto de revisión planifica y prioriza acciones públicas fundamentales para la adecuada prestación de servicios y la ejecución del presupuesto. La disposición aumenta la capacidad operativa de la Superintendencia mediante la formalización de nuevos contribuyentes a la contribución especial de vigilancia. Destacó que la supervisión de las nuevas entidades es fundamental para la cadena logística de producción agrícola y la integración regional, contribuyendo a una transformación productiva eficiente y a la transición energética. También enfatizó que la norma es coherente con la necesidad de garantizar la legalidad y seguridad jurídica en la prestación de servicios públicos. Advirtió que existe una conexión temática, causal, teleológica, metodológica y sistemática entre la norma demandada y los objetivos del Plan. Concluyó que aunque el
--	---

¹⁴ Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-06 22-18-17).pdf”, p. 15.

¹⁵ El apoderado del Ministerio de Transporte dio alcance a su primera respuesta del 6 de mayo de 2024 y agregó nuevos elementos en su defensa de la constitucionalidad de la norma demandada.

	PND es multitemático, cumple con la regla de unidad de materia según la jurisprudencia, ya que todos los objetivos y herramientas del Plan están interrelacionados y complementan los fines del Gobierno.
<i>Departament o Nacional de Planeación (DNP)</i> ¹⁶	<i>Exequibilidad.</i> Afirmó que la inclusión de nuevos sujetos de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Transporte está directamente relacionada con los objetivos y metas establecidos en las bases del PND. Manifestó que lo anterior tenía justificación porque se consideró una medida fundamental para promover una adecuada prestación del servicio público de transporte de carga mediante puertos marítimos y fluviales, así como para fortalecer la eficiencia y competitividad de Colombia en el comercio exterior. También indicó que contar con una autoridad que vigile el cumplimiento de las normas que regulan el transporte de carga correspondiente, permitirá corregir una falta de coordinación entre los diferentes actores de la cadena, así como garantizar que se cumplan estándares uniformes de operación. Expuso que el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023 busca garantizar una adecuada prestación del servicio público de transporte de carga a través de puertos marítimos y fluviales, promoviendo la eficiencia y competitividad del país en el comercio exterior. Detalló cómo la supervisión de los operadores de zonas de entornamiento, patios de contenedores, agentes marítimos y líneas navieras contribuirá a la estandarización y continuidad del servicio, lo cual está alineado con las estrategias de desarrollo de infraestructura y transporte multimodal del PND. Subrayó que el Plan Plurianual de Inversiones contempla líneas de inversión específicas que respaldan las metas del artículo impugnado, tales como el fortalecimiento de la infraestructura y el

¹⁶ Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-17 18-56-06).pdf”.

	sistema de transporte marítimo, así como el fortalecimiento institucional de la administración pública para optimizar las capacidades de la Superintendencia de Transporte. Finalmente, el DNP determinó que no se vulneró el principio de unidad de materia y, por el contrario, la norma impugnada es una clara manifestación de plena observancia de la Constitución.
<i>Superintendencia de Transporte y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República</i>¹⁷	<i>Inhibición y, en subsidio, exequibilidad.</i> Argumentaron que la norma acusada no vulnera el principio de unidad de materia. Sostuvieron que dicha ley contiene una medida instrumental para la ejecución y puesta en marcha de los propósitos, objetivos y metas del PND, pues establece una relación de conexidad estrecha, directa e inmediata con las bases del PND y el plan de inversiones públicas, y no usurpa las competencias ordinarias del legislador. Para fundamentar su solicitud, describieron el marco constitucional y legal que regula las funciones de IVC de las superintendencias. Manifestaron que estos deberes son básicos para la regulación y supervisión de sectores económicos concretos y que la Constitución de 1991 y la jurisprudencia constitucional proporcionan un marco favorable para el ejercicio de estas funciones. Destacaron que la inclusión de nuevos sujetos a la IVC en el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023 es coherente con dicho marco y necesaria para la adecuada implementación del PND. Además, la Superintendencia de Transporte, en virtud de sus funciones delegadas, debe garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de transporte y sus servicios conexos, y que la supervisión de los nuevos sujetos vigilados, como las zonas de enturnamiento y los agentes marítimos, es crucial para mejorar la eficiencia y seguridad de la cadena logística del transporte en Colombia. Esto responde al

¹⁷ Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-17 18-59-34).pdf”.

	mandato constitucional de garantizar servicios públicos eficientes, inherentes a la finalidad social del Estado, contribuyendo así a la prosperidad general y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. En ese sentido, advirtieron que antes de la inclusión de esta supervisión en la Ley del PND, los actores mencionados no estaban bajo el control de ninguna autoridad. Aunque la Ley 105 de 1993 permite sancionar a quienes violen normas de transporte, el proceso sancionatorio puede tomar entre uno y dos años, lo que resulta insuficiente para resolver problemas logísticos de manera oportuna. Aclararon que esta disposición no modifica el sistema de inspección, vigilancia y control existente. La Superintendencia de Transporte, como entidad descentralizada de la orden nacional adscrita al Ministerio de Transporte, ya ejercía estas funciones delegadas por el presidente de la República, según lo dispuesto en el Decreto 101 de 2000, el Decreto 2409 de 2018 y normas complementarias. El escrito resaltó que la norma demandada permite una mejor supervisión y control de estos sujetos, lo que contribuye a la consecución de los objetivos del PND, especialmente en lo que respecta a la eficiencia operativa y energética, la seguridad humana y justicia social, y la transformación productiva. Finalmente, pidió a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, o en su defecto, como se refirió, declarar la exequibilidad de la disposición demandada.
<i>Semillero de Gobierno y Compra Pública de la</i>	<i>Exequibilidad.</i> Manifestó que se cumple con el principio de unidad de materia. Argumentó que el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023 es instrumental y está relacionado con los objetivos del PND, específicamente en los ejes de transformación productiva, internacionalización y acción

<i>Universidad de la Sabana</i>¹⁸	climática. Expuso que la disposición está en concordancia con el objetivo de convergencia regional del PND, que busca reducir las brechas regionales y la segregación socioespacial y socioeconómica. Esto porque las Bases del Plan establecen que se debe ejercer control y vigilancia sobre la red de servicios de transporte fluviales, que es precisamente lo que instituye la norma demandada. Indicó que, para lograr esa meta, se establece una red de infraestructura intermodal y de servicios de transporte conectada con los puertos marítimos. Señaló que se asigna a la Superintendencia de Transporte la función de inspección, control y vigilancia de los servicios conexos al transporte, garantizando así la conexión y la prestación adecuada del servicio público de transporte en Colombia. Por lo anterior, sostuvo que si se compara lo dicho por las Bases del Plan y la disposición objeto de disputa, “resulta claro y evidente que la norma elevó a rango legal lo que ya antes había sido mencionado en las Bases del Plan”¹⁹. Por lo tanto, la norma es coherente con las metas del PND, que incluyen la eficiencia del sistema portuario y la interconexión de infraestructuras logísticas.
<i>Asociación Nacional de Navieros y Agentes Marítimos (ASONAV)</i>²⁰	<i>Inexequibilidad.</i> Citó la Sentencia C-657 de 2000 y explicó que el principio de unidad de materia abarca no sólo la correspondencia entre el título de la ley y su contenido material, sino entre su propósito general y cada una de sus disposiciones para conseguir un proceso normativo coherente, lógico y técnico. Indicó que el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023 vulnera el principio de unidad de materia, ya que no guarda una relación directa e inmediata con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En concreto afirmó que se evidenciaba una falta de relación instrumental de la respectiva disposición para

¹⁸ Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-21 00-22-24).pdf”.

¹⁹ Ib. Pág. 8.

²⁰ Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-17 11-29-37).pdf”.

	cumplir con el objetivo de la sección de Transición energética en la que se encuentra. También expuso que se encontró una falta de relación sistemática “entre la modificación de los nuevos sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte con los demás asuntos de Transición energética de que trata el capítulo y subsección”²¹. Esta desconexión, según la asociación, contraviene lo establecido en la Constitución sobre la coherencia y relación temática en la legislación. Señaló que se extienden inapropiadamente las funciones de inspección y vigilancia de la Superintendencia de Transporte más allá del territorio nacional, lo cual quebranta el artículo 101 de la Constitución. También mencionó que la disposición acusada interfiere con las competencias de la Dirección General Marítima (Dimar), las cuales han sido asignadas por un decreto ley. En su criterio, ello genera incertidumbre y duplicidad de esfuerzos en la regulación y supervisión del sector, lo que podría afectar la eficiencia y operatividad de las actividades marítimas y portuarias en Colombia, pues se suscita un conflicto de competencias que no está justificado constitucionalmente. Dicha Asociación argumentó que la norma es indeterminada en cuanto a los sujetos de sanción, lo que viola el debido proceso administrativo y los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionatoria. Esto transgrede los artículos 150 y 338 de la Constitución, ya que no se define claramente a los sujetos pasivos de la contribución especial de vigilancia.
Joan Solanes Mullor ²²	<i>Sin solicitud específica.</i> Explicó el concepto de Estado regulador, originado en el <i>New Deal</i> de los años 20 y 30 en EE.UU. y extendido en los años 90 en Europa. Analizó las Superintendencias colombianas. Indicó que aunque la

²¹ Ib. Pág. 6.

²² Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-14 01-25-29).pdf”.

	Constitución de 1991 ofrece un marco teórico favorable a estas entidades, incluyendo la separación de poderes y colaboración armónica entre ellos, la práctica infraconstitucional no siempre asegura su autonomía e independencia. A nivel constitucional, artículos como el 113, 115, 116 y 211 permiten la existencia y funcionamiento de estas entidades, pero una regulación general (Ley 489 de 1998) resulta insuficiente a todas luces porque no se reconoce la independencia directamente de manera generalizada, sino por remisión a la ley de creación <i>ad hoc</i>. Sostuvo que, en la práctica, las superintendencias dependen significativamente del poder ejecutivo, especialmente en lo que respecta al nombramiento y mandato de sus superintendentes, lo que las expone a una fuerte influencia política. A pesar de los esfuerzos legislativos, las superintendencias en Colombia no alcanzan los estándares de independencia requeridos por un Estado regulador moderno. Concluyó que el poder ejecutivo tiene una gran discrecionalidad, a través de normas reglamentarias, para designar, organizar y, en última instancia, definir la autonomía o independencia de las Superintendencias. Sin embargo, esto no garantiza la adecuada separación entre las Superintendencias y el poder ejecutivo, lo cual es precisamente lo que “busca el Estado regulador para aislar a la entidad independiente de la injerencia política y asegurar así los ideales de estabilidad en la regulación y la presencia de la ciencia/técnica en la toma de decisiones”²³.
Juan Carlos Covilla Martínez ²⁴	<i>Sin solicitud específica.</i> Describió la historia y características de las superintendencias en Colombia, su origen en la misión Kemmerer de 1923 y su formalización en el Decreto 1050 de 1968. Explicó que, aunque la Constitución de 1991 establece

²³ Ib. Pág. 11.

²⁴ Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-16 14-10-06).pdf”.

	que las superintendencias forman parte del poder ejecutivo y pueden ser delegatarias de funciones del presidente, su autonomía administrativa y financiera no siempre implica independencia política y administrativa. Las superintendencias regulan diversos sectores, como el transporte y la salud, y sus funciones incluyen inspección, vigilancia y control, con competencias sancionatorias y jurisdiccionales. Especificó que las funciones de inspección, vigilancia y control (IVC) en Colombia, asignadas por la Ley 489 de 1998, no están claramente definidas por la ley, sino que han sido especificadas por la jurisprudencia (Sentencias C-851 de 2013 y C-205 de 2005). La atribución de competencias varía según la superintendencia, como se observa en la Ley 1 de 1991 para la Superintendencia de Transporte y la Ley 222 de 1995 para la Superintendencia de Sociedades. Las funciones de IVC no son suficientes para determinar el alcance de las competencias de cada superintendencia, lo que depende de la regulación del Congreso y el ejecutivo. Las superintendencias también tienen funciones sancionatorias y jurisdiccionales, que requieren imparcialidad e independencia, como establece el artículo 116 de la Constitución. La Corte Constitucional ha enfatizado que estas funciones deben garantizar el debido proceso y estar libres de control administrativo para asegurar su estructura y funcionamiento. Concluyó que, aunque las superintendencias tienen un marco constitucional favorable, la práctica legislativa y administrativa no siempre asegura su independencia del poder ejecutivo, lo que plantea desafíos para su funcionamiento como entidades reguladoras
Javier Franco	Sin solicitud específica. Manifestó que la Ley 2294 de 2023 establece la inspección, vigilancia y control de la

Zárate ²⁵	Superintendencia de Transporte sobre servicios conexos al transporte, pero criticó la vaguedad del término “servicios conexos” que podría incluir cualquier servicio prestado en terminales, puertos secos o puertos, sin una clara conexión con el servicio de transporte. El ciudadano aseveró que la vigilancia de actividades marítimas y de agentes marítimos ya está encomendado a DIMAR por el Código de Comercio y el Decreto Ley 2324 de 1984, lo que podría llevar a conflictos de competencias entre DIMAR y la Superintendencia de Transporte. Esto último va en contravía de los principios consagrados en el artículo 4 del Decreto 804 de 2001 (artículo 2.2.3.1.4. Decreto 1079 de 2015) que establece que el servicio público de transporte marítimo se prestará bajo el principio de eficacia. Destacó que se podría incluir infraestructura no concesionada marítima y fluvial, lo cual generaría superposiciones de competencias entre la Superintendencia de Transporte y otras entidades encargadas de su administración, como el Instituto Nacional de Vías. Concluyó que, en su opinión personal, se podría elevar la carga administrativa y la estructura de costos que debe soportar el particular de cara al ejercicio de actividades económicas que se suponen libres en las que no necesariamente se verá involucrado un servicio público esencial como el transporte.
----------------------	--

VI. Concepto de la procuradora general de la Nación²⁶

22. El Ministerio Público le solicitó a la Corte que se declarara la exequibilidad del artículo 252 de la Ley 2294 de 2023. La procuradora general de la Nación manifestó que la demanda no está llamada a prosperar porque *existe una conexidad razonable entre las metas PND 2022-2026 y la disposición acusada*. Para fundamentar tal conclusión, sostuvo que, en la parte general de la Ley 2294 de 2023, bajo el tercer eje de “transformación

²⁵ Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-17 19-14-53).pdf”.

²⁶ Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=78376>

productiva” se contempla la estrategia de “*ascenso tecnológico del sector transporte y promoción de la movilidad activa*”. Este plan incluye un programa que busca modos de transporte más eficientes a nivel operativo y energético. Propone que las líneas navieras, agentes marítimos, patios de contenedores y zonas de entornamiento *se conviertan en sujetos de inspección y vigilancia por parte de la Superintendencia de Transporte*, con el objetivo de promover una mayor eficiencia del sistema portuario a través del control administrativo.

23. Aseveró que se trata de una medida instrumental, la cual amplió la competencia de la Superintendencia de Transporte para incluir a las personas naturales o jurídicas que prestan servicios conexos al transporte. Esto abarca las zonas de entornamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial, así como las líneas navieras y sus representantes. Concluyó que, en efecto, *existe una “relación de medio y fin”* en tanto no se podría lograr una eficiencia en la división operativa del sector correspondiente “si no hay capacidad del Estado para verificar el cumplimiento de los estándares que se definan para ello, a través de la inspección, control y vigilancia” a cargo de la Superintendencia de Transporte.

VII. Consideraciones

Competencia

24. Según lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, este tribunal es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026.

Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

25. La intervención conjunta de la Superintendencia de Transporte y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, solicita declarar la *inhibición* sobre el cargo de inconstitucionalidad admitido.

26. De manera inicial y teniendo en cuenta que las entidades intervinientes señalaron que la parte actora no satisfizo la carga argumentativa que haría apto el cargo, la Sala Plena advierte que *la solicitud de ineptitud de la demanda es genérica al corresponder solo a un enunciado, sin que se plantearan argumentos concretos que los sustenten*. En efecto, el único sustento de tal afirmación es que se hizo una lectura “subjetiva, parcial y descontextualizado el texto de la norma sub examine, atribuyéndole, respecto al principio de unidad de materia, un alcance y efecto que no surge de su contenido material (...) En ese sentido, puede concluirse que los reproches esgrimidos por los demandantes *carecen de los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia y, por tanto, la Corte debe abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda*”²⁷.

27. En la Sentencia C-387 de 2023 se indicó que cuando los intervinientes proponen una decisión inhibitoria deben presentar “un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa”²⁸. De modo que *no proceden las solicitudes genéricas de ineptitud de la demanda* en las que solo se plantea un enunciado, se recurre a alegatos comunes o se refiere de forma abstracta al incumplimiento de las cargas necesarias sin desarrollar argumentos concretos que se deriven de un examen particular de la acusación realizada y que sirvan de soporte a la solicitud de inhibición. En esa oportunidad, la Corte indicó que, dado el carácter deliberativo que tiene la acción pública de inconstitucionalidad, debe existir una argumentación mínima sobre el particular, por lo que debe avanzar en el estudio de fondo de los cargos planteados.

28. En la Sentencia C-100 de 2022, la Corte consideró que el interviniente no presentó un análisis mínimo que permitiera colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa, por lo que, en ese sentido, la Sala concluyó que, tal como se planteó en el auto admisorio, los demandantes en términos generales y en el cargo particular,

²⁷ Archivo digital “D0015766-Conceptos e Intervenciones-(2024-05-17 18-59-34).pdf”. Pg. 38.

²⁸ Sentencia C-100 de 2022.

presentaron una carga argumentativa mínima que permite a la Corte avanzar en el estudio de fondo de los cargos.

29. Con anterioridad, este tribunal se ha abstenido de resolver solicitudes de inhibición²⁹, cuando advirtió que el interviniente solo expresó que el escrito del accionante era confuso y que sus argumentos de inconstitucionalidad eran imprecisos; la decisión se fundamentó en que el ciudadano no cumplió con la carga argumentativa mínima de valoración frente a la demanda radicada. Al tiempo que la jurisprudencia constitucional³⁰ ha determinado que procede el estudio de estas peticiones en cuanto los intervinientes analicen “por separado cada una de las razones de la violación que trae la demanda, señal[e]n frente a cada una de ellas los defectos en que incurre el actor desde el punto de vista de la formulación del cargo y concluy[a]n que la demanda es inepta (...)”³¹.

30. Entonces, reitera la Sala que quienes propongan una inhibición deben presentar razones que generen dudas sobre la efectiva acreditación de la carga argumentativa exigida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional, como fue previamente señalado³².

31. En el presente asunto, la Sala encuentra que los intervinientes no presentaron un análisis mínimo que permitiera colegir las razones del incumplimiento de los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia exigidos para estructurar el cargo de inconstitucionalidad formulado, por lo que en ese sentido se advierte que, tal y como se indicó en el auto admisorio, los demandantes exponen una carga argumentativa mínima que le permite a la Corte avanzar en el estudio de fondo por la presunta infracción del principio de unidad de materia³³.

²⁹ Sentencia C-556 de 2001.

³⁰ Sentencias C-178 de 2006, C-542 de 2007 y C-045 de 2017.

³¹ Sentencia C-542 de 2007.

³² Sentencia C-194 de 2023.

³³ Cfr. Sentencia C-100 de 2022.

Problema jurídico y estructura de la decisión

32. Conforme a los planteamientos de la demanda, la Sala Plena debe resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, que adiciona una función de inspección, control y vigilancia a la Superintendencia de Transporte, vulnera el principio de unidad de materia al no existir presuntamente una conexidad directa, inmediata y estrecha con las bases de la ley del plan y el plan plurianual de inversiones? ii) ¿el artículo examinado incorpora una norma de carácter permanente en el ordenamiento jurídico y no meramente instrumental para la consecución de los objetivos del PND?

33. De esta forma, la Corte acogerá como metodología de exposición el desarrollo de una dogmática general y sus decisiones más recientes sobre el principio de unidad de materia en las leyes aprobatorias del PND. Con base en ello, se procederá a resolver el asunto en discusión.

El principio de unidad de materia en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia constitucional³⁴

34. El artículo 158 de la Constitución dispone que todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Por su parte el artículo 169 *ibidem* exige que los títulos de las leyes correspondan a su contenido, pues el título sirve como guía del contenido principal de la ley, para indicar que se refiere a un solo tema o a distintos relacionados entre sí³⁵.

³⁴ Se reiteran las sentencias: C-191 de 1996, C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-026 de 2020, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, entre otras.

³⁵ Sentencia C-219 de 2019.

35. Este principio constitucional pretende que exista coherencia interna mediante la conexión temática entre las disposiciones que integran una determinada ley, sirviendo como garantía de transparencia y publicidad en el proceso legislativo³⁶. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *la unidad de materia busca evitar que los legisladores sean sorprendidos con la aprobación de normas que no corresponden con las materias que constituyen el eje temático de la ley aprobada y que, por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas*³⁷.

36. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el principio de unidad de materia busca limitar la posibilidad de que se introduzcan disposiciones que, en virtud del objeto general de la ley, puedan considerarse extrañas y, por tanto, afectar de alguna manera el principio democrático, la publicidad y la vigencia del Estado de derecho³⁸. Por estas razones, una potencial vulneración al principio de unidad de materia ha sido considerada como un vicio de carácter sustantivo y no meramente formal, dado que la compatibilidad de las disposiciones acusadas con aquél exige una valoración acerca de la materia objeto de regulación³⁹.

37. El principio de unidad de materia no trata de una regla particularmente inflexible, pues significaría una afectación desproporcionada del principio democrático representado en el ejercicio del amplio margen de configuración legislativa. Así, la aplicación de este principio “no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa del Congreso de la República. Su objetivo no es obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa. El principio democrático demanda deferencia

³⁶ Sentencia C-359 de 2016.

³⁷ Sentencias C-537 de 2023, C-714 de 2008.

³⁸ Sentencias C-008 de 2018 y C-026 de 2020, las cuales fueron reiteradas en la Sentencia C-415 de 2020.

³⁹ Sentencia C-049 de 2022.

de parte del juez constitucional con el diseño y organización que se haya elegido mediante el proceso político legislativo”⁴⁰.

38. La Corte ha señalado que el principio de unidad de materia se satisface cuando las disposiciones o modificaciones incorporadas a un proyecto de ley *guardan una relación de conexidad causal*⁴¹, *teleológica*⁴², *temática*⁴³ o *sistémica*⁴⁴ con la materia dominante del mismo. Estos diversos tipos de conexidad evidencian que la infracción de tal principio se origina cuando la disposición correspondiente no guarda ninguna relación con la materia dominante de la iniciativa correspondiente, además de confirmar el carácter flexible de la interpretación del mismo. Al respecto, la Corte ha señalado que “la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible”⁴⁵.

39. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el estándar antes propuesto *no es aplicable tratándose de la ley del PND* en la cual el grado de eficacia del principio de unidad de materia responde a un

⁴⁰ Sentencias C-025 de 1993 y C-933 de 2014.

⁴¹ Hace referencia a “la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Sentencia C-400 de 2010.

⁴² Es definida como “la existencia de una comunidad de fines entre la ley y cada una de las normas que contiene, siguiendo el mismo fallo, ‘consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley’”. Sentencias C-933 de 2014 y C-400 de 2010.

⁴³ Consiste en la “vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. La Corte ha explicado que la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una conexión objetiva y razonable” Ibidem.

⁴⁴ Puede ser entendida como “la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna” Ibidem.

⁴⁵ Sentencia C-1025 de 2001.

estándar más exigente, derivado de la precisa regulación constitucional y orgánica descrita. Esto responde, sobre todo, 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 modificaciones⁴⁶.

40. El precedente constitucional sobre la materia es amplio⁴⁷ por lo que en este apartado se hará una breve recapitulación de las reglas jurisprudenciales que se derivan de dicho principio.

41. La jurisprudencia constitucional ha diseñado un *juicio de constitucionalidad estricto* bajo el cual procede a verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia en estos casos. Tiene como propósito principal determinar la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición objeto de control y los contenidos de la ley.

42. En la Sentencia C-415 de 2020 la Corte sintetizó las reglas jurisprudenciales que reiteradamente aplica al momento de materializar el referido juicio. Este se compone de las siguientes etapas:

<i>Tabla 2. Juicio estricto de constitucionalidad para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia</i>	
<i>Etapas del juicio</i>	<i>Objetivo</i>
Primera etapa	Determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si se trata de una disposición instrumental.

⁴⁶ Sentencia C-537 de 2023.

⁴⁷ Las sentencias más significativas de esta línea jurisprudencial son: C-191 de 1996, C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, entre otras.

Segunda etapa	Definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas.
Tercera etapa	Constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.

43. La parte general del PND contiene los propósitos y objetivos, así como las metas y prioridades de la acción estatal a largo plazo. Estos asuntos, como es apenas natural, cubren las más variadas materias, razón por la cual dicha parte general es necesariamente multitemática y no puede estar gobernada por una relación de conexidad con una materia predominante. Así, se considera que “no es posible, en estricto sentido, identificar una materia o tema dominante de la ley –más allá del tema genérico de la planeación- dado que se ocupa de regular muy variadas áreas y sectores de la vida estatal y comunitaria”⁴⁸.

44. Empero, la misma regulación constitucional ha señalado que existe una relación de instrumentalidad entre las normas que hacen parte de los mecanismos de ejecución del PND y la parte general. Esto quiere decir que aquellas previsiones deben ser instrumentos que se muestren racionalmente adecuados para el logro de los objetivos contenidos en la parte general del plan. Esta relación de conexidad se demuestra, por ejemplo, de la lectura de la legislación orgánica la cual al describir los contenidos del plan de inversiones del PND incluye los mecanismos idóneos para la ejecución de los planes contenidos en la parte general.

45. A ello se suma lo previsto en el artículo 150.3 de la Constitución, el cual determina como contenido del PND las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de ese plan. Esto es reafirmado por el artículo 341 superior, al señalar que el *plan nacional de inversiones* contiene mandatos que constituyen mecanismos idóneos para la ejecución. Lo anterior significa que la idoneidad o instrumentalidad, esto es, la concurrencia de disposiciones con arreglo a los

⁴⁸ Sentencia C-016 de 2016.

finés y propósitos de la parte general del PND, está precedida de soporte constitucional⁴⁹.

46. *La unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento*, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. Por consiguiente, para que una disposición demandada supere el juicio de unidad de materia debe tener un carácter instrumental (de medio a fin) con las metas previstas en la parte general del plan⁵⁰.

47. Por otra parte, el estándar de conexidad ordinario no resulta adecuado ni suficiente para el caso de las normas especiales del PND, en razón a que, si se parte de reconocer que la parte general es, por naturaleza, *multitemática*, entonces admitir una evaluación flexible vaciaría de contenido el principio de unidad de materia en el asunto analizado. Ese enfoque permitiría que cualquier norma resultare conexas con los contenidos de la parte general, que por referirse a los propósitos y objetivos de política pública durante el cuatrienio cubren virtualmente todas las facetas de la acción estatal. Esta restricción se hace más necesaria si se tiene en cuenta que los mecanismos de ejecución del PND no se restringen a prescripciones de carácter presupuestal o, en sentido más amplio, económicas, sino que cubren una variedad de estrategias cuyo condicionante, a partir del principio de unidad de materia, es una relación instrumental cierta y verificable⁵¹.

⁴⁹ A partir de tal distinción en la Sentencia C-305 de 2004 se manifestó 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”.

⁵⁰ Sentencias C-126 de 2020, C-068 de 2020 y C-026 de 2020.

⁵¹ En las sentencias C-377 de 2008 y C-305 de 2004 se sostuvo que: “las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de

48. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la conexidad entre dichas normas instrumentales y los contenidos de la parte general del PND debe ser directa e inmediata, lo que supone un estándar más riguroso del principio de unidad de materia en este caso. Como lo ha señalado este tribunal, *los mecanismos de ejecución del PND 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”*⁵². Conexidad directa e inmediata que se opone a una relación eventual, mediata o conjetural entre los planes y propósitos generales de la ley y los mecanismos para su ejecución. El estándar establecido por la Corte es preciso y estricto: se infringe el principio de unidad de materia cuando las normas acusadas del PND, correspondientes a los citados mecanismos, no contienen medidas que inequívocamente operen como instrumentos para el logro de los contenidos de la parte general de la ley del plan⁵³.

49. Para esta corporación⁵⁴ una conexidad eventual se verifica cuando el cumplimiento del objetivo previsto en la parte general del PND no puede obtenerse inequívocamente de la medida legislativa acusada, sino solo de

carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios”.

⁵² Sentencia C-305 de 2004.

⁵³ En términos de la Sentencia C-539 de 2008: “la conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser directa e inmediata, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia. En definitiva, aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia”.

⁵⁴ Sentencia C-394 de 2012.

forma hipotética. De otra parte, la afectación de la unidad de materia derivada de la conexidad mediata se origina cuando el logro del objetivo mencionado no se deriva de la ejecución de la norma presupuestal, sino que además requiere del cumplimiento o presencia de otra condición o circunstancia. En tanto no es posible hacer un inventario taxativo de las medidas instrumentales del plan que vulneran el principio de unidad de materia, la Corte ha identificado algunos casos paradigmáticos.

50. Uno de ellos está referido a aquellas normas que, por su naturaleza son completamente ajenas a la normativa de planeación, porque regulan asuntos no contenidos en la parte general del PND, lo cual implica que exceden la regulación propia del cuatrienio. De ahí que para este tribunal se desconoce el mencionado principio por *“aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio, de manera tal que la ley del plan no puede ser empleada para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten 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”*⁵⁵.

51. Sobre la última etapa del juicio estricto de constitucionalidad esta corporación ha establecido que la conexidad directa e inmediata significa comprobar que el cumplimiento de las normas instrumentales lleve inequívocamente a la realización de las metas generales del plan. De forma que está proscrita la conexidad eventual o mediata, la cual ocurre cuando del cumplimiento de la norma instrumental no se obtiene concreta y directamente la efectividad de los objetivos y metas generales del plan, de sus principales programas o de los proyectos de inversión, o se trata de una efectividad meramente conjetural e hipotética⁵⁶.

52. La tercera etapa del juicio fue precisada por la Sentencia C-063 de 2021 al advertir que la comprobación de la conexidad directa e inmediata entre la

⁵⁵ Ibídem.

⁵⁶ Sentencia C-305 de 2004.

disposición instrumental y la parte general del plan significaba sujetar la validez de una disposición instrumental a su conexidad con documentos abstractos de política pública, que por su extensión y generalidad podían ser interpretados de forma que justificaban la adopción de cualquier tipo de norma instrumental.

53. Para superar el nivel de abstracción identificado, en dicha sentencia la Sala Plena precisó como regla de decisión que: *“las disposiciones instrumentales incorporadas en tales leyes deben guardar conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada 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”*⁵⁷.

54. En suma, para definir si existe una vulneración al principio de unidad de materia, ante una disposición del PND, deberá realizarse un *juicio de constitucionalidad riguroso* por medio del cual, el juez constitucional debe: (i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental; (ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental). En tal dirección, (iii) constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, así como de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo.

55. Así las cosas, el carácter multitemático y heterogéneo del plan no puede dar lugar a que se introduzcan normas que no tengan una conexión estrecha directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra restringido⁵⁸. Para estos últimos efectos es relevante valorar que la disposición acusada no tenga por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presenten

⁵⁷ Sentencia C-063 de 2021.

⁵⁸ Sentencia C-049 de 2022.

leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo⁵⁹.

La regla general de respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes⁶⁰

56. La sentencia C-126 de 2020⁶¹ señaló que la ley del plan tiene un alcance y condiciones de aprobación diferentes a las de otras leyes, que el mismo artículo 150 de la Constitución atribuye al Congreso de la República: “así aunque la ley del plan es una ley de carácter ordinario -no estatutaria ni orgánica-, ni requiere de mayorías especiales para su aprobación, sí tiene una finalidad especial, pues está orientada a cumplir los objetivos que el Gobierno en funciones quiere promover, por lo que su vigencia es temporal e igualmente su trámite es más breve, y está sujeto a condiciones constitucionales especiales en las que el Gobierno tiene mayor injerencia en la decisión del legislativo, en los términos regulados por el artículo 341 de la Constitución”.

57. Por la naturaleza especial y los objetivos específicos de la ley del plan, se observó en dicha providencia que “no está diseñada constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador en virtud del artículo 150 superior. Si bien el análisis del asunto dependerá del caso en concreto (...), el principio de unidad de materia se evalúa también en virtud de la naturaleza del plan de desarrollo”⁶².

⁵⁹ Sentencia C-440 de 2020.

⁶⁰ Los fundamentos jurídicos de este apartado fueron reiterados de la Sentencia C-405 de 2020.

⁶¹ Declaró exequible, por el cargo analizado, el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

⁶² Sentencia C-126 de 2020.

58. Ello le permitió al Tribunal afirmar que el plan *“no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la órbita de acción de un Gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente. De lo contrario se desconocería la vocación de temporalidad del plan, las medidas normativas del plan excederían la función constitucional de impulsar su cumplimiento, y el plan se convertiría en un mecanismo para llenar vacíos legales que indudablemente corresponde tramitar al legislador, pero mediante el procedimiento legislativo propio de las leyes que los contengan”*⁶³.

59. El principio de unidad de materia en la ley del plan proscribía de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, *aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos*. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3⁶⁴ del art.150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes).

60. No es la ley del plan una herramienta única de gobernabilidad. El presidente de la República y sus ministros cuentan con la posibilidad de acudir a la ley ordinaria -iniciativa legislativa-, a través del órgano democrático por excelencia. Entonces, el ejecutivo conserva intacta la capacidad de regular

⁶³ Ibídem. De esta manera, la Corte en la sentencia C-026 de 2020 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”*.

⁶⁴ *“Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”*.

legislativamente la economía mediante el uso de las demás facultades ordinarias y extraordinarias que le confiere la Constitución (arts. 150 y 200⁶⁵), al igual que puede emplear la potestad reglamentaria (num. 11 art. 189)⁶⁶.

61. Así, el control de constitucionalidad debe cuidar que la expedición de la ley del plan no se constituya en un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador, convirtiéndola en una herramienta para la solución de todas las urgencias legales que precise el Gobierno de turno; en fin, trasformando una ley con claros alcances y límites constitucionales, en una especie de cajón de sastre que desplaza por completo la competencia ordinaria y permanente del Congreso de la República.

62. De esta manera, la Corte ha perfilado su jurisprudencia constitucional en el sentido de que la ley del plan no puede contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política principalmente económica tendría siempre conexión -así fuera remota- con el Plan Nacional de Desarrollo. La pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático.

63. Esta postura, se insiste, busca reivindicar las competencias constitucionales del Congreso de la República, dada la relevancia de la forma organizativa de Estado social de derecho y los principios superiores de la democracia, la participación, el pluralismo, la separación de poderes y los derechos de las minorías (arts. 1º y 113 C. Pol.).

La regla general de temporalidad de la ley del plan

⁶⁵ “Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución. 2. Convocarlo a sesiones extraordinarias. 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150. 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. (...)”.

⁶⁶ Sentencia C-478 de 1992.

64. Este tribunal ha hecho énfasis en el carácter temporal de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo⁶⁷. En la sentencia C-126 de 2020 se sostuvo que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, “por su naturaleza, deben tener vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia ‘aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio’⁶⁸” Ya en la sentencia C-068 de 2020 la Corte había manifestado que la regla de la temporalidad “es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”, postura que vendría a ser reforzada en la C-126 de 2020 al afirmarse que “la temporalidad y el carácter instrumental de la medida, como criterios que permiten evaluar el cumplimiento del requisito de conexidad que acrediten el respeto del principio de unidad de materia, permiten maximizar el principio democrático”.

65. En la Sentencia C-415 de 2020, la Corte destacó que al resultar comprometida una competencia legislativa ordinaria permanente, es menester que la iniciativa gubernamental en materia del PND hubiere estado precedida de la *justificación suficiente* que evidenciara con claridad que la disposición pretendida: i) constituye una expresión de la función de planeación, ii) es una norma instrumental destinada a permitir la ejecución del plan favoreciendo la consecución de los objetivos generales, iii) es un mecanismo idóneo para la puesta en marcha del plan de inversiones o una medida indispensable para impulsar el cumplimiento del PND y iv) no busca llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes.

66. Dicha carga de argumentación debe asumirse por parte del Gobierno nacional, cuando afecte una normatividad ordinaria permanente, sobre el porqué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del PND.

⁶⁷ Sentencias C-026, C-068 y C-126 de 2020.

⁶⁸ Sentencia C-394 de 2012. Se apoyó la Corte, en esa oportunidad, en las sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-376 de 2008 y C-377 de 2008.

67. Tal claridad argumental es indispensable dada la competencia constitucional entregada al ejecutivo en materia de planeación, diseño y puesta en ejecución del PND, sin que corresponda a la Corte realizar conjeturas para complementar lo que imagina fueron la intención y metas perseguidas por el Gobierno nacional y, por ende, encontrar una relación entre la medida y los objetivos generales del plan, máxime cuando los pactos estructurales resultan tan generales.

68. Conforme a lo explicado, en principio, se trata de una vigencia de 4 años de las disposiciones adoptadas en la ley del PND; no obstante, la regla general de la exigencia de temporalidad no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.

69. En contraste, al corresponder a la regla general, la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones con carácter permanente por carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan, como aquellas que buscan introducir regulaciones aisladas que llenan vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o códigos⁶⁹.

El asunto *sub-examine*. La inexecutable de la disposición legal acusada

Alcance y contenido de la norma acusada

⁶⁹ En las sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020 se resolvieron unas demandas de inconstitucionalidad sobre disposiciones legales que regulaban el Ingreso Base de Cotización (IBC) para trabajadores independientes. En ambas oportunidades, comprendiendo planes de desarrollo distintos, la Corte evidenció que se trataba de disposiciones aisladas ante la temática regulada en los objetivos generales y de forma específica en los capítulos previstos. En el primer asunto, se evidenció que la regulación del IBC no se relacionaba con el mecanismo de ejecución y, a su vez, la conexión de esta disposición con los objetivos generales era meramente hipotética, conjetural e indirecta, en tanto no podía predicarse una relación estrecha, siendo claro que el objetivo era llenar un vacío en la regulación sobre la cotización de los independientes que quedó de una ley anterior. En el segundo asunto, al estudiar una norma similar, se pudo observar su ubicación en un pacto y que no era instrumental los cometidos propuestos, tampoco contribuía directamente a la materialización de las metas previstas en el plan.

70. De manera inicial, le corresponde a la Corte exponer el contenido general de la disposición demandada. En el presente asunto, se demandó 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 personas naturales o jurídicas que prestan *servicios conexos* al transporte: 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 de ese servicio público en Colombia.

71. Para comprender de mejor manera el alcance de la referida norma, es necesario mencionar las competencias establecidas en otros cuerpos normativos que inciden o se relacionan con las facultades integradas mediante la norma bajo examen.

72. En primer lugar, la Corte destacará las potestades entregadas a la Superintendencia de Transporte fijadas en el *Decreto 2409 de 2018*⁷⁰. En el mencionado cuerpo normativo se fijó la naturaleza jurídica (art. 3), objeto (art. 4) y funciones (art. 5⁷¹) de la Supertransporte, frente a las cuales es preciso destacar que está encargada de la vigilancia, inspección, y control en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la ley⁷². En concreto, le corresponde: “Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación, administración, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura marítima, fluvial y portuaria”⁷³.

⁷⁰ Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.

⁷¹ Estableció 17 funciones y en el numeral 18 aludió a “[t]odas las demás que se le atribuyan de conformidad con la ley”.

⁷² Artículo 4 del Decreto 2409 de 2018.

⁷³ Ib., numeral 5.

73. En segunda medida, la Sala observa que la Autoridad Marítima Colombiana -Dirección General Marítima, Dimar- tiene a su cargo la vigilancia, control y cumplimiento de la normatividad que rige la actividad marítima de conformidad con el artículo 1430⁷⁴ del Código de Comercio y el artículo 4⁷⁵ del Decreto 2324 de 1984. De conformidad con lo anterior, corresponde a esta autoridad dirigir y controlar el desarrollo de la marina mercante, el registro e inspección de las actividades de los agentes marítimos y las tarifas respectivas, entre otros⁷⁶.

⁷⁴ Código de Comercio, artículo 1430: “<DEFINICIÓN DE ACTIVIDAD MARÍTIMA>. La autoridad marítima nacional estará constituida por la Dirección de Marina Mercante y sus diferentes dependencias, la cual ejercerá sus funciones y atribuciones en los puertos y mar territorial en lo relativo a la vigilancia, control y cumplimiento de las normas relacionadas con las actividades marítimas.

La autoridad marítima en cada uno de los puertos colombianos se ejercerá por el respectivo capitán de puerto o quien haga sus veces. Los demás funcionarios públicos que ejerzan funciones diferentes en los puertos marítimos y fluviales, deberán colaborar con la autoridad marítima y en caso de colisión decidirá el capitán de puerto”.

⁷⁵ Decreto Ley 2324 de 1984, artículo 4: “Objeto. La Dirección General Marítima y Portuaria es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos que señala este Decreto y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento y la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país”.

⁷⁶ Ib, artículo 5º: “Funciones y atribuciones. La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones: (...)

2º Dirigir, regular, controlar y promover el desarrollo de la Marina Mercante, la investigación científica marina y el aprovechamiento de los recursos del mar. (...)

6º Autorizar la operación de las naves y artefactos navales en aguas colombianas. (...)

8º Regular, autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto.

9º Regular, efectuar y controlar la inscripción, registro, inspección, clasificación, matrícula y patente de las naves y artefactos navales. (...)

11. Autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas en especial las de practica, remolque, agenciamiento marítimo, cabotaje de naves y de carga, portuarias, estiba, dragado, clasificación, reconocimiento, bucería, salvamento y comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan. (...)

13. Regular, dirigir y controlar las actividades del transporte marítimo internacional y de cabotaje, público o privado; asignar, modificar o cancelar rutas y servicios u establecer las condiciones para la prestación de los mismos. (...)

74. En tercer término, se encuentra el artículo 28 de la Ley 336 de 1996 dispone que el Ministerio de Transporte ejerce la función de control y vigilancia respecto de los *servicios conexos*⁷⁷ de la actividad transportadora, entre los cuales se encuentran los prestados en puertos.

75. Bajo tal contexto, la norma demandada -artículo 252 de la Ley 2294 de 2023- 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. Estas competencias convergen con las facultades entregadas por la ley, principalmente a la Autoridad Marítima Colombiana - Dimar-. Además, coinciden con las labores de IVC encargadas al Ministerio de Transporte sobre los servicios conexos al transporte.

Juicio de constitucionalidad para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia de una norma del PND

76. Con base en las reglas jurisprudenciales descritas, la Sala Plena resolverá el problema jurídico propuesto, de acuerdo con la metodología descrita.

i) Ubicación del artículo 252 de la Ley 2294 de 2023 y el contenido general de la disposición demandada.

77. Mediante la Ley 2294 de 2023 el Congreso de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2022-2026 denominado “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. El título uno de esta

⁷⁷ Ley 336 de 1996, artículo 27: “Se consideran como servicios conexos al de transporte público los que se prestan en las terminales, puertos secos, aeropuertos, puertos o nodos y estaciones, según el modo de transporte correspondiente. (...)”.

ley contiene la parte general y consta de cuatro artículos. El artículo primero explica que su objetivo es convertir a Colombia en un “líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”; todo ello para buscar la paz como escenario en el que se logre vivir con dignidad.

78. El artículo 2 aclara que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” y sus anexos hace parte integral de la ley. El artículo 3 precisa que el Plan Nacional de Desarrollo se materializa a través de los siguientes ejes de transformación: (i) ordenamiento del territorio alrededor del agua; (ii) seguridad humana y justicia social; (iii) derecho humano a la alimentación; (iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática; y (v) convergencia regional.

79. El artículo 4 señala que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 cuenta con los siguientes ejes transversales: (i) paz total; (ii) los actores diferenciales para el cambio; (iii) estabilidad macroeconómica; (iv) y política exterior con enfoque de género.

80. El título dos de la referida ley inicia con el artículo 5, el cual describe el Plan de Inversiones Públicas 2023-2026, sus fuentes de financiación y la forma en que los recursos se distribuyen por cada eje de transformación.

81. El título tres, por su lado, consagra los mecanismos de ejecución del plan, organizados por capítulos, así: (i) proyectos, políticas y programas para la construcción de la paz; (ii) ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia ambiental; (iii) seguridad humana y justicia social; (iv) derecho humano a la alimentación; (v) transformación productiva, internacionalización y acción climática; y (vi) convergencia regional.

82. 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” y en la sección primera denominada “transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima”.

83. Conforme a su ubicación en el cuerpo normativo, el artículo 252 acusado está ubicado en los mecanismos de ejecución del plan y no en su parte general. Ello implica que la disposición cuestionada, en principio, podría perseguir el cumplimiento de los propósitos y metas a los que apunta el eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática”. Sin embargo, la conclusión sobre el carácter instrumental o no de dicho precepto, se analizará a continuación en el segundo y tercer paso de este juicio de constitucionalidad.

ii) Los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del plan y el Plan Nacional de Inversiones 2023-2026, y su relación con el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023

84. La Sala observa que el Plan Nacional de Desarrollo presenta los *ejes de transformación* denominados (i) ordenamiento del territorio alrededor del agua; (ii) seguridad humana y justicia social; (iii) derecho humano a la alimentación; (iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática; y (v) convergencia regional.

85. En concreto, la disposición acusada se relacionaría con el eje de transformación de la parte general del plan denominado “transformación productiva, internacionalización y acción climática”, vínculo causal que la Sala verificará.

86. Según el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, dicho eje apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la

competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza⁷⁸.

87. En atención al documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”, el eje “transformación productiva, internacionalización y acción climática” se sustenta en cinco *ideas claves*⁷⁹:

- a. **Sin la lucha contra el cambio climático, la supervivencia de la especie humana como la conocemos no será viable.** La transición hacia una economía productiva limpia, justa y equitativa, con crecimiento sostenible y uso intensivo del conocimiento, llevará a que Colombia sea potencial mundial de la vida.
- b. **El país ha sido incapaz de frenar la pérdida de biodiversidad causada por la deforestación y la ineficiencia en su regeneración, llevando a la inevitable disminución de los servicios ecosistémicos que soportan el aparato productivo y a la sociedad.** Durante los próximos años se transitará de la depredación de los recursos naturales a la protección efectiva de la mega diversidad de Colombia.
- c. **La dependencia energética y económica del país de los combustibles fósiles representa una baja competitividad y acentúa la vulnerabilidad.** Se requiere una respuesta urgente, que de manera progresiva lleve a cambios sustantivos en los modos de producción y de consumo. De manera contundente, se usarán los excedentes financieros del carbón y del petróleo para hacer una transición energética que nos lleve a una economía verde.
- d. **La falta de innovación, investigación y desarrollo ha profundizado la pobreza y aumentado la acumulación de capital en actividades de baja productividad y poco diversificadas.** La reindustrialización estará basada en la bioeconomía y de acuerdo con

⁷⁸ Artículo 3.4 de la Ley 2294 de 2023.

⁷⁹

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>. Pg. 144 y 145.

las potencialidades regionales; será accesible a toda la población e intensiva en conocimiento y tecnología.

- e. **La brecha de financiamiento climático y para la transformación productiva constituye un desafío de enormes proporciones.** Es necesario fortalecer la conciencia sobre el valor intergeneracional, de modo que el factor ambiental pueda incorporarse a los procesos de toma de decisiones financieras a todos los niveles. Se alinearán los instrumentos existentes y fomentará el desarrollo de mecanismos innovadores, reforzando el rol de los bancos centrales, la valoración de activos y alternativas de inversión.

88. En tal medida, entre los indicadores de primer nivel, se observa “toneladas de CO2 mitigadas por el sector transporte” que reportaba una línea base de “149.630 (millones) (2021)”, y se han propuesto cumplir la meta durante el cuatrienio de “2.149.630 (millones)”⁸⁰.

89. De tal forma, el documento BPND señala que “los sectores de transporte, industria y residencial deberán recibir atención especial de la política pública para asegurar que puedan llevar a cabo una transición consistente con los principios expresados en este documento. (...) En Colombia, la energía útil es del 31 %, es decir, la ineficiencia en el consumo es elevada, teniendo altos potenciales para implementar medidas de eficiencia energética. El sector transporte es el mayor consumidor energético (44 %), el sector de mayor ineficiencia energética (70 %) y el que produce el 12,5 % de las emisiones totales de GEI del país”⁸¹.

90. Para tal efecto, el reseñado documento expone que alcanzar la mencionada transformación supone el cumplimiento de los siguientes “catalizadores”⁸²:

⁸⁰ Ib., pg. 145.

⁸¹ Ib., pg. 148 y 149.

⁸² Ib., pg. 153.

- a. Lograr un proceso que lleve a la revitalización de la naturaleza con inclusión social, que incluye tanto las intervenciones de conservación, manejo sostenible y restauración, como el freno a la deforestación y la transformación de otros ecosistemas.
- b. Transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza, que se enfoca en alcanzar la descarbonización y consolidar territorios resilientes al clima.
- c. Realizar la transformación energética de manera progresiva, que reduzca la dependencia del modelo extractivista y democratice el uso de recursos energéticos locales como las energías limpias y la generación eléctrica. Como política de este gobierno se buscará acelerar una transición energética justa y se promoverá que los excedentes del petróleo y del carbón contribuyan a la financiación de las economías alternativas.
- d. Diversificar la economía a través de la reindustrialización. Incluye el cierre de brechas tecnológicas, el impulso a los encadenamientos productivos para la integración regional y global, y el fortalecimiento de las capacidades humanas y de los empleos de calidad. Además, con actividades económicas que promuevan el uso sostenible de la biodiversidad, incorporando criterios de economía circular y que sean intensivas en conocimiento e innovación.
- e. Disponer recursos financieros para lograr una economía productiva. Alcanzar esta transformación requerirá crear un lenguaje común y estrechar los lazos internacionales, a través del estímulo al comercio y las inversiones sostenibles, que aporten conocimiento, ciencia y desarrollo con el mundo y, especialmente, con los países de América Latina y el Caribe.

91. Precisamente, en el marco del segundo catalizador “Transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza, que se enfoca en alcanzar la descarbonización y consolidar territorios resilientes al clima”, se propone el “ascenso tecnológico del sector transporte y promoción de la movilidad activa”, en el cual se hace referencia a la necesidad de avanzar de

manera progresiva hacia formas de movilidad cero y bajas emisiones en todos los segmentos, medios y modos⁸³.

92. En desarrollo de este ítem se advierte la estrategia “*Modos de transporte más eficientes a escala operativa y energética*”, en la cual se contextualiza la norma acusada. Así, el documento plantea que “se priorizarán y desarrollarán en la red de infraestructura nacional proyectos férreos, acuáticos y aéreos que por sus características operativas reduzcan emisiones contaminantes y costos logísticos y de transporte. Colombia incluirá los mecanismos relacionados con el esquema de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (Corsia) dentro de la reglamentación del artículo 6 del Acuerdo de París. (...) Adicionalmente, 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”⁸⁴.

93. A partir de lo expuesto, se colige inicialmente que la disposición acusada se inscribe en el eje “transformación productiva, internacionalización y acción climática” como meta y objetivo del PND 2022-2026, el cual es desarrollado en las Bases del Plan a través de cinco catalizadores. Uno de ellos, “transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza, que se enfoca en alcanzar la descarbonización y consolidar territorios resilientes al clima”, que supone la implementación de los “modos de transporte más eficientes a escala operativa y energética” dentro del que se enuncia la estrategia dirigida a que la Superintendencia de Transporte ejerza funciones de inspección, control y vigilancia sobre 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.

⁸³ Ib., pg. 165.

⁸⁴ Ib., pg. 166 y 167.

94. Así mismo, en el documento denominado “Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026”⁸⁵, para el eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática” se asocian múltiples proyectos estratégicos dirigidos a todo el territorio nacional, tales como: i) estrategia de contención de la deforestación e implementación de los núcleos de desarrollo forestal en la Amazonía, Paramillo, Catatumbo, Serranía de San Lucas y Pacífico; ii) aumento de la representatividad de la biodiversidad en el sistema de áreas protegidas; iii) desarrollo de bioproductos a partir de la biodiversidad; iv) desarrollo de proyectos para la gestión integral y el ordenamiento alrededor del Río Magdalena para combatir los efectos del cambio climático en las poblaciones aledañas; v) diseño e implementación de soluciones energéticas orientadas a la democratización de la generación de energía y mejoramiento de la infraestructura energética en las Zonas No Interconectadas a nivel nacional; vi) reserva de áreas para minerales estratégicos y titulación colectiva de estas áreas; vii) fortalecimiento de la industria TIC al Servicio de la transformación del país; viii) gestión integral de la altillanura y sabanas inundables de la Orinoquía; ix) recuperación, protección y revitalización de los mares y costas; x) desarrollo de proyectos de conservación de la biodiversidad y restauración de los ecosistemas para la resiliencia climática, áreas protegidas y cuencas abastecedoras; entre muchos otros.

95. Sin embargo, a pesar de que alguno de los proyectos estratégicos referidos en el fundamento jurídico anterior pueda hacer una *alusión tangencial* a la recuperación de los mares y cuencas hidrográficas, como ocurre con el proyecto de recuperación, protección y revitalización de los mares y costas; lo cierto es que ninguno se relaciona con las actividades de inspección, control y vigilancia que se deben ejercer sobre las zonas de entornamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial, los agentes marítimos y las líneas navieras. En efecto, que se consagren programas dirigidos a la conservación y restablecimiento oceánico, no implica que se hayan establecido acciones concretas que permitan materializar la competencia adicionada a la Supertransporte sobre estos nuevos sujetos de IVC, mediante la norma acusada.

85

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf>

96. Por consiguiente, una vez revisado el “Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026”, la Corte no encuentra plasmados proyectos dirigidos a la materialización de la disposición examinada. En esos términos, no es posible verificar relación alguna entre el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023 y el plan plurianual de inversiones, debido a la carencia de proyectos en este último, referidos a la competencia de IVC adicionada por la norma del PND objeto de la demanda de la referencia.

iii) Constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre la norma cuestionada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del PND y el Plan Nacional de Inversiones 2023-2026

97. Después de haberse efectuado la verificación de la ubicación y alcance del artículo demandado y examinado si tienen una relación con los objetivos generales de la ley, las Bases del Plan y el Plan Nacional de Inversiones Públicas, se llevará a cabo el estudio de la conexidad estrecha, directa e inmediata.

98. A través del artículo 252 de la Ley 2294 de 2023 se adiciona la competencia de la Superintendencia de Transporte para adelantar inspección, vigilancia y control a las personas naturales o jurídicas que prestan servicios conexos al transporte en las zonas de enturnamiento 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.

99. En la demanda se alega que la disposición acusada no tiene carácter instrumental, en cuanto no tiene el objetivo ni el efecto de planificar ni priorizar acciones públicas ni la ejecución de presupuesto público. Así, los accionantes señalaron que la norma le otorgó permanentemente a la Superintendencia de Transporte nuevas facultades para ejercer la inspección, la vigilancia y el control en relación con las zonas de enturnamiento e

infraestructura fluvial y marítima no concesionada, así como los agentes marítimos y las líneas navieras. En su criterio, la norma no es instrumental porque no tiene la vocación de planificar ni de priorizar las acciones públicas o la ejecución de un presupuesto para el cuatrienio para el cual fue aprobada. Por el contrario, en ese artículo se establece una regulación general y permanente que amplió las competencias de la entidad. Todo ello carece de la vocación instrumental o esencial para alcanzar los objetivos del PND de manera que también usurpó las facultades del legislador ordinario. Afirmaron que el documento de las BPND hace una mención tangencial de la norma acusada; no obstante, la disposición no tiene la vocación de alcanzar ninguno de los objetivos del plan. Además, sostuvieron que ese contenido normativo tampoco encaja dentro de los ejes temáticos o transversales del PND.

100. Revisado el contenido normativo del artículo acusado, la Sala advierte que este **no tiene conexión estrecha, directa e inmediata** con el eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática” contemplado en la parte general del PND 2022-2026, 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.

101. Algunos intervinientes que apoyan la constitucionalidad de la disposición aseguran que existe conexidad directa e inmediata con los objetivos del plan - haciendo incluso alusión a un eje diferente como lo es la convergencia ciudadana-, *puesto que se busca garantizar una adecuada prestación del servicio público de transporte de carga a través de puertos marítimos y fluviales, promoviendo la eficiencia y competitividad del país en el comercio exterior*. No obstante, para la Sala, tal argumento no refleja realmente la existencia de una conexidad estrecha, directa e inmediata.

102. En primera medida, debe resaltarse que la norma bajo examen se encuentra encauzada en el eje de “transformación productiva,

internacionalización y acción climática”. Así, el documento de las BPND hace una sola mención a la preceptiva acusada, en el sentido de que aquella permitirá “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”⁸⁶.

103. De tal modo, en el documento bajo cita no se justifica de qué forma la adición de la competencia de inspección, control y vigilancia de la Supertransporte frente a las zonas de entornamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial, los agentes marítimos y líneas navieras, constituye una norma de carácter instrumental encaminada al cumplimiento del eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática”. Tampoco se argumenta su relación con el catalizador “transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza, que se enfoca en alcanzar la descarbonización y consolidar territorios resilientes al clima”, y la estrategia “modos de transporte más eficientes a escala operativa y energética”.

104. En segundo lugar, se resalta que las funciones encargadas a la Superintendencia de Transportes inicialmente consagradas en el artículo 5 del Decreto 2409 de 2018. De dicha norma se destacan las siguientes competencias:

“Artículo 3. Vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de las disposiciones que regulan la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, salvo norma especial en la materia.

4. Vigilar, inspeccionar y controlar las condiciones subjetivas de las empresas de servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura y servicios conexos.

5. Realizar visitas de inspección, interrogar, tomar declaraciones y, en general, decretar y practicar pruebas, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de la normativa cuyo control es de competencia de la Superintendencia”.

105. En contraposición, el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023 examinado en esta oportunidad, dispone que las personas naturales o jurídicas que prestan servicios conexos al transporte como las zonas de entornamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial estarán sujetos a las funciones de control, inspección y vigilancia de la Supertransporte.

106. Al respecto, la Corte encuentra que las competencias de IVC de la Supertransporte fueron establecidas en el Decreto 2409 de 2018, incluyendo lo relativo al funcionamiento de las infraestructuras fluviales, marítimas y portuarias concesionadas; de forma que, la adición de facultades sobre ciertas zonas no concesionadas que hace la disposición demandada no se muestra como una medida dirigida a cumplir los objetivos y metas del PND, ni el eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática”.

107. De tal forma, la norma examinada no se muestra como un instrumento encaminado a lograr los propósitos del plan nacional de desarrollo, sino que, en gracia de discusión, eventualmente podrían tener una relación hipotética al desarrollarse en el sector transporte -donde se genera cierto impacto ambiental-. No obstante, la disposición bajo examen, lejos de demostrar que su finalidad es la mitigación del impacto ambiental y la transformación productiva, solo constituye una complementación de las facultades de inspección, control y vigilancia de la Superintendencia, trasladándole labores que convergen con las funciones que legalmente fueron asignadas a la Autoridad Marítima Colombiana -Dimar- y al Ministerio de Transporte.

108. Para la Corte tampoco resulta evidente de qué manera el hecho de que la norma acusada entregue una nueva potestad de IVC a la Supertransporte pueda contribuir de forma inequívoca a lograr “una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza”⁸⁷.

109. Al respecto, este tribunal ha exigido que se constate una conexidad directa e inmediata, lo cual significa comprobar que el cumplimiento de las normas instrumentales lleve inequívocamente a la realización de las metas generales del plan. La Sala Plena ha decantado que “las disposiciones instrumentales incorporadas en tales leyes deben guardar conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada 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”⁸⁸.

110. No obstante, en el presente caso, no se verifica tal conexidad directa e inmediata con los objetivos generales y las bases del Plan, en la medida en que la alusión tangencial que allí se hace de la preceptiva acusada, no cuenta con la entidad suficiente para denotar la relación estrecha y directa entre unos y otros. Tampoco es evidente que se trate de una relación de medio a fin que permita que la norma demandada se constituya inequívocamente en un instrumento para la materialización del eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática” en el cual se encuentra formalmente inscrita la medida bajo examen.

⁸⁷ Artículo 3.4. de la Ley 2294 de 2023.

⁸⁸ Sentencia C-063 de 2021.

111. La adición de una función de IVC a la Superintendencia de Transporte frente a los sujetos planteados en el artículo demandado, no logra constituirse en un instrumento para alcanzar la transformación productiva requerida de cara al choque climático que se presenta en la actualidad y se instituye como objetivo general del Plan.

112. En el presente caso, se configura una *relación eventual porque el cumplimiento del objetivo referido a la “transformación productiva, internacionalización y acción climática” previsto en la parte general del PND no puede obtenerse inequívocamente de la medida legislativa acusada que adiciona una competencia de IVC a la Supertransporte, sino solo de forma hipotética.*

113. En esos términos, la norma examinada no contiene un instrumento que opere inequívocamente para el logro de los contenidos de la parte general de la ley del plan. Por tanto, no se muestra una relación estrecha, directa e inmediata del artículo acusado con la finalidad de este eje de transformación, la cual fue descrita en el artículo 3.4⁸⁹ de la Ley 2294 de 2023⁹⁰.

114. Adicionalmente, al no consagrarse ningún proyecto en el Plan Nacional de Inversiones sobre el particular, no es posible verificar su relación inmediata

⁸⁹ **“4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática.** Apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza”.

⁹⁰ En términos de la Sentencia C-539 de 2008: “la conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser directa e inmediata, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia. En definitiva, aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia”.

y directa con la disposición acusada, pues al no estar incluida, no fueron detallados los recursos financieros y apropiaciones requeridos para su ejecución.

Sobre la temporalidad de la norma examinada

115. La disposición acusada infringe el principio de unidad de materia, puesto que dicha norma cuenta con una naturaleza completamente ajena a la normativa de planeación y regula un asunto no contenido en la parte general del PND, lo cual implica que excede la regulación propia del cuatrienio.

116. El artículo 252 de la Ley 2294 de 2023: i) modifica las facultades de la Autoridad Marítima Colombiana -Dimar-, artículo 1430 del Código de Comercio y artículo 5 del Decreto 2324 de 1984; ii) adiciona las competencias de la Superintendencia de Transporte, artículo 5 del Decreto 2409 de 2018; y iii) converge con las funciones del Ministerio de Transporte, artículo 28 de la Ley 336 de 1996. Por tanto, modifica legislación ordinaria comprometiendo la vocación de transitoriedad de la ley del plan. Así las cosas, se ha desplazado la competencia ordinaria del Congreso de la República, sin que se pueda identificar que con ello se busca materializar de manera inexorable una política de largo plazo conexas (de forma directa e inmediata) con la ley o las Bases del plan, si no, por el contrario, corregir un problema normativo de legislación permanente preexistente.

117. En efecto, por mandato constitucional, corresponde al legislador ordinario la expedición de las normas que regulen las funciones de inspección y vigilancia que la Constitución confiere al Gobierno nacional (artículo 150.8 superior). Por consiguiente, la adición de una competencia administrativa de IVC efectuada en la disposición bajo examen, debió seguir dicho derrotero y ser adoptada por el legislador ordinario, sin perjuicio de que las funciones de la entidad hayan sido consagradas en el Decreto 2409 de 2018, normativa en la

cual se reconoce que las demás competencias que se le asignen a la Superintendencia por la ley⁹¹.

118. Para la Sala, entonces, la disposición examinada no tiene como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio. Por el contrario, la norma está adoptando una competencia administrativa a favor de la Supertransporte, la cual tiene vocación de permanencia y no está circunscrita a la temporalidad propia del PND. Se advierte que el artículo 252 demandado -en realidad- adicionó las facultades de IVC enlistadas en el Decreto 2409 de 2018, en concreto frente las personas naturales y jurídicas que presten servicios conexos al transporte como las zonas de enturnamiento e infraestructura marítima y fluvial no concesionada, los agentes marítimos y líneas navieras, cuya inclusión en las competencias de la Superintransporte correspondía al Congreso de la República, en su potestad legislativa general, puesto que, en principio, esta competencia correspondía a la Autoridad Marítima Colombiana -Dimar- en lo que concierne a la inspección, control y vigilancia de la marina mercante y los agentes marítimos, así como al Ministerio de Transporte en lo referido al ejercicio de funciones de IVC frente a los servicios conexos al transporte, como se expuso (supra .

119. Aunado a lo anterior, como se planteó en la Sentencia C-415 de 2020, era imperativo que el Gobierno hubiera justificado de manera suficiente que la disposición pretendida: i) constituye una expresión de la función de planeación, ii) es una norma instrumental destinada a permitir la ejecución del plan favoreciendo la consecución de los objetivos generales, iii) es un mecanismo idóneo para la puesta en marcha del plan de inversiones o una medida indispensable para impulsar el cumplimiento del PND, iv) no busca llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de disposiciones, y v) no puede contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción, cualquier medida de política económica tendría siempre relación -así fuera remota- con el PND .

⁹¹ Artículo 5.18 del Decreto 2409 de 2018.

120. Dicha carga de argumentación por parte del Gobierno nacional, no se cumplió en el presente caso, puesto que la norma examinada afecta una normatividad ordinaria permanente: i) modifica las facultades de la Autoridad Marítima Colombiana –Dimar-; ii) adiciona las competencias de la Superintendencia de Transporte; y iii) converge con las funciones del Ministerio de Transporte. Sin embargo, no justificó por qué era necesaria e imprescindible incorporar esta modificación legislativa de cara a los objetivos generales del PND, no evidenció la relación con la función de planeación, el carácter instrumental y la conexión inexorable directa e inmediata con la ley o sus Bases.

121. **Tal claridad argumental era indispensable dada la competencia constitucional entregada al Ejecutivo en materia de planeación, diseño y puesta en ejecución del PND**, sin que corresponda a la Corte realizar conjeturas para complementar lo que imagina fueron la intención y metas perseguidas por el Gobierno nacional y, por ende, encontrar una relación entre la medida y los objetivos generales del plan, máxime cuando los pactos estructurales resultan tan generales.

122. Resulta necesario insistir en que es contrario al principio de unidad de materia incluir en la ley aprobatoria del PND normas con carácter permanente pues no corresponden a la función de planificación, ni tienen por objeto impulsar el cumplimiento del plan, la priorización de las acciones públicas ni la ejecución del presupuesto público durante el cuatrienio. En este caso, no se trata de una medida instrumental para la realización del Plan Nacional de Desarrollo sino del ejercicio de competencias propias de la legislación ordinaria al consagrar una competencia para el ejercicio de la función de IVC por parte de la Supertransporte (carácter permanente).

123. En tal contexto, la Sala advierte que la medida incorporada en el artículo 252 acusado no tiene vocación de temporalidad, sino que constituye una disposición de carácter permanente.

124. **Conclusión:** por las anteriores razones, la Sala declarará inexecutable el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, por haber desconocido el principio de unidad de materia.

VIII. Decisión

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

RESUELVE

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con comisión

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General