

Conceptos D-15766 y D-15726

Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>

Mar 18/06/2024 16:21

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

CC:Martha Ligia Castiblanco Prado <mcastiblanco@procuraduria.gov.co>

📎 2 archivos adjuntos (341 KB)

Concepto D-15766.pdf; Concepto D-15726.pdf;

Bogotá, D.C., 18 de junio de 2024

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Respetados Señores Magistrados:

Por instrucción de la Señora Procuradora General de la Nación, de manera atenta, me permito remitir adjunto los conceptos correspondientes a los procesos D-15766 y D-15726, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política.

Cordialmente,



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Juan Sebastian Vega Rodriguez

Procurador Auxiliar

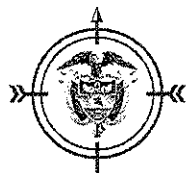
Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

jvega@procuraduria.gov.co

PBX: +57 601 587-8750 Ext IP:12302

Línea Gratuita Nacional : 01 8000 940 808

Cra. 5ª. # 15 - 80, Bogotá D.C., Cód. postal 110321



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 18 de junio de 2024

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad

Expediente: D-15766

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Luis Fernando Macías y otro contra el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida*”.

Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas

Concepto No.: 7355

De conformidad con el artículo 278.5 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

Los ciudadanos Luis Fernando Macías y Santiago Cruz Mantilla interponen demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, que se transcriben a continuación:

“Artículo 252. Nuevos sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte. Estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte, entre otras, las siguientes personas naturales o jurídicas que prestan servicios conexos al transporte: zonas de entumamiento 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”.

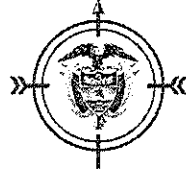
Los accionantes consideran que la norma acusada desconoce el principio de unidad de materia², en tanto no existe un vínculo directo entre: (a) los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), y (b) el contenido específico de dicho precepto, que amplía los sujetos objeto de la competencia de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte.

II. Consideraciones del Ministerio Público

El principio de unidad de materia se encuentra previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, en los cuales se establece que: (i) “*todo proyecto de ley debe*

¹ “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

² Cfr. Artículos 150, 158, 169, 339 y 341 de la Constitución Política.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”; y (ii) “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que dicho mandato superior busca evitar que en el trámite parlamentario se “introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando”, así como pretende impedir que a “los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada”. Ello, con el propósito de “racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa”³.

En tratándose de las leyes que aprueban los planes nacionales de desarrollo, en la jurisprudencia se ha advertido que el principio de unidad de materia se satisface cuando existe conexidad entre: (i) la parte general de objetivos gubernamentales⁴ o la sección de inversiones presupuestales para el cuatrienio⁵; y (ii) las medidas instrumentales para ejecutar dichos propósitos y recursos⁶.

En consecuencia, se ha explicado que el juicio de constitucionalidad asociado al principio de unidad de materia impone verificar la existencia de una relación razonable entre: (a) las metas e inversiones, y (b) “las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto, porque el carácter heterogéneo y multitemático del Plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata”⁷.

Claro lo anterior, la Procuraduría General de la Nación considera que la demanda de la referencia no está llamada a prosperar, ya que es posible identificar una conexidad razonable entre las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y la disposición acusada. En efecto:

(i) En la parte general de la Ley 2294 de 2023, dentro del tercer eje (“transformación productiva”) del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el legislador contempló la estrategia denominada “ascenso tecnológico del sector transporte y promoción de la movilidad activa”, que, entre sus componentes, establece el programa “modos de transporte más eficientes a escala operativa y energética”, el cual propone que las “líneas navieras, agentes marítimos, patios de contenedores y zonas de entornamiento” se conviertan en “sujetos de inspección y vigilancia de la Superintendencia de Transporte”, con el propósito de promover “una mayor eficiencia del sistema portuario” por medio del control administrativo⁸; y

³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa).

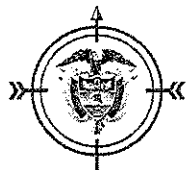
⁴ “En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno” (Artículo 339 Superior).

⁵ “El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional” (Artículo 339 Superior).

⁶ “Las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento” de los propósitos y objetivos, así como “la especificación de los recursos financieros requeridos para la ejecución” del plan de inversiones “dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal” (Artículos 150.3 y 339 Superiores).

⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 2018 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

⁸ Cfr. Artículo 2° de la Ley 2294 de 2023, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, páginas 166 y 167.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

(ii) A modo de medida instrumental del referido programa, en el artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, el Congreso de la República amplió la competencia subjetiva de la Superintendencia de Transporte para incluir a las “*personas naturales o jurídicas que prestan servicios conexos al transporte*”, entre ellos, las “*zonas de entornamiento e infraestructura no concesionada marítima y fluvial*”, así como “*las líneas navieras*” y sus “*representantes*”.

En este sentido, el Ministerio Público comparte la posición de los intervinientes que advierten la existencia de una relación de medio y fin entre el precepto acusado y la parte general de la Ley 2294 de 2023⁹, en tanto “*no es posible lograr una eficiencia en el sector operativo del sector transporte marítimo y fluvial, como lo pretenden los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, 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*”, que se encuentra a cargo de la Superintendencia de Transporte¹⁰.

Así las cosas, la Procuraduría solicitará que se declare la exequibilidad de la norma examinada (artículo 252 de la Ley 2294 de 2023), ya que no desconoce el principio superior de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la Carta Política).

III. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 252 de la Ley 2294 de 2023, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida*”.

Atentamente,

MARGARITA CABELLO-BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Tania Milena Daza Márquez – Asesora Grado 21.

Revisó y aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSOR

⁹ En punto de ello, se recuerda que “*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 plan*”. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

¹⁰ Cfr. Intervenciones de la Presidencia de la República, la Superintendencia de Transporte y la Universidad de la Sabana.