

Bogotá D.C., 30 de mayo de 2023.

Honorables Magistradas y Magistrados:  
**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**  
(Reparto)

**Asunto:** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’*”.

Respetuoso saludo.

**GUSTAVO ENRIQUE MORALES COBO**, mayor de edad, en mi calidad de ciudadano en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma, actualmente Presidente Ejecutivo de la **FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS - FASECOLDA**-, con fundamento en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Carta Política presento demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’*”. La demanda tiene la siguiente estructura metodológica:

1. NORMA DEMANDADA.....	3
2. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS.....	3
3. CONTEXTO SOBRE EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN RIESGOS LABORALES.....	3
3.1. GENERALIDADES DEL ASEGURAMIENTO EN RIESGOS LABORALES .....	4
3.2. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN RIESGOS LABORALES.....	8
4. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD .....	16
4.1 CARGO PRIMERO. El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 desconoce el artículo 158 de la Carta Política (principio de unidad de materia) porque no guarda conexión directa e inmediata con los programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas .....	16
4.1.1 El principio de unidad de materia y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas.....	17
4.1.2 El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 no guarda conexidad directa e inmediata con ninguno de los proyectos o programas previstos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas, ni en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo .....	25

4.2 CARGO SEGUNDO. El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 desconoce el artículo 333 de la Constitución en tanto no satisface los requisitos constitucionales para restringir el derecho a la libre competencia .....	35
4.2.1 Los límites al amplio margen de configuración normativa del Legislador cuando pretende restringir el derecho a la libre competencia .....	36
4.2.2 Los límites del Legislador cuando restringe la libre competencia en el marco del Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales. Sentencias C-516 de 2004 y C-289 de 2008 como precedentes relevantes. ....	39
4.2.3 El Legislador desconoció el artículo 333 de la Carta Política al expedir el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, en tanto restringió el derecho a la libre competencia por fuera de los límites que la Constitución le impone .....	43
4.3 CARGO TERCERO. El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 infringe el artículo 13 de la Carta Política porque otorga a la ARL Positiva un trato diferenciado injustificado en relación con las ARL de naturaleza privada.....	53
4.3.1 El derecho a la igualdad de acuerdo con la jurisprudencia constitucional.....	54
4.3.2 El deber del Legislador de garantizar el derecho a la igualdad en el marco de la libre competencia dentro del sistema de seguridad social en riesgos laborales.....	56
4.3.3 La norma acusada desconoce el artículo 13 de la Carta Política porque brinda un trato diferenciado que favorece a la ARL Positiva sin contar con una justificación constitucionalmente válida. ....	57
5. APTITUD DE LOS CARGOS .....	61
6. SOLICITUD .....	63
7. MEDIDA CAUTELAR - SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL.....	63
7.1 El carácter excepcional de la suspensión provisional del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023.....	64
7.2 El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 es incompatible con la Constitución y puede producir efectos irremediables.....	64
7.3 La suspensión provisional del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 es una medida necesaria, efectiva y proporcional.....	66
7.4 La ineficacia de los otros mecanismos de protección .....	67
8. COMPETENCIA .....	67
9. NOTIFICACIONES .....	67

Procedo a su desarrollo en los términos anunciados.

## 1. NORMA DEMANDADA

---

A continuación, transcribo el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, demandado en su totalidad, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial número 5.200 del 19 de mayo de 2023:

*“LEY 2294 DE 2023  
(mayo 19)*

*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.  
‘Colombia, Potencia Mundial de la Vida’.*

*EL CONGRESO DE COLOMBIA*

*DECRETA:*

*(...)*

**“ARTÍCULO 97°. AFILIACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES.** *Con el fin de fortalecer el Sistema de aseguramiento público, de cara a la incorporación de nuevas poblaciones de la comunidad en general, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todas las entidades y corporaciones públicas se afiliarán a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A, o quien haga sus veces.*

*Las entidades y corporaciones públicas que se encuentran actualmente afiliadas a administradoras de riesgos laborales de carácter privado podrán mantener la afiliación hasta tanto se complete el plazo de los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley. Vencido el plazo contractual, todas las entidades y corporaciones públicas deberán afiliarse a la administradora de riesgos laborales pública”.*

## 2. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

---

El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 desconoce los artículos 13, 158 y 333 de la Constitución.

## 3. CONTEXTO SOBRE EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN RIESGOS LABORALES

---

A manera introductoria, en este apartado me permito explicar de manera muy sencilla qué es el Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales y cómo funciona en

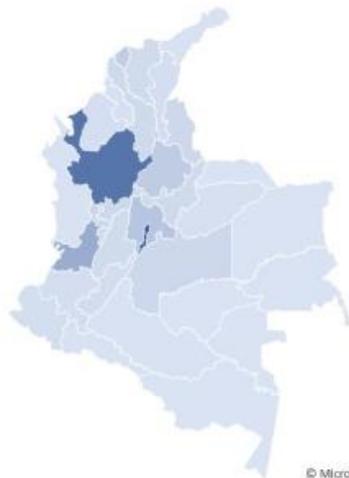
Colombia, actualizado con alguna información estadística que podría ser relevante de cara al análisis concreto de constitucionalidad que se desarrolla más adelante.

### 3.1. GENERALIDADES DEL ASEGURAMIENTO EN RIESGOS LABORALES

De acuerdo con estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, anualmente alrededor de 317 millones de personas son víctimas de accidentes de trabajo y más de 2.3 millones de personas mueren debido a accidentes o enfermedades de índole laboral, lo que corresponde a más de 6 mil muertes diarias<sup>1</sup>.

En Colombia, según estudios de la Federación Colombiana de Aseguradoras -FASECOLDA-, durante el año 2022 se reportaron 542.921 accidentes de trabajo, 31.562 casos de enfermedades de origen laboral y 526 muertes relacionadas con el trabajo. Bogotá es el ente territorial que mayor reporte de accidentes laborales presenta con 154.184, seguido de Antioquia con 119.852, Valle del Cauca con 58.183 y Cundinamarca con 31.304:

**MAPA 1: DEPARTAMENTOS Y ACCIDENTES DE TRABAJO 2022<sup>2</sup>**



*Fuente: Elaboración propia con datos de FASECOLDA*

En lo que se refiere a los índices de trabajadores con enfermedades de origen laboral, para el año 2022 Bogotá siguió encabezando los índices con 11.293 trabajadores que padecieron enfermedades con causa laboral, seguido por Antioquia con 3.175, Valle del Cauca con 3.002 y Santander con 1.961:

<sup>1</sup> OIT, Salud y seguridad en trabajo en América Latina y el Caribe, (s.f). Disponible en: [https://www.ilo.org/moscow/areas-of-work/occupational-safety-and-health/WCMS\\_249278/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/areas-of-work/occupational-safety-and-health/WCMS_249278/lang-en/index.htm)

<sup>2</sup> FASECOLDA, Registro Datos Riesgos Laborales, Reporte por Distribución Geográfica (2022). Disponible en: <https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xGeografico.aspx>

**MAPA 2: DEPARTAMENTOS Y ENFERMEDADES DE ORIGEN LABORAL 2022<sup>3</sup>**



*Fuente: Elaboración propia con datos de FASECOLDA*

Respecto al número de muertes con origen laboral, para el año 2022 Bogotá se registró 129 eventos, seguido por Antioquia con 90, Boyacá con 46, Valle del Cauca con 43 y Norte de Santander con 40:

**MAPA 3: DEPARTAMENTOS Y ENFERMEDADES DE ORIGEN LABORAL 2022<sup>4</sup>**



*Fuente: Elaboración propia con datos de FASECOLDA*

<sup>3</sup> FASECOLDA, Registro Datos Riesgos Laborales, Reporte por Distribución Geográfica (2022). Disponible en: <https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xGeografico.aspx>

<sup>4</sup> FASECOLDA, Registro Datos Riesgos Laborales, Reporte por Distribución Geográfica (2022). Disponible en: <https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xGeografico.aspx>

Es importante tener en cuenta que los accidentes y muertes de origen laboral no son un asunto de ocurrencia reciente. Son paralelos al desarrollo mismo de la humanidad. En Colombia, de vieja data se han adoptado distintos instrumentos tendientes a asegurar la cobertura del riesgo laboral, entre los cuales se destacan los siguientes<sup>5</sup>:

- *Ley 57 de 1915, “sobre reparaciones por accidentes del trabajo”*. Este instrumento estableció el primer sistema de seguro obligatorio para garantizar el reconocimiento y pago de las prestaciones derivadas de los accidentes de trabajo e instauró responsabilidades para los empleadores, como son las prestaciones económicas y asistenciales a las que el trabajador accidentado tendía derecho.
- Decreto 2350 de 1944, *“por el cual se dictan algunas disposiciones sobre Convenciones de Trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo”*. Reafirmó la responsabilidad de los empleadores en la compensación por las lesiones sufridas por causa de un accidente laboral.
- *Ley 90 de 1946, “por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales”*. En 1948 empezó a funcionar el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, como ente estatal encargado de brindar cobertura para enfermedad general y maternidad de los trabajadores particulares. Sin embargo, no fue sino hasta 1965 que esta entidad asumió las prestaciones de los trabajadores víctima de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; en 1966 se encargó de brindar la protección para los riesgos de vejez, invalidez y muerte; y en 1971 extendió su cobertura a los trabajadores independientes y sus familias.
- *Ley 6 de 1945, “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo”*. A través de esta Ley se creó la Caja Nacional de Previsión Social, entidad que tenía a su cargo el cubrimiento de los servicios de salud para los trabajadores del Estado. En su artículo 12 determinó la fórmula indemnizatoria “por culpa comprobada del patrono”.
- *Decreto Ley 2663 de 1950, “sobre Código Sustantivo del Trabajo”*. Consagró la obligación de los empleadores de proteger a sus trabajadores de los accidentes y enfermedades profesionales.
- *Decreto 3170 de 1964, “por el cual se aprueba el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales”*. Este instrumento definió los accidentes de trabajo y previó disposiciones respecto a las prestaciones asistenciales a las que tenían derecho los trabajadores por su ocurrencia.
- *Ley 9 de 1979, “por la cual se dictan Medidas Sanitarias”*. En su título III consagró lineamientos en salud ocupacional.

---

<sup>5</sup> Gaitán, J., Aristizábal, J. C., & Ponce, G. (2016). Evolución del modelo de aseguramiento en Riesgos Laborales. *Revista Fasecolda*, (164), 52-57. Disponible en: <https://revista.fasecolda.com/index.php/revfasecolda/article/view/230>

- Decreto 586 de 1983, “por el cual se crea el “Comité de Salud Ocupacional”. Creó el Comité Nacional de la Salud Ocupacional, entidad que tenía por misión diseñar y coordinar los programas de salud ocupacional.
- Decreto 614 de 1984, “por el cual se determinan las bases para la organización y administración de Salud Ocupacional en el país”. A través de este Decreto se determinaron bases de la organización y administración gubernamental y privada de la salud ocupacional para la posterior constitución de un Plan Nacional unificado en el campo de la prevención de los accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo.
- Ley 10 de 1990, “por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”. Esta norma modificó la manera en que se prestaba el servicio público de salud en el país.
- Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Es el modelo que actualmente rige el sistema de salud colombiano, creó el Sistema de Seguridad Social Integral y facultó al Gobierno para establecer el Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRL).

La Ley 100 de 1993 es la fuente directa del “Sistema General de la Seguridad Social Integral”. En su artículo 8º, el Legislador señaló que este Sistema estaría conformado por los regímenes generales de pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.

En el numeral 11º del artículo 139 se definió al Sistema de Seguridad Social en Riesgos Profesionales como el conjunto de entidades, normas y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de las enfermedades y accidentes que puedan ocurrirles en desarrollo de la prestación personal de su labor:

**“ARTÍCULO 139. FACULTADES EXTRAORDINARIAS.** De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para:  
(...)

**11.** Dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores.”

El Sistema de Seguridad Social en Riesgos Profesionales se encuentra establecido en la Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, el Decreto Ley 1295 de 1994, “por el cual se determina la

*organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”, la Ley 776 de 2002, “por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales”, la Ley 1562 de 2012, “por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional” y sus decretos reglamentarios.*

Cuando se expidió la Ley 1562 de 2012, “por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”, se modificó el término “riesgos profesionales” por “riesgos laborales” (art. 1) con el objeto de reconocer a todos los trabajadores sin importar si ostentan o no un título profesional.

El Sistema de Seguridad Social en Riesgos Profesionales -Laborales- se encuentra concebido como un modelo de aseguramiento en el que se transfiere el riesgo del empleador a la Aseguradoras de Riesgos Profesionales (ARP), actualmente Aseguradoras de Riesgos Laborales (ARL). Así, el empleador no es el primer llamado a asumir las emergencias de salud o las pensiones por invalidez o muerte con origen laboral de sus empleados, sino las ARL, quienes brindan asesoría para gestionar y mitigar los factores de riesgo presentes en el lugar de trabajo, y además asumen las prestaciones asistenciales, en salud y económicas de los trabajadores afectados<sup>6</sup>.

### **3.2. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN RIESGOS LABORALES**

El objetivo principal del Sistema General de Riesgos Laborales es prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión, o como consecuencia, del trabajo que desarrollan. Para ello, el Decreto Ley 1295 de 1994 consagró prestaciones de tipo asistencial y económico a las que tienen derecho los trabajadores cuando padecen de enfermedades o accidentes de índole laboral.

Los integrantes del Sistema General de Riesgos Laborales son<sup>7</sup>:

- a) El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales, la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia Financiera y el Fondo de Riesgos Laborales.
- b) Las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) públicas y privadas.
- c) Los empleadores.
- d) Los trabajadores.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-460 de 2013.

<sup>7</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, Generalidades del Sistema de Riesgos Laborales, (s.f). Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/Documents/Contenidos/generalidades-SGRL.aspx>

Cada uno de los actores tiene un rol valioso en el Sistema, que como puede notarse no se reduce a una sola entidad o institución:

- a) De acuerdo con el Decreto Ley 1295 de 1994, la Ley 776 de 2002 y la Ley 1562 de 2012 las entidades señaladas en el literal a) están encargadas de ejercer la Dirección, Control y Vigilancia del Sistema.
- b) Según el numeral 2° del artículo 68 del Decreto Ley 1295 de 1994, las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) son aseguradoras de vida que cuentan con autorización para la explotación del ramo de seguros laborales, dentro de un sistema o modelo de aseguramiento que fue la opción definida por el Legislador. Entre sus funciones se encuentra: el recaudo de las cotizaciones de las empresas por sus empleados; la asesoría para los programas de prevención que se realicen en las empresas, atención médica y rehabilitación de las personas que se accidenten o enfermen a causa del trabajo o en el mismo; el pago de incapacidades, pensiones de invalidez; y cualquier otra condición que se pueda presentar como consecuencia de un accidente laboral o de alguna condición específica del trabajo de la persona.

En Colombia, de acuerdo con los datos que reposan en el Ministerio de Salud y Protección Social, hay diez (10) Administradoras de Riesgos Laborales: COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLIVAR S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA AURORA, SEGUROS DE VIDA SURAMERICANA S.A. - RAMO RIESGOS LABORALES, LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA ORGANISMO COOPERATIVO – LA EQUIDAD VIDA, MAPFRE COLOMBIA VIDA SEGUROS, POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS, COLMENA SEGUROS RIESGOS LABORALES S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA, SEGUROS DE VIDA ALFA S.A., SEGUROS DE VIDA COLPATRIA S.A. y COMPAÑÍA DE SEGUROS COLSANITAS. De cada una se expresa el número de afiliados con corte de febrero de 2023:

**TABLA 1: CONSOLIDADO ARL Y AFILIADOS CON CORTE FEBRERO 2023<sup>8</sup>**

ARL	NÚMERO DE TRABAJADORES DEPENDIENTES	NÚMERO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES
COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLIVAR S.A.	1.042.977	24.866	1.067.843	9,09%

<sup>8</sup> Datos, total de afiliaciones por ARL mensual con corte febrero 2023, Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/indicadores.aspx>

COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA AURORA	2.587	15	2.602	0,02%
SEGUROS DE VIDA SURAMERICANA S.A. - RAMO RIESGOS LABORALES	4.622.783	299.351	4.922.134	41,91%
LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA ORGANISMO COOPERATIVO - LA EQUIDAD VIDA	223.713	6.054	229.767	1,96%
MAPFRE COLOMBIA VIDA SEGUROS S	421	0	421	0,00%
<b>POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS</b>	<b>2.339.745</b>	<b>609.490</b>	<b>2.949.235</b>	<b>25,11%</b>
COLMENA SEGUROS RIESGOS LABORALES S.A.	935.717	109.834	1.045.551	8,90%
SEGUROS DE VIDA ALFA S.A.	65.872	157	66.029	0,56%
SEGUROS DE VIDA COLPATRIA S.A.	753.272	708.835	1.462.107	12,45%
COMPAÑÍA DE SEGUROS COLSANITAS	78	0	78	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>9.987.165</b>	<b>1.758.602</b>	<b>11.745.767</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: Elaboración propia, datos tomados de Ministerio de Salud y Protección Social*

- De las ARL enlistadas, nueve (9) pertenecen al sector privado: COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLIVAR S.A., COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA AURORA, SEGUROS DE VIDA SURAMERICANA S.A. - RAMO RIESGOS LABORALES, LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA ORGANISMO COOPERATIVO - LA EQUIDAD VIDA, MAPFRE COLOMBIA VIDA SEGUROS, COLMENA SEGUROS RIESGOS PROFESIONALES S.A., SEGUROS DE VIDA ALFA S.A., SEGUROS DE VIDA COLPATRIA S.A. y COMPAÑÍA DE SEGUROS COLSANITAS.

- Y solo hay una (1) que pertenece al sector público: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS.

- c) Los empleadores son los que mantienen y ofrecen los puestos de trabajo en desarrollo de los cuales ocurren los accidentes y enfermedades de índole laboral.

El Ministerio de Salud y Protección Social<sup>9</sup> ha señalado que los empleadores, tanto públicos como privados, en el marco del Sistema General de Riesgos Laborales, son los responsables directos de la salud de sus trabajadores, por lo que deben proporcionar y mantener las mejores condiciones de trabajo, además de prevenir los riesgos laborales. Para ello deben:

- Afiliar a sus trabajadores al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) y efectuar cumplidamente el pago total de las cotizaciones.
- Elaborar e implementar el programa de Salud Ocupacional para las empresas, lo que supone la existencia de recursos humanos, técnicos y financieros que garanticen el cumplimiento de los objetivos y actividades propuestas.
- Tener vigente el Reglamento de Higiene y Seguridad Industrial y darlo a conocer a todos sus trabajadores.
- Constituir y garantizar el funcionamiento del Comité Paritario en Seguridad y Salud en el Trabajo y el Vigía de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Notificar a la ARL los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales diagnosticadas e informarle de las novedades laborales de sus trabajadores.

En relación con el asunto objeto de examen constitucional, es preciso señalar los trabajadores que están afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales y pertenecen al sector público. Por ejemplo, en el caso de la Administración Pública y Defensa, con corte a febrero de 2023 los datos son los siguientes:

**TABLA 2: CONSOLIDADO ARL Y AFILIADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA A FEBRERO DE 2023<sup>10</sup>**

ARL	NÚMERO DE TRABAJADORES DEPENDIENTES	NÚMERO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES
COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLIVAR S.A.	9.687	2.615	12.302	1,75%

<sup>9</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, Responsabilidades de los empleadores en el SGLR. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Lists/FAQ/DispForm.aspx?ID=821>

<sup>10</sup> Tabla Adaptada del Ministerio de Salud y Protección Social, Responsabilidades de los empleadores en el SGLR. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Lists/FAQ/DispForm.aspx?ID=821>

COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA AURORA	0	2	2	0,00%
SEGUROS DE VIDA SURAMERICANA S.A. - RAMO RIESGOS LABORALES	72.826	7.588	80.414	11,46%
LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA ORGANISMO COOPERATIVO - LA EQUIDAD VIDA	3.919	172	4.091	0,58%
MAPFRE COLOMBIA VIDA SEGUROS S	0	0	0	0,00%
<b>POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS</b>	<b>346.029</b>	<b>202.748</b>	<b>548.777</b>	<b>78,18%</b>
COLMENA SEGUROS RIESGOS LABORALES S.A.R	22.089	12.229	34.318	4,89%
SEGUROS DE VIDA ALFA S.A.	0	0	0	0,00%
SEGUROS DE VIDA COLPATRIA S.A.	13.373	8.666	22.039	3,14%
COMPAÑÍA DE SEGUROS COLSANITAS	0	0	1	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>467.923</b>	<b>234.020</b>	<b>701.943</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia, datos tomados de Ministerio de Salud y Protección Social*

Según puede notarse, a POSITIVA están afiliados casi el 80% de empresas que pertenecen al sector público, mientras el restante 20% se distribuye entre las ARL del sector privado. Cifra que sería aún mayor si se incluyeran otras entidades de naturaleza pública.

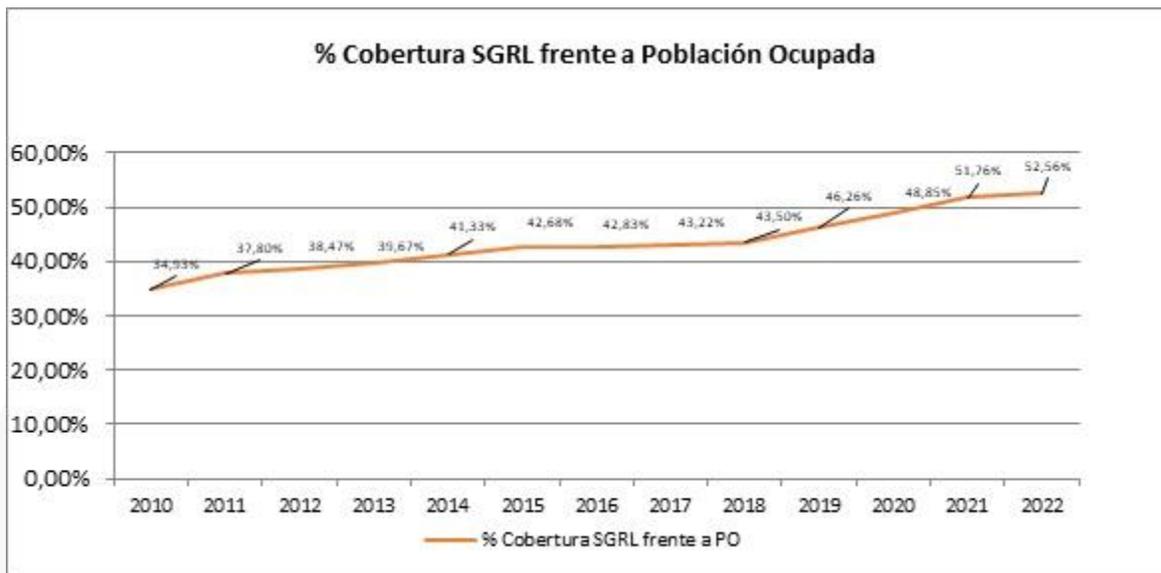
De acuerdo con el literal f del artículo 4° del Decreto 1295 de 1994, en Colombia una empresa solo puede estar afiliada a una Administradora de Riesgos Laborales, elegida

de manera libre y voluntaria por el empleador para cubrir los riesgos de sus trabajadores debe elegir<sup>11</sup>.

- d) Finalmente se encuentran los trabajadores, quienes son el centro del sistema, los acreedores de las garantías y beneficios. No obstante, también tienen obligaciones tendientes a la prevención de riesgos de índole laboral.

Es importante resaltar que aunque se espera que todos los trabajadores en Colombia, tanto dependientes como independientes, se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales, las cifras muestran que a 2022 solo el 52,56% de la población ocupada se encontraba afiliada:

**GRÁFICO 1: TABLA PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA Y AFILIADOS AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES**



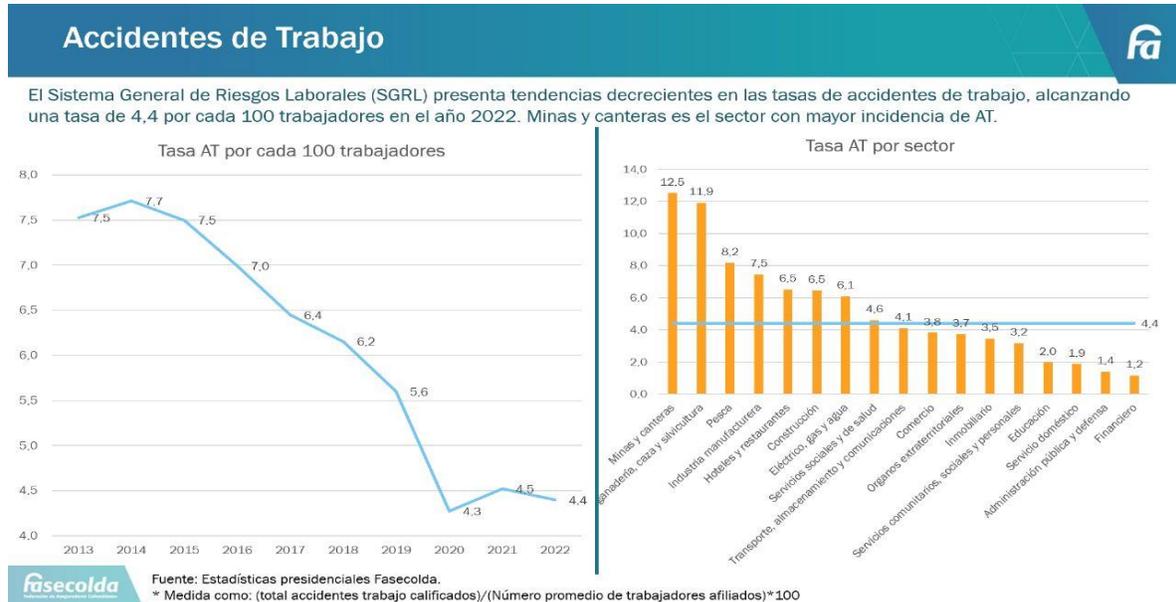
Fuente: Ministerio de Salud: Indicadores de Riesgos Laborales<sup>12</sup>

Esta es, sin embargo, la cifra más alta de trabajadores afiliados registrada desde el año 2009, lo cual de alguna manera resulta indicativo de la importancia de contar con diferentes empresas a cargo del aseguramiento en riesgos laborales en Colombia. Cifra que, en todo caso, se espera continúe creciendo de manera que se amplíe la cobertura en virtud de los esfuerzos realizados por los diversos actores del sistema.

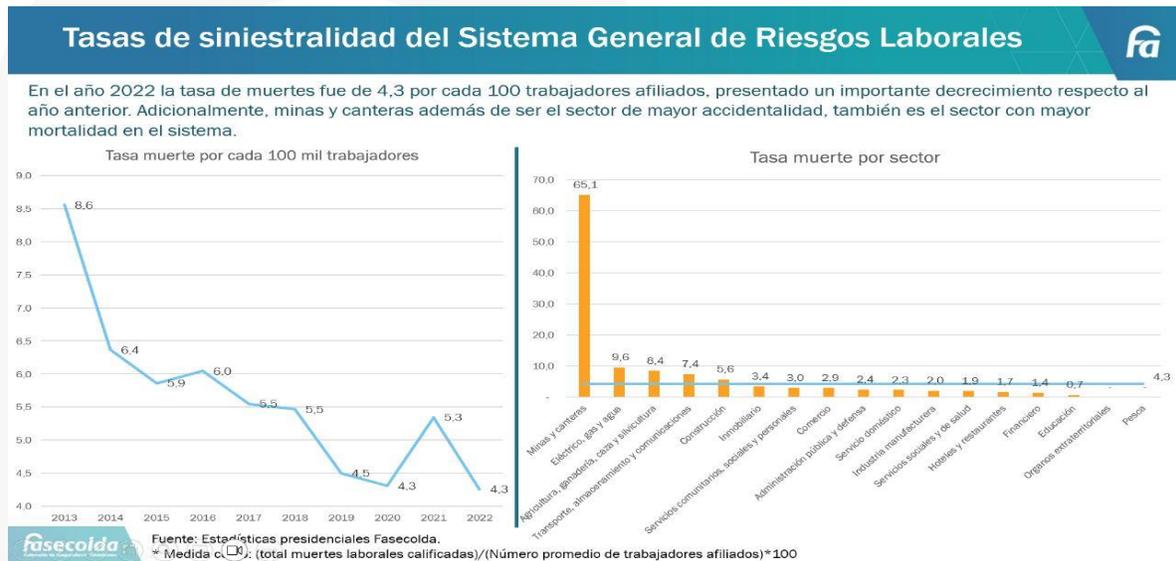
<sup>11</sup> “ARTICULO 4. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA. El Sistema General de Riesgos Profesionales (Laborales) tiene las siguientes características: (...) f. La selección de las entidades que administran el sistema es libre y voluntaria por parte del empleador.”

<sup>12</sup> Ministerio de Salud, Indicadores de riesgos laborales, (S.F). Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/indicadores.aspx>

De otra parte, en Colombia, las cifras en materia de las tasas de accidentalidad en riesgos laborales muestran una tendencia decreciente, alcanzando una tasa de 4,4 por cada 100 trabajadores en el año 2022<sup>13</sup>.



De la misma forma, se puede observar cómo para el año 2022 la tasa de muertes fue de 4,3 por cada 100 trabajadores afiliados, presentando un importante decrecimiento respecto del año anterior<sup>14</sup>:



<sup>13</sup> Los datos pueden comprobarse en el siguiente enlace: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/indicadores.aspx>

<sup>14</sup> Los datos pueden comprobarse en el siguiente enlace: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/indicadores.aspx>

En concepto de Fasecolda -con la precisión de que estas reflexiones preliminares no hacen parte del cargo de inconstitucionalidad sino que son una presentación de contexto-, esta disminución de las tasas de accidentalidad y de mortalidad en riesgos laborales son atribuibles en buena medida al vigor del mercado del aseguramiento de riesgos laborales en Colombia y se explica por la existencia de un servicio abierto a la libre competencia. En efecto, sin competencia se acabarían los estímulos a las ARL para hacer inversión en promoción y prevención de la accidentalidad en riesgos laborales y tal vez las estadísticas no serían tan poderosas.

Para cerrar este apartado introductorio, resta poner de presente que el Sistema de Riesgos Profesionales (Laborales) tiene origen en los artículos 48 y 53 de la Constitución, que consagran el derecho y la garantía a la seguridad social:

*“El fundamento constitucional sobre el cual descansa el Sistema de riesgos profesionales se encuentra, de manera específica, en los artículos 53, el cual consagra como uno de los principios fundamentales de la regulación laboral la “garantía a la seguridad social”, y 48, que da mayor alcance al contenido del derecho irrenunciable a la seguridad social”<sup>15</sup>.*

La finalidad de la protección que se le da a los trabajadores en el Sistema de Riesgos Laborales es asegurar la efectiva guarda de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, al mínimo vital, entre otros, cuando ocurre una enfermedad o accidente de trabajo. En palabras de la Corte Constitucional:

*“Así pues, el Sistema de seguridad social está enderezado a asegurar al trabajador un conjunto de condiciones objetivas que conduzcan a la efectiva protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, al mínimo vital, entre otros.*

*A su vez, el Sistema de riesgos profesionales apunta particularmente a obtener la plena satisfacción de los derechos constitucionales a la salud, al trabajo y de todos aquellos derechos que eventualmente resulten vulnerados por la ocurrencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, pues el quebrantamiento por exceso de las cargas que soporta el trabajador supone una honda fractura del ordenamiento constitucional, el cual, como ya fue señalado, tiene una marcada preocupación por garantizar la vigencia de estos derechos ante la ocurrencia de tales eventos”<sup>16</sup>.*

Con estas notas introductorias, a continuación se da paso al análisis concreto y desarrollo de cada uno de los cargos de inconstitucionalidad propuestos.

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia T.062 de 2007.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia T.062 de 2007.

## 4. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

---

El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 debe declararse inexecutable por infringir los artículos 13, 158 y 333 de la Constitución y con sustento en los siguientes cargos:

- CARGO PRIMERO. El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 desconoce el artículo 158 de la Carta Política (principio de unidad de materia) porque no guarda conexión directa e inmediata con los programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas.
- CARGO SEGUNDO. El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 desconoce el artículo 333 de la Carta Política en tanto no satisface los requisitos constitucionales para restringir el derecho a la libre competencia.
- CARGO TERCERO. El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 infringe el artículo 13 de la Carta Política porque otorga a la ARL Positiva un trato diferenciado injustificado en relación con las ARL de naturaleza privada.

A continuación, explico en detalle cada uno de los cargos enunciados.

### 4.1 CARGO PRIMERO. EL ARTÍCULO 97 DE LA LEY 2294 DE 2023 DESCONOCE EL ARTÍCULO 158 DE LA CARTA POLÍTICA (PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA) PORQUE NO GUARDA CONEXIÓN DIRECTA E INMEDIATA CON LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS INCLUIDOS EN EL PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS

El artículo 158 de la Carta Política consagra el principio de unidad de materia, el cual consiste en que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. Su importancia radica, esencialmente, en garantizar que el Legislador concentre su atención en un mismo eje temático y les dé a las normas sometidas a su consideración el debate amplio y suficiente que requieren.

De acuerdo con la Corte Constitucional, usualmente basta con que las normas tengan algún grado de relación (temática, sistemática, teleológica, etc.) con la materia predominante del proyecto de ley para considerar satisfecho el principio anotado. Pero tratándose de las disposiciones que conforman la Ley del Plan, se exige el cumplimiento de un estándar más alto: que la mera ejecución de la medida conlleve inequívocamente a cumplir los proyectos o programas del Plan Nacional de Inversiones (conexidad directa e inmediata). Esto es así por la naturaleza del PND, que es ser el principal elemento de planeación del Estado durante un cuatrienio y en consecuencia debe estar compuesto estrictamente de normas instrumentales que ayuden a conseguir lo planeado.

La Corte Constitucional ha establecido que para evaluar si una norma del Plan desconoce el artículo 158 Superior se requiere (i) identificar la ubicación y alcance de la norma a fin de determinar si es una medida instrumental; (ii) revisar si en el Plan Nacional de Inversiones existen programas o proyectos que puedan llegar a tener relación con la medida; y (iii) analizar si la medida guarda conexidad directa e inmediata con dichos programas o proyectos. En el caso concreto, los pasos enunciados se traducen, esencialmente, en lo siguiente:

(i) El artículo 97 es una medida instrumental tanto por su ubicación en la Ley 2294 de 2023 como por el diseño de la misma, el cual -según sus redactores- permite fortalecer el sistema de aseguramiento público en riesgos laborales.

(ii) Ninguno de los programas o proyectos del Plan Nacional de Inversiones se relaciona con la medida en cuestión. El único que eventualmente podría hacerlo es el denominado “*Política pública de trabajo digno y decente*”, en el cual se menciona que debe fortalecerse el aseguramiento público de los riesgos laborales. Sin embargo, no se especifica de qué manera se hará, mucho menos se incluye la obligatoriedad de afiliación de las entidades públicas a POSITIVA como el mecanismo para lograrlo.

(iii) El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 no guarda conexidad directa e inmediata con el proyecto mencionado. Ello porque de su ejecución no se desprende inequívocamente la consecución del propósito pretendido por aquel.

A continuación se desarrollan en detalle los argumentos previamente reseñados.

#### **4.1.1 El principio de unidad de materia y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas**

El principio de unidad de materia emana del artículo 158 de la Carta Política, el cual dispone:

*“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.” (Subrayado fuera de texto).*

La Corte Constitucional ha indicado que el propósito de dicha disposición es “evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación

*subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) 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”<sup>17</sup>. De modo que la importancia del principio de unidad de materia radica, esencialmente, en garantizar que el Legislador concentre su atención en un mismo eje temático y les dé a las normas sometidas a su consideración el debate amplio y suficiente que requieren.*

La Corte Constitucional también ha explicado que, en general, *“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”<sup>18</sup>. Por eso basta con que la norma tenga conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante del proyecto de ley para que se considere acorde al artículo 158 de la Carta Política. Empero, la jurisprudencia constitucional ha precisado que este estándar flexible del principio de unidad de materia no es aplicable a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo por lo siguiente.*

El objetivo de la Ley del Plan es planificar y priorizar las acciones del Estado y la ejecución del presupuesto público durante cuatro años. Para ello, debe incluir las apropiaciones necesarias para su ejecución y las medidas requeridas para concretar e impulsar el cumplimiento de las metas fijadas por el Gobierno Nacional. Así se desprende del artículo 150.3 de la Constitución, el cual dispone que compete al Congreso de la República *“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”*. También se deriva del artículo 341 Superior, el cual enseña que *“sus mandatos [los de la Ley del Plan Nacional de Inversiones] constituirán mecanismos idóneos para su ejecución”*.

Así las cosas, es indispensable que las normas contenidas en la Ley del PND sean idóneas e instrumentales en relación con los fines y propósitos del Plan. Por eso la Corte Constitucional ha insistido en que no basta con que las disposiciones del PND guarden relación causal, teleológica, temática o sistémica con el mismo para considerar que respetan el artículo 158 Superior (estándar flexible), **sino que se requiere que la medida tenga conexidad directa e inmediata** con los contenidos de la parte general del Plan (estándar estricto). En la sentencia C-095 de 2020, que analizó si el 140 de la Ley 1955 de 2019 infringía el principio de unidad de materia, explicó:

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2017. Ver también las sentencias C-047 de 2018, C-440 de 2020, C-493 de 2020, entre otras.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1025 de 2001.

“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 virtualmente cualquier norma resultare conexas con los contenidos de la parte general, los cuales al referir sobre 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 verificable.

En este contexto, la jurisprudencia constitucional informa 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.” (Subrayado fuera de texto).

Las medidas contenidas en el PND satisfacen el estándar estricto únicamente cuando su ejecución conlleva inequívocamente al cumplimiento o logro de los objetivos previstos en la parte general del Plan. La sentencia C-415 de 2020, que declaró inexecutable el artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 por desconocer el principio de unidad de materia, lo explica en los siguientes términos:

“La ley aprobatoria del plan impone una **conexión directa e inmediata (estrecha y verificable)** entre las normas que hacen parte de los objetivos generales del plan y aquellas que reproducen los instrumentos de ejecución a través de los cuales los mismos se buscan materializar, **siendo necesario que el cumplimiento de las normas instrumentales lleve inequívocamente a la realización de las metas generales del plan.** Tal vínculo de conexidad se exige debido a que al aplicar un estándar ordinario se vaciaría de contenido el principio de unidad de materia, por cuanto en el caso de la ley aprobatoria del plan, ‘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’. Una conclusión contraria habilitaría que ‘cualquier norma resultare conexas con los contenidos de la parte general, los cuales al referir sobre los propósitos y objetivos de política pública durante el cuatrienio cubren virtualmente todas las facetas de la acción estatal’.” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Dicho de otro modo, “existe conexidad directa e inmediata, que no meramente eventual, mediata o conjetural, entre las normas instrumentales y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, cuando el cumplimiento del objetivo previsto en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo puede obtenerse inequívocamente de la medida legislativa acusada, sin que requiera el cumplimiento o la presencia de otra condición o

circunstancia diferente de aquella derivada de la ejecución de la misma disposición<sup>19</sup> (subrayado fuera de texto). Por tanto, si de la aplicación de la medida no se sigue el logro de la meta de manera certera, o si la medida requiere el cumplimiento o presencia de otra condición o circunstancia para alcanzarla, se concluirá que no tiene relación directa e inmediata con el Plan.

Visto lo anterior, es necesario realizar dos precisiones. Primera, conforme a la jurisprudencia constitucional, la unidad de materia se verifica frente a los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para la ejecución del Plan, que en todo caso han de contar con un referente en la parte general del PND. En palabras de la Corte:

*“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. Así mismo, habrá de tener como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio, y así no sea considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”<sup>20</sup> (subrayado fuera de texto).*

La sentencia C-493 de 2020, que declaró inexecutable la tasa a la consulta previa (art. 161 de la Ley 1955 de 2019) por desconocer el principio de unidad de materia, también sostuvo que *“la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciadas en la parte general de los planes de desarrollo. Solamente en relación con las disposiciones de carácter presupuestal y de aquellas otras en las que se señalan medidas para la ejecución del plan, incluso de carácter normativo”*.

De manera reciente, la sentencia C-063 de 2021<sup>21</sup> diferenció entre la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones Públicas. Explicó que este último instrumento *“debe contener los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, lo cual implica su determinación o descripción concreta o detallada y no una simple enunciación general; y, los presupuestos plurianuales de tales principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos y que se autoricen para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”*.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-440 de 2020.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

<sup>21</sup> Por medio de la cual se analizó si el artículo 298 del PND 2018-2022, el cual versa sobre la integración vertical de las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica, desconocía o no el principio de unidad de materia.

A partir de tal diferencia, insistió en la necesidad de centrarse en los programas, proyectos y presupuestos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones a efectos de evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia:

*“94. Ahora, a partir de esta providencia es necesario reiterar y precisar que, aunque el fin último de la acción estatal es el cumplimiento de los propósitos y objetivos, las metas y prioridades, las estrategias y las orientaciones generales contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, dado que estos son naturalmente abstractos y se refieren a multiplicidad de temas, son los programas y proyectos inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que concretan los derroteros de la acción estatal por el período plurianual al que se refiere cada Plan Nacional de Desarrollo e inclusive a más largo plazo en el caso de los programas y proyectos que requieran un periodo mucho mayor. Esta interpretación es consistente tanto con lo previsto en el artículo 341 de la Constitución Política, como con el principio de coherencia previsto en el artículo 3º de la Ley 152 de 1994, según el cual “[l]os programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”, cuya aplicación constituye un mandato constitucional previsto en el artículo 342 superior.*

(...)

*95. Así, entonces, son los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que permiten determinar de forma técnica y objetiva si las disposiciones instrumentales que se prevén para su ejecución en la misma Ley del Plan Nacional de Inversiones, respetan el principio de coherencia previsto en el artículo 3º de la Ley 152 de 1994, y satisfacen el mandato contenido en el artículo 150.3 según el cual la ley debe contener las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del plan.”*

Segunda, debido al ajuste realizado por la jurisprudencia constitucional en torno al objeto del principio de unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la sentencia C-063 de 2021 precisó el método para evaluar el cumplimiento de dicho mandato. Anotó que los referentes para adelantar el correspondiente examen constitucional son los proyectos, presupuestos y la destinación de recursos especificados en el Plan Nacional de Inversiones, así como los objetivos, metas y propósitos de la parte general del PND y que están detallados en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo”. En sus palabras:

*“107. Con base en lo previsto en los artículos 150.3, 339, 341 y 342 de la Constitución Política cuyo contenido normativo fue detallado en la sección precedente (cfr., ‘El contenido y estructura del plan nacional de desarrollo y el plan nacional de inversiones’, supra), y con el objetivo de dotar de certeza el juicio de constitucionalidad por presunta violación del principio de unidad de materia en leyes mediante las cuales se expide el Plan Nacional de Inversiones, **la Sala precisa la regla de decisión** en el sentido de señalar que las disposiciones instrumentales incorporadas en tales leyes deben guardar conexasidad 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. Así, **para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia es necesario:** (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si esta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecer si existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización. Finalmente, se debe, (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una **conexidad directa e inmediata**, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento.*

*108. Así, entonces, el principio de unidad de materia de las normas instrumentales contenidas en ley del Plan Nacional de Inversiones exige aplicarse en relación con los programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución, definidos de manera concreta y detallada en la Ley que contiene el Plan Nacional de Inversiones, previsto de manera precisa en el artículo 341 de la misma, cuyo contenido y expedición se concreta en los términos que señala dicha norma constitucional y la Ley 152 de 1994, orgánica de planeación, según lo exigen los artículos 151 y 342 de la Constitución con el propósito de materializar los objetivos, metas y propósitos generales del Plan Nacional de Desarrollo previsto en el artículo 339 de la Constitución.*

*109. En consecuencia, en el caso materia de examen, para efectos de verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia, el control de constitucionalidad de las normas instrumentales demandadas, tomará como referente los programas o proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución, definidos de manera concreta y detallada en la Ley 1955 de 2019 que contiene el Plan Nacional de Inversiones para el logro de los propósitos, objetivos y metas previstos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y que están contenidos en el documento ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.’” (Subrayado y negrillas fuera de texto).*

Las anteriores consideraciones fueron retomadas por la Corte Constitucional en sentencia C-049 de 2022, la cual resulta relevante para el presente caso en tanto que ahí se estudió la presunta vulneración del principio de unidad de materia por parte de una norma incluida en el Plan Nacional de Desarrollo cuyo objeto era modificar la retribución de la comisión por intermediación en el SGRL. La Sala Plena insistió en que en estos casos se debe aplicar un estándar estricto de control de constitucionalidad y reiteró los pasos para evaluar la conformidad o no de las disposiciones acusadas con el principio de unidad de materia. En sus palabras:

“53. Metodología del juicio de valoración del principio de unidad de materia en leyes del plan nacional de desarrollo -juicio estricto de constitucionalidad. Como se señaló, el principio de unidad de materia busca garantizar que las leyes tengan un contenido sistemático, coherente e integrado, referido a uno o varios temas relacionados entre sí. Al respecto, dada la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, en donde la iniciativa es gubernamental, y dado que se cuenta con un término limitado para su aprobación y que se restringe la posibilidad de los congresistas para modificar dicho proyecto, se ha indicado que ‘el grado de eficacia del principio de unidad de materia debe responder a un estándar más exigente’, dada la restricción al principio democrático.

54. De esta manera, el juicio de constitucionalidad por un presunto desconocimiento del principio de unidad de materia en leyes del plan nacional de desarrollo, debe realizarse siguiendo un juicio estricto de constitucionalidad, bajo los criterios estrictos establecidos en la sentencia C-415 de 2020, a saber:

<i>Etapa del juicio</i>	<i>Objetivos</i>
<i>Primera etapa</i>	<i>Se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental.</i>
<i>Segunda etapa</i>	<i>Se debe definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas.</i>
<i>Tercera etapa</i>	<i>Se ha de constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan. Esto significa que se debe probar el carácter instrumental (de medio a fin). El cumplimiento de las normas instrumentales debe conllevar inequívocamente a la realización de las metas generales del plan.</i>

Asimismo, la sentencia C-049 de 2022 retomó lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-063 de 2021 en cuanto a que la conexidad estrecha y directa debe analizarse respecto de los programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones.

La Corte Constitucional, además, ha precisado que El principio de unidad de materia exige que el PND contenga únicamente normas de carácter instrumental que permitan al Gobierno Nacional cumplir con los objetivos, metas, proyectos y programas planeados para el cuatrienio. Luego, son disposiciones cuya vigencia ha de limitarse a dicho lapso de tiempo. Por esa razón la jurisprudencia ha sostenido que, en principio, es constitucionalmente inadmisibles que la Ley del Plan incorpore normas con vocación de permanencia y que modifiquen legislación ordinaria. Así lo precisó en la sentencia C-126 de 2020, donde analizó si el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 desconocía el artículo 158 Superior:

*“Dada la naturaleza especial y los objetivos específicos de la ley del plan, la misma 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, como lo ha hecho la Corte en su abundante jurisprudencia, el principio de unidad de materia se evalúa también en virtud de la naturaleza del plan de desarrollo.”* (Subrayado fuera de texto).

No obstante, la Corte ha modulado su postura en el sentido de avalar que la Ley del Plan modifique legislación permanente bajo el cumplimiento de estrictos requisitos. Los mismos fueron precisados en la sentencia C-415 de 2020, que declaró inexecutable el artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 porque alteró normas de carácter permanente sin justificación suficiente, entre otros aspectos:

*“119. Este Tribunal encuentra que aun cuando la temporalidad de la ley del plan no debe interpretarse de manera ilimitada, cuando se compromete una competencia legislativa ordinaria permanente o se reincorpora una norma contenida en el plan anterior, puede llevar a la inexecutable de tales disposiciones si no están precedidas de la justificación suficiente que exponga con claridad que: i) constituyen una expresión de la función de planeación; ii) prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza y alcance; iii) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del plan nacional de inversiones; iv) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones legales; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal. Conexión inexorable con el plan y sus bases que será examinada caso a caso.”* (Subrayado fuera de texto).

En caso de llegar a modificar o establecer legislación permanente, el Gobierno Nacional tiene la carga de brindar una justificación clara y suficiente de por qué era necesario cambiar la legislación permanente por medio de la Ley 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”*<sup>22</sup>.

La sentencia C-049 de 2022 reafirma esa postura jurisprudencial y la refuerza bajo el argumento de que *“la ley del plan nacional de desarrollo no es la única herramienta de gobernabilidad”* con la que cuenta el Ejecutivo y que a través de ella no se pueden vaciar 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, transformando 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”*.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

En suma, tenemos que el principio de unidad de materia proscribire que los proyectos de ley tengan disposiciones que no se relacionan con su eje temático. En el caso de la Ley el Plan Nacional de Desarrollo, lo anterior se traduce en que esta únicamente puede tener normas instrumentales de cuya ejecución se alcance inequívocamente alguno de los proyectos o programas previstos en el Plan Nacional de Inversiones (conexidad directa e inmediata) y se deben examinar con sumo cuidado aquellas disposiciones que modifiquen legislación permanente, a fin de constatar que por medio de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no se estén desconociendo las competencias ordinarias del Congreso. Solo así se comprobará que la medida es de naturaleza planificadora.

#### **4.1.2 El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 no guarda conexidad directa e inmediata con ninguno de los proyectos o programas previstos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas, ni en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo**

A continuación, se desarrollan cada uno de los pasos precisados por la Corte Constitucional en la sentencia C-063 de 2021<sup>23</sup>, reiterados en la sentencia C-049 de 2022 -relevante para el caso dado que también se evaluó una norma incluida en el Plan Nacional de Desarrollo relativa al SGRL-, para demostrar que la disposición acusada rompe con el principio de unidad de materia, lo cual conduce a su expulsión del ordenamiento jurídico.

##### **a. La ubicación y el alcance del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023**

El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 tiene dos prescripciones:

La primera, que se encuentra en el primer inciso de la norma, le ordena a todas las “entidades y corporaciones públicas” afiliarse a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A, o quien haga sus veces, a partir de la entrada en vigencia de la ley.

---

<sup>23</sup> La sentencia C-063 de 2021 precisó la metodología en los siguientes términos: “Así, para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia es necesario: (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si esta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecer si existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización. Finalmente, se debe, (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento.”

La segunda, que está en el segundo inciso de la disposición acusada, señala que aquellas entidades y corporaciones públicas afiliadas a administradoras de riesgos laborales de carácter privado podrán mantener sus contratos, pero deberán pasarse a Positiva una vez estos expiren:

**“ARTÍCULO 97°. AFILIACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES.** Con el fin de fortalecer el Sistema de aseguramiento público, de cara a la incorporación de nuevas poblaciones de la comunidad en general, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todas las entidades y corporaciones públicas se afiliarán a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A, o quien haga sus veces.

*Las entidades y corporaciones públicas que se encuentran actualmente afiliadas a administradoras de riesgos laborales de carácter privado podrán mantener la afiliación hasta tanto se complete el plazo de los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley. Vencido el plazo contractual, todas las entidades y corporaciones públicas deberán afiliarse a la administradora de riesgos laborales pública.”*

Como puede apreciarse, el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 está redactado de manera clara y es fácil identificar a qué se refiere: el deber de afiliación de todas las entidades y corporaciones públicas a la administradora de riesgos laborales de carácter público (Positiva Compañía de Seguros o quien haga sus veces), sin que sea este el escenario para definir qué debe entenderse por “entidad pública”; asunto propio del resorte de los operadores jurídicos en el escenario de aplicación de la ley<sup>24</sup>.

Lo que sí debe resaltarse es que el hoy artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 fue incluido como un **artículo nuevo** (art. 339) en la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 274 de 2023 Cámara – 338 de 2023 Senado, según consta en la Gaceta del Congreso No. 180 de 2023. De hecho, en su redacción original, los destinatarios de la

---

<sup>24</sup> “Como pone en evidencia la consulta, no existe una norma que defina con carácter general el concepto de entidad de derecho público. Por el contrario, tanto la Constitución como la ley acuden a distintas expresiones para referirse a la multiplicidad de formas organizativas que hacen parte del Estado. En ocasiones se utilizan las expresiones ‘entidades del Estado’ o ‘entidades estatales’ (como en los artículos 125, 268-6 y 352 de la Constitución Política, en la Ley 80 de 1993 de contratación estatal o en la Ley 1508 de 2012 sobre asociaciones público-privadas). En otras se hace referencia a ‘entidades públicas’ (como en los artículos 82, 127, 150-14, 179-3, 180-2, 254, 268-12, 269, 302 y 339 de la Constitución, en la Ley 1066 de 2006 sobre cobro coactivo o en la Ley 1712 de 2014 de transparencia). También se acude al término ‘entidades oficiales’ (por ejemplo al referirse a las prohibiciones de los congresistas - numeral 3º del artículo 180 C.P.-). O en otros casos, como en el artículo 533 del Estatuto Tributario, el artículo 120 de la Ley 418 de 1997 (contribución especial) o en el asunto consultado, la ley se refiere simplemente a entidades de derecho público. Además es frecuente que dichos términos no siempre tengan el mismo significado y que se les asigne un alcance o consecuencias distintas según cada ley en particular”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de junio de 2016. MP. Germán Alberto Bula Escobar, rad. 11001-03-06-000-2016-00068-00(2254).

norma eran las “*entidades y corporaciones públicas del nivel nacional*” (subrayado fuera de texto).

Ahora bien, según la redacción del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, el fin de la norma es “*fortalecer el sistema de aseguramiento público*”, con la necesaria advertencia de que el sistema de aseguramiento público no se reduce a la entidad pública de aseguramiento en riesgos laborales (Positiva Compañía de Seguros S.A.), sino que comprende diversos actores e instituciones, según fue explicado en la parte introductoria de esta demanda.

Determinado el alcance del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, procedo a explicar por qué es una norma de naturaleza instrumental:

La primera razón es que lo es desde una perspectiva estrictamente formal, teniendo en cuenta su ubicación en la Ley del Plan<sup>25</sup>. En efecto, es una de las normas que integran la Sección II, “*Inclusión productiva con trabajo decente y apoyo a la inserción productiva*”, del Capítulo III, “*Seguridad humana y justicia social*”, del Título III, “*Mecanismos de ejecución del Plan*”, de la Ley 2294 de 2023. Este Título es donde el Congreso de la República incluye todas las medidas que, a su juicio, son instrumentales e idóneas para la implementación del PND y el cumplimiento de sus metas, objetivos, proyectos y programas, confirmando entonces la naturaleza de la disposición acusada.

La segunda razón por la cual es posible concluir que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 es de carácter instrumental es su propio contenido. Tal como se señaló de manera previa, la misma norma señala que su fin es fortalecer el sistema de aseguramiento público en riesgos laborales y el mecanismo que diseña para ello es obligar a todas las entidades estatales a afiliarse a Positiva. Sin evaluar la legitimidad del propósito buscado, pues no es un paso relevante para este momento, puede advertirse que si todas las entidades públicas se adscriben a Positiva, el sistema de aseguramiento público en riesgos laborales eventualmente podría mejorar al contar con mayores ingresos debido al aumento de usuarios. Esa relación medio-fin ratifica entonces que estamos ante una disposición de contenido instrumental.

Fijado el alcance del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 y explicado por qué es una norma de naturaleza instrumental, se requiere analizar si existen programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas que puedan tener relación con él.

---

<sup>25</sup> En sentencias como la C-493 de 2020 y C-030 de 2021, la Corte Constitucional ha utilizado este criterio formal para concluir que las disposiciones acusadas tienen carácter instrumental.

**b. Ninguno de los programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones 2022-2026 tiene relación con el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023**

De acuerdo con el artículo 5° de la Ley 2294 de 2023, el Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2022-2026 se divide en 6 transformaciones<sup>26</sup>: (i) seguridad humana y justicia social; (ii) convergencia regional; (iii) transformación productiva, internacionalización y acción climática; (iv) derecho humano a la alimentación; (v) ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia territorial; y (vi) estabilidad macroeconómica. Cada una de estas transformaciones tiene proyectos asignados en el anexo del Plan Plurianual de Inversiones, el cual fue aprobado por el Congreso de la República, así como líneas de inversión.

Dado que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 fue incluido dentro de los mecanismos de ejecución de la transformación denominada “*Seguridad humana y justicia social*”, se deben revisar los proyectos y las líneas de inversión correspondientes a ella a fin de establecer cuál podría tener relación con la norma acusada. No obstante, hecha la respectiva verificación se encuentra que ninguno de los proyectos y líneas de inversión guarda relación con la disposición en cuestión. En efecto, ni una sola de las líneas de inversión de la transformación “*Seguridad humana y justicia social*” hace alusión a la seguridad social en general, ni al sistema de aseguramiento público en riesgos laborales en particular.

En cuanto a los proyectos, solo hay dos que se refieren a riesgos laborales, pero no están dirigidos a las entidades públicas sino a la población rural y a la economía popular:

- Modelo de aseguramiento y protección de riesgos laborales para el campo colombiano<sup>27</sup>.
- Desarrollo de una estrategia territorial de aseguramiento en riesgos laborales para la población perteneciente a la economía popular comunitaria, derivado del modelo de protección en riesgos laborales, definido por el Ministerio del Trabajo<sup>28</sup>.

Por lo mismo, dentro del Plan Plurianual de Inversiones Públicas no existen indicadores sobre cuántos afiliados tiene la ARL Positiva en la actualidad y cuántos se proyectan para el año 2026, cuando culmine el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>26</sup> Está disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf>.

<sup>27</sup> Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2022-2026, pág. 21.

<sup>28</sup> Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2022-2026, pág. 32.

Tampoco se estiman los recursos a asignar para cubrir el aumento de usuarios que se presentará como consecuencia de la implementación del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023. Esto confirma que no hay relación alguna entre esta disposición y el Plan Plurianual de Inversiones Públicas.

De revisarse la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, cuyo contenido se concreta en las Bases del Plan<sup>29</sup> conforme al artículo 2° de la Ley 2294 de 2023, se llega a la misma conclusión. Cuando en las Bases del Plan se hace referencia a riesgos laborales, se enfatiza en la protección de los mismos en la economía popular y comunitaria y en el sector rural. En efecto:

- En la página 66 de las Bases del Plan se indica que *“los trabajadores de la EPC [economía popular y comunitaria] tendrán acceso a la protección para la vejez, a los riesgos laborales y al sistema de salud”*.
- En la página 111 del documento, cuando se desarrolla el catalizador *“trabajo decente y empleo rural en el campo colombiano”*, se menciona que el Estado *“diseñará un modelo de aseguramiento y protección de riesgos laborales”*. En ese mismo sentido, en la página 222 se asegura que *“se desarrollarán acciones de fomento y prevención de riesgos laborales en mujeres rurales”*.

El único catalizador desarrollado en las Bases del Plan que eventualmente podría tener relación con la norma demandada es lo referente a la *“Política pública de trabajo digno y decente”*, en el cual se menciona que debe fortalecerse el aseguramiento público de los riesgos laborales:

*“La política [pública de trabajo digno y decente] contribuirá a la generación, protección y recuperación del empleo formal, el emprendimiento, la asociatividad y la formación para el trabajo, y se articulará con la Política Pública de Vendedores Informales. Se mejorará la protección en el caso de desempleo, la universalización de los beneficios de las cajas de compensación familiar, de gestión y colocación de empleo especialmente en las zonas rurales y la protección frente a riesgos laborales para lo cual es importante fortalecer el aseguramiento público de estos riesgos.”<sup>30</sup> (Subrayado fuera del texto).*

No obstante, según fue explicado, el sistema de aseguramiento público no se reduce a la entidad pública de seguros en riesgos laborales (Positiva Compañía de Seguros S.A.), sino que comprende diversos actores e instituciones, según fue explicado en la parte introductoria de esta demanda. Adicionalmente, como se advierte de la lectura del apartado transcrito, en ningún apartado se explica en qué consiste dicho fortalecimiento, ni se menciona a las entidades públicas (ni a Positiva en particular)

<sup>29</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>.

<sup>30</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pág. 110.

como los agentes adecuados para conseguirlo. Es más, cuando las Bases del Plan se refieren a la “modernización y transformación del empleo público” (pág. 111), no realiza ni una sola referencia al aseguramiento de riesgos laborales.

En suma, dentro del Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2022-2026 no existe ninguna línea de inversión, proyecto o programa destinado al fortalecimiento del sistema de aseguramiento público en riesgos laborales. En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, que profundizan el alcance de este, tampoco se encuentra un catalizador cuyo fin sea promover el aseguramiento público en riesgos laborales a través de la afiliación de todas las entidades públicas a la aseguradora pública.

El tema es mencionado tangencialmente en las Bases del Plan en el punto de “Política pública de empleo digno y decente”, pero es importante recordar que **“la existencia de una coincidencia temática entre la disposición instrumental objeto de control y los contenidos de la parte general del Plan al cual fue incorporada, no resulta suficiente para dar soporte constitucional a su inclusión en la correspondiente ley aprobatoria, puesto que, a diferencia de lo ocurrido con otras tipologías legislativas, el control de constitucionalidad respecto del principio de unidad de materia en casos como el presente ha de examinar la existencia de un vínculo de conexidad directo e inmediato”**<sup>31</sup> (subrayado y negrilla fuera de texto). Precisamente, en el siguiente apartado se explica que dicho nexo no existe.

**c. El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 no tiene conexidad directa e inmediata con la “Política pública de trabajo digno y decente”**

En el apartado anterior se evidenció que no existen líneas de inversión, proyectos ni programas del Plan Plurianual de Inversiones Públicas que tengan siquiera un mínimo de relación con el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, lo que bastaría para declararlo inexecutable por desconocimiento del artículo 158 de la Constitución (principio de unidad de materia). En todo caso, es importante dejar claro por qué tampoco existe conexidad directa e inmediata entre la norma acusada y el catalizador “Política pública de trabajo digno y decente” -que integra la parte general del Plan Nacional de Desarrollo- con el propósito de reforzar la declaratoria de inexecutable.

Para sustentar aquella tesis, a continuación se explica que: (i) el Legislador no justificó de qué modo el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 guarda relación directa e inmediata con la “política pública de trabajo digno y decente”; (ii) la ejecución de la medida contemplada en la norma demandada no conlleva inequívocamente al fortalecimiento del sistema de aseguramiento público de riesgos laborales, que es un objetivo de la “política pública de trabajo digno y decente”; y (iii) la medida cuestionada no tiene recursos asignados en el Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2021.

- (i) **El Legislador no justificó de qué modo el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 guarda relación directa e inmediata con la “política pública de trabajo digno y decente”**

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento de iniciativa privativa del Gobierno Nacional, quien lo construye previo proceso de participación ciudadana. Esto no significa que al Congreso de la República le esté vedado hacerle modificaciones durante los debates que debe surtir, aunque se ha entendido que las mismas deben ser avaladas por el Gobierno Nacional. En ese contexto, si se va a introducir una modificación al proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, es importante que se justifique por qué esa medida tiene relación con los programas o proyectos incluidos tanto con la parte general del mismo como con el Plan Plurianual de Inversiones Públicas, pues se trata de una disposición que en principio no estaba dentro de lo diseñado por el Gobierno Nacional para ejecutar sus estrategias y cumplir sus objetivos. Eso faltó en el presente caso.

El proyecto original del Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al número 274 de 2023 Cámara – 338 de 2023 Senado, constaba de 300 artículos y **ninguno de ellos correspondía a la disposición que aquí se cuestiona, ni tenía un contenido similar.**

La obligación impuesta a las entidades y corporaciones públicas de afiliarse al aseguradora pública de riesgos laborales surgió en la **ponencia para primer debate** en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 339 (NUEVO). AFILIACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES. Con el fin de fortalecer el Sistema de aseguramiento público, de cara a la incorporación de nuevas poblaciones de la comunidad en general, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, sin excepción, todas las entidades y corporaciones públicas del orden nacional, se afiliarán única, exclusiva y obligatoriamente a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A, o quien haga sus veces.*

*La afiliación inmediata de las entidades y corporaciones públicas a la administradora de riesgos laborales, no acarrearán sanciones contractuales por parte de las prestadoras privadas.”<sup>32</sup>*

La explicación de por qué fue incluida esta norma es completamente insuficiente. La ponencia solo indica que *“se impone la obligación a todas las entidades y corporaciones del orden nacional, de afiliarse a la administradora de riesgos laborales de carácter*

---

<sup>32</sup> Gaceta del Congreso número 180 de 2023.

*público, Positiva Compañía de Seguros S.A*<sup>33</sup>. Es una mera reiteración del contenido del artículo demandado, sin señalar los motivos que llevaron al Legislador a crear tal obligación, ni de qué modo podría contribuir a lograr los proyectos, programas, metas y objetivos consagrados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo o en el Plan Plurianual de Inversiones Públicas.

La norma fue modificada en la ponencia para segundo debate. En concreto, se extendió esta obligación a todas las entidades y corporaciones públicas de los diferentes niveles de la Administración y se cambió el inciso segundo. Empero, en la ponencia para segundo debate solo se justificó la modificación al inciso segundo, omitiendo otra vez explicar por qué este nuevo mandato tiene relación con los proyectos, programas, metas y objetivos del Plan Nacional de Inversiones. Dice la ponencia:

*“Artículo 88°. Se modifica para precisar la redacción y establecer una transición frente a los contratos vigentes hasta que se complete su plazo. Vencido el plazo de dichos contratos, todas las entidades y corporaciones públicas deberán afiliarse a la administradora de riesgos laborales pública”<sup>34</sup>.*

Se insiste que siendo este un artículo nuevo, el Congreso de la República tenía la carga de precisar cómo esta disposición guardaba relación directa e inmediata con los proyectos, programas, metas y objetivos planteados tanto en el Plan Plurianual de Inversiones Públicas como en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, es claro que ese nexo nunca fue construido por el Legislador, lo que desconoce el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política.

- (ii) **La ejecución de la medida contemplada en la norma demandada no conlleva inequívocamente al fortalecimiento del sistema de aseguramiento público de riesgos laborales, que es un objetivo de la “política pública de trabajo digno y decente”**

Para que una disposición tenga conexidad directa e inmediata con los proyectos previstos en el Plan Plurianual de Inversiones y en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia constitucional exige que su ejecución conlleve inequívocamente al cumplimiento de dicho proyecto. Ahí es importante entender que inequívoco significa que no tiene duda o equivocación<sup>35</sup>; es decir, con plena certeza. De eso carece la medida en cuestión.

---

<sup>33</sup> Ibidem, pág. 13.

<sup>34</sup> Gaceta del Congreso número 386 de 2023, pág. 4.

<sup>35</sup> Ver <https://dle.rae.es/inequ%C3%ADvoco>.

Para empezar, es necesario anotar que aun cuando en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se menciona que el sistema de aseguramiento público de riesgos laborales debe fortalecerse (lo que es distinto a fortalecer a una entidad pública en particular), en el documento nunca se explica qué significa o implica fortalecerlo. Se desconoce si es en términos de cantidad de usuarios, eficiencia en la atención, calidad del servicio prestado, flujo de recursos, aumento de capital humano, mejora de infraestructura, etc. Se trata de una apuesta por completo ambigua en tanto no tiene un objetivo claramente definido; y, sobre todo, no menciona en ningún lado a las entidades públicas como su eje central. Por esa falta de concreción respecto de qué significa “fortalecer” el sistema de aseguramiento público en riesgos laborales, y ante la ausencia de una referencia concreta a las entidades públicas como el núcleo de dicha meta, es imposible asegurar con certeza que la ejecución del artículo demandado conducirá inequívocamente a lograr el propósito en comento.

En segundo lugar, siguiendo la línea anterior, debe anotarse que en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo no existe un análisis del estado actual del sistema de aseguramiento público en riesgos laborales, ni indicadores que permitan evaluar o medir cómo la afiliación de todas las entidades públicas a la ARL Positiva conducirá a su fortalecimiento. Entonces, dado que se desconoce cuál es la falencia concreta en el sistema de aseguramiento público en riesgos laborales que la norma quiere suplir, tampoco se sabe cómo la medida ahí adoptada contribuirá a la mejora de todo el sistema de aseguramiento público en su conjunto, que por demás no se reduce a una entidad en concreto sino que comprende diversos actores e instituciones. De ahí que no pueda asegurarse que la ejecución del artículo demandado conducirá inequívocamente al logro del propósito buscado.

Finalmente, no es claro que aumentar el número de usuarios al sistema de aseguramiento público de riesgos laborales lo vaya a fortalecer. Esto, considerando que se le encargó velar por la seguridad en el trabajo de todas las personas que laboran en las diferentes entidades públicas del país, pero en el Plan Plurianual de Inversiones no se prevén recursos para responder por esta nueva carga, como se explica en el apartado siguiente. Además, en la norma acusada -y en general en el Plan Nacional de Desarrollo- no se prevén mecanismos para garantizar calidad y eficiencia en la prestación del servicio ante el gran aumento de la demanda.

Todo lo anterior comprueba que de aplicarse lo previsto en el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, no necesariamente se logrará fortalecer el sistema de aseguramiento público de riesgos laborales.

**(iii) La medida cuestionada no tiene recursos asignados en el Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026**

En la sentencia C-063 de 2021 se explicó que el examen del principio de unidad de materia debía pasar por la verificación de “los programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, *junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución*” (subrayado fuera de texto).

En el caso objeto de estudio, el Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026 asigna 743,7 billones de pesos a la transformación denominada *“seguridad humana y justicia social”*, de la cual hace parte la norma acusada. Pese a que esta transformación es la que más recursos asignados tiene, lo cierto que no existe un solo peso destinado al fortalecimiento del aseguramiento público de riesgos laborales para entidades públicas. Para llegar a esta conclusión, basta con verificar que dentro del Plan Plurianual de Inversiones no hay un solo proyecto o programa que vaya en ese sentido, como se advirtió previamente. Esa ausencia de determinación concreta de recursos financieros ratifica la falta de relación directa e inmediata que ha sido denunciada.

En conclusión, aunque estamos ante una norma de naturaleza instrumental, lo cierto es que ni en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo ni el Plan Plurianual de Inversiones Públicas existen proyectos o programas que tengan relación con el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023. Y en lo que respecta a la *“política pública de trabajo digno y decente”*, no existe conexidad directa e inmediata entre ella y la disposición acusada.

En la sentencia C-049 de 2022, que estudió el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, la Corte Constitucional encontró una situación idéntica a la que aquí se denuncia: el Legislador modificó normas del SGRL a través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, sin que el artículo 203 tuviera una relación estrecha y directa con los planes, proyectos y programas del mismo:

“85. *La conexidad entre los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general y el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 no es estrecha, directa e inmediata y, por el contrario, desarrolla una medida que interviene en el Sistema de Riesgos Laborales, sus participantes y el pago de los corredores de seguros. Visto lo anterior, considera la Sala Plena que no es posible extraer relación alguna entre la disposición incorporada al Plan Nacional de Desarrollo y los tres pactos estructurales relativos a la legalidad, el emprendimiento o la equidad. Tampoco existe ningún argumento que soporte la inclusión en la Subsección 2, sobre ‘equidad en el trabajo’. En esa dirección, la Sala Plena comparte lo afirmado por el demandante, en el sentido de que es inexistente el vínculo instrumental del artículo demandado con la parte general y ni siquiera es posible sostener la existencia de una relación hipotética o eventual. De manera que, dada la disminución del principio democrático que se presenta en este tipo de leyes, la Ley del Plan de Desarrollo no puede servir de base para la adjudicación de cargas financieras al Sistema General de Riesgos Laborales. En efecto, llama la atención de la Corte que se*

incorpore una disposición de tal naturaleza, al margen de un objetivo claro de planeación.” (Subrayado fuera de texto).

Sobre esa base, la Sala Plena declaró inexecutable el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019. Siendo esta una situación idéntica, es necesario que la Corte Constitucional concluya que la norma aquí demandada infringe el artículo 158 de la Carta Política y la declare inexecutable.

#### **4.2 CARGO SEGUNDO. EL ARTÍCULO 97 DE LA LEY 2294 DE 2023 DESCONOCE EL ARTÍCULO 333 DE LA CONSTITUCIÓN EN TANTO NO SATISFACE LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA RESTRINGIR EL DERECHO A LA LIBRE COMPETENCIA**

El derecho a la libre competencia se encuentra consagrado en el artículo 333 Superior. Implica la garantía de igualdad de condiciones y marco normativo a un conjunto de empresarios o sujetos económicos, quienes ponen sus esfuerzos o recursos a la conquista de un mercado de bienes y servicios. Su protección es vital para garantizar la prevalencia del interés público, pero en todo caso se puede limitar siempre que se cumpla con los requisitos fijados por la Carta Política y la jurisprudencia para el efecto, a saber: (i) que se haga a través de una ley; (ii) que responda a un fin constitucional; (iii) que la medida esté justificada de manera adecuada y suficiente; (iv) que se respete el núcleo esencial de la libre competencia; y (v) que se satisfagan los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Los poderes públicos tienen que velar de manera celosa por el cumplimiento de estas condiciones.

El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 ordenó a todas las entidades y corporaciones públicas contratar los servicios prestados por la ARL Positiva, lo que conlleva a la prohibición del sector público de contratar con ARL privadas y con ello la restricción del derecho a la libre competencia en el marco del Sistema General en Riesgos Laborales por fuera de los límites que la Constitución autoriza ya que:

(i) La medida restrictiva carece de una justificación adecuada y suficiente puesto que, revisadas las gacetas del proyecto de ley, no obran las razones por las cuales el Legislador decidió excluir a las ARL de naturaleza privada de la prestación de sus servicios a las entidades públicas.

(ii) El artículo acusado viola el núcleo esencial del derecho a la libre competencia. En efecto, en las sentencias C-516 de 2004 y C-289 de 2008, la Corte Constitucional determinó que ese núcleo se desconoce si se le impide a las ARL privadas contratar con el Estado y si le impone a los empleadores la obligación de afiliarse a determinada aseguradora, que es justo lo que hace el artículo aquí cuestionado.

(iii) La medida es arbitraria y desconoce los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la limitación de libertades económicas. Así lo demuestra el hecho de que el Congreso no haya justificado de manera adecuada y suficiente la medida en cuestión y la afectación del núcleo esencial del derecho a la libre competencia.

A continuación desarrollo los argumentos enunciados.

#### **4.2.1 Los límites al amplio margen de configuración normativa del Legislador cuando pretende restringir el derecho a la libre competencia**

El derecho a la libre competencia es una libertad económica que goza de protección constitucional como lo prevé el artículo 333 de la Carta Política:

*“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.” (Subrayado fuera de texto).*

De acuerdo con la Corte Constitucional, la libre competencia cobra relevancia cuando existe “un conjunto de empresarios que, en el contexto de un marco normativo en igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos para alcanzar un determinado mercado de bienes y servicios”<sup>36</sup>. Además, se trata de un derecho que debe entenderse desde dos dimensiones: individual y colectiva.

La faceta individual de esta libertad comprende, esencialmente, la facultad de toda persona de concurrir al mercado sin barreras injustificadas, entendidas estas como cualquier obstáculo jurídico, estratégico, económico o de cualquier otra índole, que

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia C-032 de 2017.

impida, restrinja, dificulte o retrase considerablemente el acceso de potenciales competidores a un mercado determinado<sup>37</sup>.

Por su parte, la faceta colectiva tiene como propósito la protección de la competencia en sí misma considerada y el funcionamiento eficiente de los mercados. Esto resulta necesario para garantizar, entre otras cosas, el derecho de los consumidores a contratar libremente con quien desee y le ofrezca mejores condiciones en el mercado, siempre dentro del marco de la ley<sup>38</sup>.

En cuanto al núcleo esencial de libre competencia, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:

*“51. Ahora bien, en lo relacionado con los elementos que se han entendido constituyen el núcleo esencial del derecho a la libre competencia, la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido: (i) el derecho de los empresarios que se hallen en una misma posición a no recibir un tratamiento discriminatorio; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse de él; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa, como sus métodos de gestión; (iv) la libre iniciativa privada; (v) el derecho a crear establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos de ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable. En esa misma línea, la Corte ha manifestado que el núcleo esencial del derecho a la libre competencia consiste en la posibilidad de acceder al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas.”<sup>39</sup>*

La importancia de la libre competencia es tal que la jurisprudencia constitucional la ha considerado como “un principio estructural de la economía social del mercado”<sup>40</sup> que no solo beneficia a quienes participan en el mercado, sino que también protege el interés público y por lo mismo el Estado debe evitar que se le restrinja sin justificación válida. De hecho, de tiempo atrás la Corte Constitucional ha sostenido de manera enfática y explícita que al ser la libre competencia una pauta o regla de juego superior, todos los poderes públicos deben cuidarla “celosamente”:

*“La libre competencia, desde el punto de vista subjetivo, se consagra como derecho individual que entraña tanto facultades como obligaciones. En una perspectiva objetiva, la libre competencia adquiere el carácter de pauta o regla de juego superior con arreglo a la cual deben actuar los sujetos económicos y que, en todo momento, ha de ser celosamente preservada por los poderes públicos, cuya primera misión institucional es la de mantener y propiciar la existencia de mercados libres.”<sup>41</sup> (Subrayado fuera de texto).*

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia C-056 de 2021.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia 616 de 2001. Reiterada en la sentencia C-056 de 2021.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencia C-059 de 2021.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia C-616 de 2001. Reiterado en la sentencia C-516 de 2004.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1997.

Desde esa perspectiva, la protección de la libre competencia es un asunto vital para garantizar la prevalencia del interés público y cualquier restricción a la misma debe ser cuidadosamente analizada por todos los poderes públicos. Esto incluye a la Corte Constitucional, quien en su función de guardar la supremacía de Constitución ha de ser especialmente atenta cuando analiza cargos por violación al derecho a la libre competencia a fin de evitar que este se limite injustificadamente y, en consecuencia, se afecte el bien común.

Con todo, lo anterior no significa que la libre competencia sea un derecho ilimitado, pues el Congreso de la República, en ejercicio de la potestad de configuración normativa, tiene la facultad de restringirlo. Empero, para que cualquier límite a este derecho sea considerado constitucionalmente admisible, debe satisfacer ciertas condiciones fijadas por la jurisprudencia y en ningún caso puede desconocer su contenido mínimo. En palabras de la Corte:

*“52. Con todo, se aclara que la Constitución no otorga el mismo nivel de protección a todas las formas de iniciativa privada, pues, dependiendo del tipo de actividad a desarrollar, esto es, de si implica alguna clase de riesgo social o su realización resulta esencial para la convivencia en sociedad (los servicios públicos), puede contar con restricciones, controles e, incluso, vigilancia estatal.*

*53. Es por esto que el contenido de la libertad de empresa y de la libre competencia se encuentra sujeto a la imposición de ciertos límites (normativa que regula el mercado o los precios, por ejemplo) con miras a corregir las fallas del mercado y a lograr escenarios de equidad y justicia; sin embargo, en ningún caso pueden llegar al extremo de anular el derecho y hacerlo inocuo, sino que por el contrario debe respetarse, en todo caso, el contenido mínimo de ese derecho. La Corte ha precisado que al establecerse que las libertades económicas no son absolutas y que el Estado tiene la posibilidad, y en algunos casos, el deber de intervenir en la economía se admite que la libertad de empresa, como garantía constitucional, pueda ser excepcionalmente limitada.*

*54. Así, esta Corporación ha reconocido que cualquier restricción que se pueda imponer a la libertad de empresa, debe: (i) adoptarse mediante una disposición de rango legal; (ii) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, (iii) estar adecuadamente justificada; (iv) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y (v) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.”<sup>42</sup> (Subrayado fuera de texto).*

Es importante advertir que cualquier restricción a la libre competencia debe cumplir con todas las condiciones previamente expuestas para que sea considerada constitucionalmente admisible. De fallar en una sola de ellas, tendrá que retirarse del ordenamiento jurídico.

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia C-059 de 2021.

#### 4.2.2 Los límites del Legislador cuando restringe la libre competencia en el marco del Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales. Sentencias C-516 de 2004 y C-289 de 2008 como precedentes relevantes.

El artículo 48 de la Carta Política dispone que la seguridad social -en todas sus facetas- es un servicio público y autoriza a los particulares prestarlo en los términos que disponga la ley. Pese a que la Constitución le reconoce al Congreso de la República un amplio margen de configuración legislativa en materia de seguridad social, lo cierto es que dicha potestad está sometida a límites impuestos por el ordenamiento jurídico superior. Entre esos parámetros está el deber del Legislador de garantizar el derecho a la libre competencia entre quienes están autorizados para prestar el servicio.

##### a. La sentencia C-516 de 2004

En la sentencia C-516 de 2004 la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 21 de la Ley 776 de 2002, que fijó dos términos diferentes para que los empleadores afiliados puedan trasladarse a otra Administradora de Riesgos Profesionales: los inscritos en el ISS debían esperar dos (2) años para poder realizar el cambio, mientras que los afiliados a otra entidad distinta solo debían esperar un (1) año para hacerlo<sup>43</sup>.

En la demanda se argumentó la infracción del artículo 333 de la Carta Política porque, según el accionante, la norma beneficiaba injustificadamente al Estado al situar al Seguro Social en una posición dominante frente a las empresas privadas que también prestan el servicio de aseguramiento en riesgos laborales.

Para resolver el problema jurídico en torno a la supuesta vulneración del derecho a la libre competencia, la Corte Constitucional inició indicando que la seguridad social es un servicio público que puede ser prestado por particulares en los términos que fije la ley. Sostuvo que si bien el Congreso goza de un amplio margen de configuración legislativa para diseñar el modelo de seguridad social, esa potestad está sometida a límites constitucionales como el deber de garantizar la libre competencia entre quienes están autorizados a prestar dicho servicio público:

---

<sup>43</sup> El artículo 21 de la Ley 776 de 2002 dice: “Traslado de entidades administradoras de riesgos profesionales, el artículo 33 del Decreto - ley 1295 de 1994 quedará así:

Los empleadores afiliados al ISS pueden trasladarse voluntariamente después de (2) años, contados desde la afiliación inicial o en el último traslado; en las demás Administradoras de Riesgos Profesionales, de acuerdo al Decreto 1295 de 1994 en un (1) año. Los efectos de traslado serán a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se produjo el traslado, conservando la empresa que se traslada la clasificación y el monto de la cotización por los siguientes tres (3) meses” (subrayado fuera de texto).

*“No obstante, esa autonomía legislativa no es absoluta pues tiene como límites los principios, valores y derechos consagrados en el texto Superior, que por ende restringen la libertad de configuración del legislador. Así, la Corte ha sostenido que dado que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional y un servicio público obligatorio a cargo del Estado, no podría una norma disponer que las personas puedan escoger entre afiliarse o no a la seguridad social, en cuanto ese diseño sería inconstitucional por desconocer el carácter irrenunciable de la seguridad social. En ese mismo sentido el legislador, al regular lo concerniente al Sistema de Riesgos Profesionales, debe procurar hacer efectiva la igualdad y la libre competencia entre las entidades facultadas para prestar el servicio, así como garantizar que los usuarios puedan, en igualdad de condiciones, tener acceso al mismo y obtener la protección requerida.”*

Líneas más adelante, la sentencia insiste en que *“las entidades públicas y privadas están habilitadas por el Constituyente para prestar el servicio público de la seguridad social, cuya confluencia debe estar guiada por principios tales como el de la libertad económica, que comprende a su vez la libertad de empresa y la libre competencia”* y anota que esta última es un principio estructural de la economía social de mercado. No obstante, acto seguido la Corte Constitucional puntualiza que la libre competencia debe *“armonizarse con las especiales potestades de intervención que tiene el Estado y con los principios y reglas propios de los servicios públicos, en especial el de seguridad social”*. Esto último implica que la libre competencia puede ser limitada cuando de la prestación del servicio público de seguridad social se trata, pero dicha restricción debe cumplir con las siguientes condiciones:

*“En reiteradas oportunidades esta Corporación ha resuelto tensiones que se presentan entre los principios de libertad de empresa, libertad económica y la primacía del interés general y ha concluido que la restricción a esas libertades económicas es constitucional ‘si (i) se llevó a cabo por ministerio de la ley; (ii) respeta el ‘núcleo esencial’ de la libertad de empresa; (iii) obedece al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señalada por la Constitución; y (iv) responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en sentido lato.’”*

Explicado el marco general de la relación entre a libre competencia y la seguridad social, la Corte analizó el caso concreto y concluyó que la norma no desconocía el artículo 333 de la Carta Política. La razón central de su decisión fue que el artículo 21 de la Ley 776 de 2002 no vulneró el núcleo esencial de dicho derecho en tanto (i) no excluyó a los privados de la prestación del servicio público de seguridad social en riesgos laborales y (ii) no se obligó a los empleadores a afiliarse a determinada empresa:

*“La diferencia contemplada en la norma no vulnera el núcleo esencial de los derechos a la libertad de empresa, a la libre competencia y a la igualdad, pues no está excluyendo a los particulares de la posibilidad de concurrir en la prestación del servicio público. Tan*

*sólo establece un plazo de permanencia distinto cuyo propósito no es otro que hacer efectivo el mandato constitucional de intervención estatal en la economía y en los servicios públicos y de asegurar la prevalencia del interés general. Es decir, no se atenta contra la libre competencia en condiciones de igualdad puesto que responde a una finalidad básica de intervención estatal. Además, conforme al artículo 48 C.P., la ley es la que determinará las condiciones para que la seguridad social pueda ser prestada por entidades públicas o privadas y en esa medida puede establecer un término distinto de permanencia en una determinada A.R.P.*

*Por otra parte, la norma tampoco le restringe a los empleadores su libertad para escoger a cuál entidad han de afiliarse para que sus trabajadores queden cubiertos por los riesgos profesionales que puedan generarse, pues no se les está obligando, imponiendo o señalando a cuál deben o no afiliarse, evento éste que de ocurrir sí desconocería su libertad de escogencia y atentaría contra el derecho a la igualdad.*” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Dado que la Corte Constitucional ya determinó que ambos elementos hacen parte del núcleo esencial de la libre competencia en el marco del sistema de riesgos laborales, los mismos deben tenerse en cuenta como precedente relevante para decidir el caso que ahora se somete a consideración de la Sala Plena.

#### **b. La sentencia C-289 de 2008**

En la sentencia C-289 de 2008 la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007, el cual (i) autorizaba a las entidades públicas a contratar directamente los servicios de la aseguradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales y, (ii) en caso de no hacerlo, las obligaba a realizar un concurso público para definir la aseguradora de riesgos profesionales a contratar, al que obligatoriamente debían invitar a una de naturaleza pública<sup>44</sup>.

De acuerdo con el accionante, la norma acusada vulneraba el artículo 333 de la Carta Política en tanto limitaba las libertades económicas de las aseguradoras privadas.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia sobre la relación entre la libre competencia y la seguridad social como servicio público. Insistió que la primera puede ser limitada por el Legislador, siempre

---

<sup>44</sup> “Artículo 24. Afiliación de las entidades públicas al Sistema General de Riesgos Profesionales. A partir de la vigencia de la presente ley todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital o municipal podrán contratar directamente con la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales, de no ser así, deberán seleccionar su administradora de riesgos profesionales mediante concurso público, al cual se invitará obligatoriamente por lo menos a una administradora de riesgos profesionales de naturaleza pública. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los regímenes de excepción previstos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. (Se subrayan los apartes entonces demandados).

que se satisfagan las condiciones constitucionalmente impuestas para el efecto, para lo cual reiteró lo dicho en la sentencia C-516 de 2004.

Analizada la norma demandada, la Corte encontró que la misma se ajustaba a la Constitución porque:

- La restricción se estableció a través de una ley.
- El artículo 24 de la Ley 1122 de 2007 no desconoce el núcleo esencial del derecho a la libre competencia porque *“las ARP particulares pueden seguir contratando con las entidades públicas mediante concursos públicos a los que concurren en igualdad de condiciones con las ARP públicas incluida la del ISS”*.
- La disposición en cuestión permite satisfacer los principios de solidaridad y universalidad (art. 48 CP).
- Se satisface el principio de proporcionalidad porque, en todo caso, las ARP particulares pueden *“participar en los concursos públicos de las entidades públicas en igualdad de condiciones”* que las ARP públicas para contratar con las entidades estatales.

El análisis de los requisitos enunciados, en palabras de la Corte Constitucional, fue el siguiente:

*“El demandante considera que la facultad de las entidades públicas de contratar directamente con la ARP del ISS y la obligación de invitar una ARP pública a los concursos públicos limita la libertad económica de las ARP privadas al establecer un trato diferenciado que las desfavorece. Aún cuando ya se estableció que la anterior es una diferenciación justificada a la luz de la Constitución, pasa la Corte a explicar el cumplimiento de los requisitos indicados por la norma demandada, tal y como lo señaló el Procurador en su intervención.*

*En primer lugar, (i) la disposición demandada hace parte de la Ley 1122 de 2007 ‘Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones’. (ii) Ninguna de las reglas acusadas afecta el núcleo esencial de la libertad económica, ya que las ARP particulares pueden seguir contratando con las entidades públicas mediante concursos públicos a los que concurren en igualdad de condiciones con las ARP públicas incluida la del ISS y tanto en la contratación directa de la ARP del ISS como en los concursos públicos se deben cumplir los principios de la contratación estatal: transparencia, economía y responsabilidad, de acuerdo con las necesidades del aseguramiento que defina en cada caso la entidad estatal.*

*Como ya se dijo antes, (iii) promover la contratación con las ARP públicas y la ARP del ISS busca garantizar el flujo de recursos en estas instituciones con el fin de mejorar la prestación de los servicios de seguridad social, lo cual satisface los principios de solidaridad y universalidad (artículo 48 de la Constitución). En la misma línea, el*

artículo 1 de la Ley 1122 de 2007 señala como finalidad de las modificaciones al sistema de seguridad social dirigida a mejorar la prestación de los servicios a los usuarios.

Finalmente, la medida (iv) es proporcional según los parámetros definidos por la Corte Constitucional ya que efectivamente protege los derechos de los usuarios, al promover la contratación de las ARP públicas y la ARP del ISS con la finalidad de mejorar el flujo de recursos en estas entidades, sin afectar excesivamente la libertad económica de las ARP privadas, ya que estas pueden en todo caso: (a) prestar los servicios de aseguramiento de los riesgos profesionales en el sector privado en igualdad de condiciones que las ARP públicas y (b) participar en los concursos públicos de las entidades públicas en igualdad de condiciones que las ARP particulares.” (Subrayado fuera de texto).

De las sentencias C-516 de 2004 y C-289 de 2008 es importante resaltar que la Corte Constitucional utilizó como regla de decisión la no vulneración del núcleo esencial del derecho a la libre competencia, que en el caso del sistema de seguridad social en riesgos laborales se concreta en permitir a las ARL privadas ofrecer sus servicios y contratar con las entidades públicas y en no imponerle al empleador la obligación de afiliarse a determinada aseguradora. Esta regla, en tanto *ratio decidendi* de casos que implican tensiones entre libre competencia y libertad de configuración normativa del sistema de seguridad social en riesgos laborales, debe tenerse en cuenta para efectos de fallar la presente demanda.

#### **4.2.3 El Legislador desconoció el artículo 333 de la Carta Política al expedir el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, en tanto restringió el derecho a la libre competencia por fuera de los límites que la Constitución le impone**

Según se explicó en el primer cargo de la presente demanda de inconstitucionalidad, el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 obliga a todas las entidades y corporaciones públicas del Estado colombiano (en todos sus niveles y sectores) a contratar los servicios prestados por la ARL Positiva. Esto necesariamente implica, desde la vista del empleador, una prohibición de contratar con las aseguradoras de riesgos profesionales privadas y, desde la perspectiva de estas últimas, **la exclusión completa del mercado de aseguramiento en riesgos laborales en el sector público**. En esos términos, la norma vulnera el derecho a la libre competencia (art. 333 CP) y debe ser declarada inexecutable. Para comprobarlo, se explicará de qué modo el Legislador desbordó los límites constitucionales que debe atender cuando restringe libertades económicas, según los lineamientos de la sentencia C-056 de 2021..

##### **a. La restricción se encuentra en una ley**

De acuerdo con la Carta Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cualquier límite a las libertades económicas debe ser impuesto a través de una Ley de

la República. En este caso el requisito se satisface en tanto la restricción cuestionada está plasmada en la Ley 2294 de 2023.

**b. La limitación obedece a una de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución**

De acuerdo con su propia redacción, la norma apunta a fortalecer el sistema público de aseguramiento en riesgos laborales. Esta finalidad, aunque no está consagrada de manera explícita en la Constitución, puede considerarse acorde al artículo 48 de la Carta Política en cuanto prevé que la seguridad social es un servicio público que está bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Luego, si el Estado es el primer llamado a garantizar la prestación de este servicio público, puede entenderse que pretender su fortalecimiento es un propósito acorde con la Constitución.

**c. La medida restrictiva carece de una justificación adecuada y suficiente**

El Legislador tiene la potestad de restringir el ámbito de aplicación del derecho a la libre competencia, pero ello no significa que lo pueda hacer de manera caprichosa. Antes bien, debe brindar las explicaciones suficientes que permitan entender y justificar su proceder. La Corte Constitucional debe considerar que este deber se acentúa cuando el límite a la libre competencia se introduce en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y aquel no había sido contemplado en el proyecto original radicado por el Gobierno. Lo anterior ya que, además de la carga ordinaria de explicar el por qué de la restricción, al Congreso le asiste la obligación de precisar cómo la medida restrictiva se relaciona de manera directa y estrecha con los proyectos, planes, objetivos y metas del Gobierno Nacional.

En el presente asunto, el Legislador falló en cumplir su carga ordinaria de justificar el límite al derecho a la libre competencia de manera adecuada y suficiente, así como a su deber acentuado de por qué introducirlo en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Para respaldar esta conclusión, tan solo basta revisar las Gacetas del Congreso que contienen las ponencias para primer y segundo debate. Por ejemplo, como se anotó en el primer cargo, en la ponencia para primer debate la justificación del artículo se limita a replicar su contenido:

***“Artículo 339°. NUEVO (AFILIACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES). Se impone la obligación a todas las entidades y corporaciones del orden nacional, de afiliarse a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A.”***<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Gaceta del Congreso número 180 de 2023, pág.13.

Aquí era de suma importancia que los legisladores señalaran de manera clara y expresa las razones por las cuales decidieron excluir a las aseguradoras de riesgos laborales de naturaleza privada de la prestación de sus servicios a las entidades públicas. Esto, en tanto dicha prescripción limita el derecho a la libre competencia y además no se encontraba en el texto del proyecto de ley de Plan Nacional de Desarrollo radicado por el Gobierno Nacional. Empero, en esta etapa no se hizo la sustentación adecuada ni suficiente.

Entre tanto, en la ponencia para segundo debate únicamente se explicó la modificación del inciso segundo de la norma, mas no por qué se introducía la restricción en cuestión. Es decir, en esta etapa el Legislador tampoco brindó los motivos por los cuales excluía a las ARL de naturaleza privada del mercado de aseguramiento de riesgos laborales de entidades públicas:

*“Artículo 88°. Se modifica para precisar la redacción y establecer una transición frente a los contratos vigentes hasta que se complete su plazo. Vencido el plazo de dichos contratos, todas las entidades y corporaciones públicas deberán afiliarse a la administradora de riesgos laborales pública”<sup>46</sup>.*

Por si lo anterior fuera poco, durante el debate surtido ante la Plenaria del Senado de la República el día 2 de mayo de 2023, una congresista se refirió expresamente a la disposición ahora acusada (que para entonces correspondía al artículo 88 del proyecto de ley) y sostuvo que a través de ella se estaba creando un monopolio inconstitucional<sup>47</sup>. Sin embargo, ni los ponentes ni los voceros del Gobierno Nacional presentes en el recinto dieron respuesta a esta grave acusación, pese a haber sido un momento oportuno para sustentar la medida.

Ahora, se ha dicho que el propósito de la norma acusada es fortalecer el sistema de aseguramiento público en riesgos laborales y el mecanismo encontrado por el Legislador para hacerlo fue imponerles a todas las entidades públicas que contraten sus servicios. Diseñar un artículo con ese propósito y mecanismo tan intervencionista presupone demostrar que por esa vía se fortalecerá el sistema de aseguramiento público en su conjunto, y no solo una entidad aseguradora en particular (Positiva ARL) asegurándole una clientela fija en un escenario que por su naturaleza es de libre mercado.

Adicionalmente, de acuerdo con datos entregados por la propia Positiva Compañía de Seguros en su redición de cuentas del año 2022, la aseguradora vendió 1.191.403 millones de pesos en primas de riesgos laborales, una variación 16,5% en comparación

---

<sup>46</sup> Gaceta del Congreso número 386 de 2023, pág. 4.

<sup>47</sup> Así se puede constatar en la grabación de la sesión ordinaria del 2 de mayo de 2023 (min. 6:04:10 aproximadamente), disponible en el perfil oficial del Canal del Congreso en YouTube, correspondiente al siguiente link: <https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJgk&t=25053s>.

con lo vendido en el año 2021. Esa cantidad la situó como la **segunda aseguradora con mayor cantidad de primas de riesgos laborales vendidas en el país, alcanzando una participación del 21,38% en el mercado**. Es decir, la ARL Positiva tiene más de un quinto (1/5) del mercado de riesgos laborales. A ello se suma que el 77,45% de su portafolio está relacionado con la protección en riesgos laborales, lo que muestra su protagonismo en este ramo<sup>48</sup>.

Las cifras en el segmento de aseguramiento en riesgos laborales de las entidades estatales son aun más dicientes. Según información de Fasecolda (Federación de Aseguradores Colombianos), para junio de 2022 había 6.849 empresas públicas y 1'358.290 trabajadores afiliados al sistema general de riesgos laborales. De ellas, Positiva aglomera el 50% de las entidades públicas y el 67% de los trabajadores<sup>49</sup>. Para la misma fecha, la aseguradora pública representaba el 68% de las primas cotizadas en el sector público, es decir, 427 mil millones de pesos anuales. Así las cosas, en este segmento del mercado, **Positiva Compañía de Seguros es la primera aseguradora del país**.

**Distribución primas cotizadas – sector público**

A junio de 2022, Positiva representaba el 68% de las primas cotizadas en el sector público, es decir, 427 mil millones de pesos anuales. El 32% restante corresponden, aproximadamente, 204 mil millones de pesos, que son las primas que hoy en día reciben las ARL privadas y que pasarían a Positiva.

ARL	Valor cotizado mensual	Valor cotizado anual
Sura	6.859.999.300	82.319.991.600
Colmena	6.625.712.468	79.508.549.616
Axa Colpatria	2.063.885.068	24.766.620.816
Bolívar	1.409.932.386	16.919.188.633
Equidad	69.163.800	829.965.600
Mapfre	7.830.900	93.970.800
Positiva	35.641.251.300	427.695.015.600
Total	52.677.775.222	632.133.302.665
Total privadas	17.036.523.922	204.438.287.065

Fasecolda Fuente: Circular 035

Los datos brindados permiten concluir dos cosas.

Primero, el sistema de aseguramiento público en riesgos laborales tiene un desempeño notable que se ha logrado en competencia con las ARL privadas, y que es aún más sobresaliente cuando se observa solo el segmento de aseguramiento en riesgos

<sup>48</sup> Los datos pueden comprobarse en el siguiente enlace: <https://www.positiva.gov.co/documents/20123/2642712/2903Informe+de+Gesti%C3%B3n+y+Sostenibilidad+2022..pdf/c451e11c-eed8-a4d9-a452-ff302ba14446?t=1680120796100>.

<sup>49</sup> Los datos pueden comprobarse en el siguiente enlace: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/indicadores.aspx>

laborales de entidades públicas, por lo que la severa intervención del Estado en su favor no se advierte como justificada, ni menos aún como necesaria.

Segundo, en ese contexto, una medida como la introducida por el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 no busca fortalecer el sistema público, sino (i) excluir la competencia privada para darle un monopolio en el segmento de las entidades públicas -en el que ya tiene una gran superioridad- y (ii) consolidar a Positiva Compañía de Seguros como la ARL con más primas vendidas en el país -resultado esperado con el acaparamiento de las primas de todo el sector público-, que no es lo mismo que fortalecerla. De ahí que la norma carezca de una justificación constitucionalmente válida desde el punto de vista fáctico.

Finalmente, la justificación de la norma objeto de estudio tampoco se encuentra en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, lo cual tiene sentido considerando que la limitación aquí criticada no estaba incluida dentro de los proyectos, programas, objetivos y metas inicialmente presentados por el Gobierno Nacional.

Por lo expuesto, se concluye que la restricción consagrada en el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 incumple este requisito y conduce a la inconstitucionalidad de la norma.

#### **d. El límite impuesto viola el núcleo esencial del derecho a la libre competencia**

En apartados anteriores se explicó que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el contenido mínimo del derecho a la libre competencia se concreta en lo siguiente<sup>50</sup>:

- El derecho de los empresarios que se hallen en una misma posición a no recibir un tratamiento discriminatorio.
- El derecho a concurrir al mercado o retirarse de él.
- La libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa, como sus métodos de gestión.
- La libre iniciativa privada.
- El derecho a crear establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos de ley.
- El derecho a recibir un beneficio económico razonable.
- Tener la posibilidad de acceder al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas.

En tratándose del núcleo esencial de la libre competencia en el marco del sistema de seguridad social en riesgos laborales, las sentencias C-516 de 2004 y C-289 de 2008

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencia C-059 de 2021.

enseñan que aquel también se concreta en permitirle a las ARL privadas ofrecer sus servicios y contratar con las entidades públicas y en no imponerle al empleador la obligación de afiliarse a determinada aseguradora. Esto último va de la mano con una característica esencial de la libre competencia vista desde su faceta colectiva, cual es garantizar el derecho de los consumidores a contratar con quien le ofrezca mejores condiciones en el mercado y dentro del marco de la ley<sup>51</sup>. Empero, el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 no respeta este contenido mínimo por al menos tres razones.

En primer lugar, la norma le impide a las ARL privadas contratar con cualquier entidad pública del país, lo que en otras palabras significa que **las excluyó por completo del mercado de aseguramiento de riesgos laborales del sector público**. ¿La razón? El Congreso de la República no brindó ninguna justificación para hacerlo. Por esta vía se desconoce el derecho a concurrir al mercado o retirarse de él y aún más, el derecho a tener la posibilidad de acceder al mercado por parte de los oferentes sin barreras (jurídicas, en este caso) injustificadas. Estos dos son elementos que integran el núcleo esencial de la libre competencia en general.

En este punto es importante advertir un efecto del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, derivado de la exclusión denunciada: tal como estaban las cosas antes de la expedición de esta norma, las ARL públicas y privadas tenían la posibilidad de participar en los dos segmentos del mercado de aseguramiento en riesgos laborales (mercado público y privado). Ahora, la ARL Positiva será la única oferente en el mercado del aseguramiento en riesgos laborales del sector público, asegurándose así una clientela y recursos fijos -beneficios con los que no cuentan las ARL privadas-. Esto, sin mencionar que la aseguradora pública en todo caso tendrá la posibilidad de competir con las ARL privadas en el segmento del aseguramiento en riesgos laborales del sector privado. Lo anterior constituye una ventaja competitiva altamente desequilibrada que beneficia exclusivamente a la ARL Positiva.

En segundo lugar, la disposición acusada desconoce abiertamente las sentencias C-516 de 2004 y C-289 de 2008, en las que la Corte Constitucional determinó que el derecho a la libre competencia se viola en el marco del servicio de seguridad social en riesgos laborales si el Congreso impide a las ARL privadas ofrecer sus servicios y contratar con entidades públicas<sup>52</sup>. Esto último es precisamente lo que pasa en el presente asunto, pues el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 es una norma que prohíbe a todo el Estado contratar de manera permanente los servicios de cualquier ARL privada.

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia 616 de 2001. Reiterada en la sentencia C-056 de 2021.

<sup>52</sup> En la sentencia C-289 de 2008, la Corte determinó que la norma acusada era acorde con la Constitución porque “ninguna de las reglas acusadas afecta el núcleo esencial de la libertad económica, ya que las ARP particulares pueden seguir contratando con las entidades públicas mediante concursos públicos a los que concurren en igualdad de condiciones con las ARP públicas incluida la del ISS”. Luego, de suprimirse esta posibilidad se entiende que existe una vulneración del núcleo esencial de la libre competencia.

En tercer lugar, la obligación que aquí se cuestiona también desconoce que, en virtud de la sentencia C-516 de 2004, al Congreso de la República le está vedado imponerle a cualquier empleador (público o privado) la obligación de contratar con determinada aseguradora de riesgos laborales -independientemente de su naturaleza<sup>53</sup>. Esto se acompasa con la faceta colectiva del derecho a la libre competencia, en virtud de la cual los poderes públicos tienen que garantizar la facultad de los usuarios de contratar los servicios de quien le ofrezca mejores condiciones en el mercado.

En esos términos se evidencia que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 desconoce el núcleo esencial del derecho a la libre competencia, a la vez que genera consecuencias constitucionalmente inadmisibles.

#### **e. La decisión del Legislador no responde a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad**

La última condición a evaluar es que la norma supere el examen de razonabilidad y proporcionalidad. Para verificar el cumplimiento de estos criterios, tratándose de medidas que limiten libertades económicas, la Corte Constitucional ha acudido de manera consistente al test integrado de proporcionalidad<sup>54</sup>. Ha explicado que, por regla general, debe utilizarse un test débil de proporcionalidad para evaluar ese tipo de normas, pero que el juez constitucional ha de recurrir al test intermedio cuando advierte un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia:

*“162. La potestad de intervención del legislador en la economía para fijar el alcance de las libertades económicas, regular la prestación de los servicios públicos y fomentar el desarrollo sostenible, es amplia y reforzada, pero no ilimitada. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la intervención del legislador en estas materias debe obedecer a finalidades o motivos expresamente señalados en la Constitución y debe atender los principios de razonabilidad y proporcionalidad. El cumplimiento de estos requisitos se verifica mediante el test integrado de proporcionalidad. En términos generales, el test integrado de proporcionalidad exige que la Corte constate que la norma de intervención económica objeto de escrutinio en efecto limita o restringe algún derecho o principio constitucional. Luego, la Corte debe evaluar si dichas limitaciones se encuentran justificadas desde el punto de vista constitucional. Para ello, debe: (i) definir la intensidad del juicio a partir de la escala triádica: débil, intermedio o*

<sup>53</sup> En la sentencia C-516 de 2004 dijo la Corte: “Por otra parte, la norma tampoco le restringe a los empleadores su libertad para escoger a cuál entidad han de afiliarse para que sus trabajadores queden cubiertos por los riesgos profesionales que puedan generarse, pues no se les está obligando, imponiendo o señalando a cuál deben o no afiliarse. evento éste que de ocurrir sí desconocería su libertad de escogencia y atentaría contra el derecho a la igualdad.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

<sup>54</sup> Ver las sentencias C-263 de 2011, C-197 de 2012, C-909 de 2012, C-284 de 2017, C-056 de 2021, C-029 de 2022, entre otras.

estricto, (ii) verificar que la medida persigue una finalidad constitucionalmente legítima, importante o imperiosa (de acuerdo con la intensidad que corresponda) y (iii) analizar la proporcionalidad de la medida a partir de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, cuyo contenido varía ‘de conformidad con el nivel de intensidad’.

163. La Corte Constitucional ha sostenido que la constitucionalidad de las leyes de intervención económica debe ser valorada, por regla general, a partir del test de proporcionalidad de intensidad débil. Esto es así, dado que ‘a Constitución ha consagrado que la dirección de la economía corresponde al Estado’ y, por ello, el juez constitucional ‘debe respetar las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política’ y aplicar un criterio de escrutinio de ‘inconstitucionalidad manifiesta’. En virtud de este criterio, ‘sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma’. Sin embargo, este Tribunal ha reconocido que es procedente aplicar un test de intensidad intermedia, por excepción, en aquellos eventos en los que (i) ‘existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia’ o (ii) la medida objeto de escrutinio fija ‘reglas bajo las cuales un particular presta un servicio público’ que, en principio, podrían impactar la prestación eficiente de dicho servicio y ‘afectar a personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, a grupos marginados o a sujetos que gozan de especial protección constitucional’.

164. De este modo, en cada caso el juez constitucional debe determinar la intensidad del test a partir de, entre otros, el examen de la magnitud de las afectaciones que el instrumento de intervención económica implica para el ejercicio de las libertades económicas y las restricciones que su implementación pueda causar al acceso de sujetos vulnerables a un determinado servicio público.<sup>55</sup>

En el caso concreto, existen al menos dos indicios de arbitrariedad que repercuten de manera grave en la libre competencia.

El primero es que el Congreso de la República omitió por completo su deber de justificar de manera adecuada y suficiente la medida en cuestión, como ha quedado demostrado a lo largo de la presente demanda; luego, su introducción obedece más a un capricho o arbitrariedad que a una decisión debidamente sustentada.

El segundo es la grave afectación que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 genera al núcleo esencial del derecho a la libre competencia, dado que excluye por completo a las ARL privadas del mercado de aseguramiento en riesgos laborales de las entidades y corporaciones públicas. Por lo anterior, se considera que debe aplicarse un test intermedio de proporcionalidad, en el cual se busca “establecer que el fin sea legítimo

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional, sentencia C-056 de 2021. Reiterada en la sentencia C-029 de 2022.

*e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado, efectivamente conducente para alcanzar dicho fin y que la medida no sea evidentemente desproporcionada”<sup>56</sup>.*

- ***Sobre la finalidad de la medida:***

De acuerdo con lo que se ha explicado, el fin de la norma demandada es fortalecer el sistema de aseguramiento público en riesgos laborales. Se trata de un fin legítimo e importante, como quiera que estamos ante la pretensión de mejora de uno de los subsistemas que integran el servicio público de seguridad social, el cual -conforme al artículo 48 de la Carta Política- se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

El Sistema General de Riesgos Laborales fue concebido como una estructura integrada por diversas entidades públicas y privadas, así como por normas sustanciales y procedimentales, destinadas a *“prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”<sup>57</sup>*. Según el alcance que le ha otorgado la Corte Constitucional, este objetivo busca *“mejorar cada vez más las condiciones de seguridad y de salud que afrontan los empleados, para con ello procurar no sólo la actividad laboral en condiciones de dignidad, sino también cubrir los costos generados por el acaecimiento de siniestros”<sup>58</sup>*.

De ahí que las medidas implementadas con el fin mejorar la prestación de ese servicio se pueden considerar como legítimas e importantes, en tanto buscan consolidar mejores herramientas dirigidas a garantizar las condiciones laborales de los trabajadores. Luego, el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 supera el examen en cuanto a la finalidad de la medida.

- ***Sobre el medio utilizado por el Legislador:***

Aunque la medida persigue un fin legítimo e importante, el medio empleado para tal efecto no es adecuado ni efectivamente conducente.

En efecto, lo primero que debe verificarse es si el medio está prohibido por la Constitución. En este caso se concluye que sí, pues la opción por la que optó el Legislador fue obligar a las entidades y corporaciones públicas (en todos los niveles y sectores) a contratar únicamente los servicios de la ARL Positiva, excluyendo así a las

---

<sup>56</sup> Corte Constitucional, sentencia C-029 de 2022.

<sup>57</sup> Ley 1562 de 2012, artículo 1.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencia T-417 de 2017.

ARL privadas de este mercado sin brindar ninguna explicación para hacerlo e imponiéndole a los empleadores públicos el deber de contratar con determinada aseguradora. Por esa vía, el Congreso de la República desconoció dos de los elementos del núcleo esencial del derecho a la libre competencia en el marco del sistema de seguridad social en riesgos laborales, según se explicó previamente: (i) el derecho a concurrir al mercado sin barreras injustificadas y (ii) la prerrogativa de participar en el mercado en igualdad de condiciones.

Además de que el medio escogido por el Legislador está prohibido, tampoco puede concluirse que es adecuado y efectivamente conducente para lograr el fin pretendido por lo siguiente.

De ejecutarse el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, dos serán las consecuencias: (i) el incremento de usuarios y (ii) mayores recursos debido al aumento de las cotizaciones. Empero, ¿de qué modo el incremento de usuarios y la entrada de más cotizaciones conlleva al fortalecimiento del sistema de aseguramiento público en riesgos laborales? Esa relación medio-fin es difusa porque se desconoce qué significa fortalecer el sistema o en qué necesita apoyo (capital, eficiencia, infraestructura, etc.).

Tampoco existe un estudio del estado actual de la ARL Positiva que permita concluir que el asegurarle una clientela fija repercutirá en el fortalecimiento de todo el sistema de aseguramiento público en su conjunto y que una de las medidas que se deben implementar para el efecto es que TODAS las entidades del Estado se afilien a ella.

La falta de justificación sobre la obligación de contratar únicamente con la ARL Positiva impide tener claridad sobre su conducencia. De hecho, ni siquiera existen elementos empíricos que acrediten que esa ARL está en condiciones de atender y responder de manera eficiente a la alta demanda con la que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 la está cargando al ordenarle atender los siniestros laborales de todas y cada una de las entidades públicas del país.

Sumado a lo anterior, ha de tenerse en cuenta que, por su naturaleza, Positiva es una entidad aseguradora organizada como Sociedad Anónima, tiene el carácter de entidad descentralizada indirecta del nivel nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, sometida al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Decreto 1234 de 2012, “por el cual se modifica la estructura de Positiva Compañía de Seguros S.A. y se determinan las funciones de sus dependencias”: “ARTÍCULO 1º. Denominación social y naturaleza jurídica. Positiva Compañía de Seguros S.A. es una entidad aseguradora organizada como Sociedad Anónima, tiene el carácter de entidad descentralizada indirecta del nivel nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, sometida al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado de conformidad con el artículo 97 de la Ley 489 de 1998. Cfr. Corte Constitucional, Auto 164 de 2022. Disponible en:

Por último, se debe recordar que en la sentencia C-345 de 2019 la Corte Constitucional unificó la jurisprudencia en el sentido de determinar cómo se debe efectuar el estudio de la proporcionalidad de la medida según la intensidad del juicio. La Corte explicó que la proporcionalidad en sentido estricto se debe analizar y robustecer a medida que la intensidad del juicio aumenta. Así, en el juicio integrado de igualdad leve no debe ser analizada, al ser una tarea que le corresponde al Legislador, pero sí debe hacerlo *“en los eventos en los que aplica un juicio integrado de igualdad de intensidad intermedia o estricta, pues en dichos casos el margen de apreciación del Legislador disminuye en virtud de ciertos mandatos constitucionales que debe respetar. En esta línea de argumentación, la proporcionalidad en sentido estricto en el juicio intermedio supone constatar que la norma que establece un trato asimétrico no es evidentemente desproporcionada, en tanto que, en el juicio estricto, se debe verificar que no es desproporcionada”*<sup>60</sup>.

Pues bien, en este caso se puede concluir que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 sí introduce una medida evidentemente desproporcionada, pues la restricción en cuestión, aun cuando se encuentra en una ley y responde a fines constitucionales, no satisface todas las exigencias que la jurisprudencia exige para considerarla acorde a la Carta Política. En concreto, vulnera de manera flagrante el núcleo esencial de la libre competencia; y lo más grave es que lo hace sin justificación alguna. Recuérdese que el legislador no cumplió con la carga ordinaria de explicar cómo la medida restrictiva se relaciona de manera directa y estrecha con los proyectos, planes, objetivos y metas del Gobierno Nacional.

#### **4.3 CARGO TERCERO. EL ARTÍCULO 97 DE LA LEY 2294 DE 2023 INFRINGE EL ARTÍCULO 13 DE LA CARTA POLÍTICA PORQUE OTORGA A LA ARL POSITIVA UN TRATO DIFERENCIADO INJUSTIFICADO EN RELACIÓN CON LAS ARL DE NATURALEZA PRIVADA**

El derecho a la libre competencia implica, entre otros, la garantía de toda persona de concurrir al mercado en iguales condiciones que los demás participantes, manifestación concreta del artículo 13 Superior. Sobre esa base, la Corte Constitucional ha sostenido que la igualdad, aplicada a escenarios de libre competencia, supone (i) la existencia de reglas impersonales y abstractas a las que deben sujetarse todos los competidores y (ii) que le está vedado al Legislador otorgar ventajas, privilegios injustificados o beneficios ilegítimos que pongan a uno de los competidores en una situación de superioridad para formar y mantener una clientela.

---

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2022/A164-22.htm>

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-345 de 2019.

La Corte Constitucional ha establecido que para estudiar las infracciones del derecho a la igualdad se debe estudiar (i) si los sujetos son comparables; (ii) el trato desigual enrostrado y (iii) si dicho trato desigual está constitucionalmente protegido o justificado. Esos pasos se siguen en el presente cargo de la siguiente manera:

(i) La ARL Positiva y las ARL privadas son comparables puesto que pertenecen a una misma categoría jurídica: entidades administradoras del Sistema General de Riesgos Laborales, que por demás son vigiladas todas por la Superintendencia Financiera. De hecho, la Corte Constitucional ya ha efectuado juicios de igualdad frente a medidas legislativas que favorecen a las ARL públicas, comparando su situación jurídica respecto de la de las aseguradoras privadas.

(ii) La norma acusada genera un trato desigual, el cual consiste en eliminar la posibilidad de que las ARL de naturaleza privada continúen prestando su servicio al sector público, con el fin de que la ARL Positiva sea el único prestador en este segmento del mercado.

(iii) El trato desigual cuestionado carece de justificación constitucionalmente admisible en tanto obliga a todas las entidades y corporaciones públicas a contratar los servicios de ARL Positiva -o la entidad que haga sus veces-, eliminando por completo cualquier posibilidad de que las ARL privadas presten o continúen prestando este servicio al sector público. Además, otorga ventajas competitivas a la ARL Positiva aseguradora que actualmente se encuentra en una posición de superioridad dentro del segmento del aseguramiento en riesgos laborales en el sector público y no hay justificación constitucional alguna para consolidar su posición dominante a través de la ley.

En los acápite siguientes desarrollo los argumentos expuestos.

#### **4.3.1 El derecho a la igualdad de acuerdo con la jurisprudencia constitucional**

El artículo 13 de la Carta Política consagra el derecho a la igualdad en los siguientes términos:

*“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”*

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el primer inciso del artículo 13 Superior reconoce la dimensión formal de la igualdad, mientras que el segundo y el tercer inciso son muestra de su dimensión material. La sentencia C-433 de 2021<sup>61</sup> lo explica así:

*“74. El principio de igualdad tiene dos dimensiones: formal y material. En la primera (art. 13.1 CP), el principio de igualdad implica que el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual ‘ante la ley’ y ‘en la ley’. Esto implica que la ley debe ser aplicada ‘de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho’. En la dimensión formal del principio de igualdad se inscribe la prohibición de discriminación ‘basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política’. En la segunda (art. 13.2 y 13.3 CP), el principio de igualdad obliga al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva. A la luz de la dimensión material, el Estado debe implementar políticas ‘destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas)’. En estos términos, el principio de igualdad exige que los derechos, los privilegios, los deberes y las cargas, se distribuyan de manera justa y equitativa entre los individuos.”*

Además de ello, es preciso tener en cuenta que la igualdad es de naturaleza relacional, lo cual quiere decir que su aplicación “presupone una comparación entre personas, grupos de personas o supuestos, a partir de un determinado criterio de comparación”<sup>62</sup>. Partiendo de esa base, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el artículo 13 de la Carta Política impone cuatro mandatos específicos, a saber:

*“Del alcance del principio de igualdad que la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar, se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente al igual que un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Estos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un*

<sup>61</sup> En ella, la Corte Constitucional estudió una demanda contra los artículos 12 (parcial) y 26 (parcial) de la Ley 1861 de 2017 porque eximió a miembros de las comunidades indígenas de la prestación del servicio militar sin brindar el mismo trato a miembros de comunidades negras, aun cuando ambos son grupos étnicos.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia C-433 de 2021.

mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.” (Subrayado fuera de texto).

También debe tenerse en cuenta que en caso de establecerse un trato diferenciado, este ha de atender a un “*principio de razón suficiente, es decir, la exigencia de que las autoridades basen sus decisiones en motivos constitucionalmente válidos y no en la arbitrariedad o el capricho*”<sup>63</sup>.

Finalmente, resta por decir que la Corte Constitucional ha construido un método para evaluar la posible vulneración del artículo 13 Superior que consiste en lo siguiente: “(i) *determinar cuál es el criterio de comparación (patrón de igualdad o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual*”<sup>64</sup>. Las tres cargas enunciadas deben ser cumplidas por el demandante y así se hará en el punto 5.3.3 del presente escrito.

#### **4.3.2 El deber del Legislador de garantizar el derecho a la igualdad en el marco de la libre competencia dentro del sistema de seguridad social en riesgos laborales**

El derecho a la libre competencia, concebido desde su faceta individual, envuelve la garantía de toda persona de concurrir al mercado en iguales condiciones que los demás participantes como una manifestación concreta del artículo 13 Superior. Sobre esa base, la Corte Constitucional ha sostenido que la igualdad, aplicada a escenarios de libre competencia, supone (i) la existencia de reglas impersonales y abstractas a las que deben sujetarse todos los competidores y (ii) que le está vedado al Legislador otorgar ventajas, privilegios injustificados o beneficios ilegítimos que pongan a uno de los competidores en una situación de superioridad para formar y mantener una clientela. En palabras de la Corte:

*“144. El ámbito de protección del derecho a la libre competencia en su faceta individual comprende fundamentalmente dos posiciones jurídicas. Primero, la facultad de*

<sup>63</sup> Corte Constitucional, sentencia T-091 de 2018.

<sup>64</sup> Sentencia C-635 de 2012. Reiterada en las sentencias C-834 de 2013, C-584 de 2016 y C-394 de 2017, entre muchas otras.

concurrir libremente al mercado ‘sin barreras injustificadas’. Las barreras de entrada son las ‘condiciones restrictivas’ o factores que ‘impidan, dificulten o retrasen considerablemente el acceso de potenciales competidores a un mercado determinado’. Estas barreras pueden ser jurídicas, estructurales, estratégicas, económicas, y técnicas, entre otras. Segundo, la prerrogativa de participar en el mercado en ‘igualdad de condiciones con los demás competidores’. Esta prerrogativa es una manifestación del principio de igualdad en el campo de las libertades económicas que (i) exige que existan ‘pautas o reglas de juego generales e impersonales’ aplicables a todos los competidores y (ii) impide que la ley otorgue ‘ventajas competitivas’, ‘privilegios injustificados’, ‘beneficios ilegítimos’ o imponga ‘cargas diferenciadas irrazonables’ que sitúen a uno de los competidores en una posición de inferioridad (o superioridad) para formar y mantener una clientela<sup>65</sup> (subrayado fuera de texto).

En la mencionada sentencia C-516 de 2004, la Corte Constitucional aseguró que el Congreso de la República debe hacer efectiva la garantía de igualdad -aunada a la libre competencia- cuando dicta normas relativas al sistema de riesgos laborales. Esto implica que cualquier trato diferencial que cree tiene que obedecer al principio de razón suficiente:

“El legislador, al regular lo concerniente al Sistema de Riesgos Profesionales, debe procurar hacer efectiva la igualdad y la libre competencia entre las entidades facultadas para prestar el servicio, así como garantizar que los usuarios puedan, en igualdad de condiciones, tener acceso al mismo y obtener la protección requerida. El legislador está vinculado íntimamente al principio de igualdad, de manera que, por un lado, debe dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no exista una razón suficiente que permita dispensarle un tratamiento desigual (mandato de tratamiento igual) y, por otro, está obligado a otorgar un trato desigual o a establecer diferenciaciones entre regímenes jurídicos diversos, es decir, dar un trato distinto a supuestos de hecho diferentes (mandato de tratamiento desigual).” (Subrayado fuera de texto).

En caso de que el trato diferenciado no cuente con una justificación constitucionalmente admisible, deberá expulsarse del ordenamiento jurídico. Eso es precisamente lo que sucede en el presente caso, como pasa a explicarse.

#### **4.3.3 La norma acusada desconoce el artículo 13 de la Carta Política porque brinda un trato diferenciado que favorece a la ARL Positiva sin contar con una justificación constitucionalmente válida.**

Para demostrar que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 vulnera el artículo 13 de la Constitución, se seguirá la metodología desarrollada por la Corte Constitucional para estudiar las infracciones del derecho a la igualdad. En consecuencia, se explicará (i)

---

<sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencia C-056 de 2021.

por qué la ARL Positiva es comparable con las ARL privadas; (ii) cuál es el trato desigual cuestionado; y (iii) por qué dicho trato desigual no está constitucionalmente protegido o justificado.

#### **a. Sujetos a comparar**

En el presente caso, los sujetos a comparar son, de un lado, las aseguradoras de riesgos laborales de naturaleza privada y, del otro lado, Positiva Compañía de Seguros -que es la aseguradora de riesgos laborales de naturaleza pública-. Existen tres razones que permiten aseverar que ambos tipos de aseguradoras pueden ser comparadas pese a que su naturaleza jurídica es diferente.

El primer motivo se sustenta en el artículo 48 de la Constitución, según el cual “[l]a Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley”. La Corte Constitucional ha señalado que, en desarrollo del modelo de Estado social de Derecho, “*el intervencionismo estatal en materias como la seguridad social se explica en la medida en que ese servicio público está a su cargo y es quien debe asumir su prestación, ya sea directamente o a través de entidades privadas*”<sup>66</sup>. Esto significa que, con independencia de su naturaleza pública o privada, lo cierto es que el Constituyente previó que ambos tipos de aseguradoras garantizaran la prestación de uno de los subsistemas que integran el servicio público de seguridad social.

La segunda razón es que tanto las ARL privadas como Positiva Compañía de Seguros pertenecen a una misma categoría jurídica: entidades administradoras del Sistema General de Riesgos Laborales. Lo anterior, conforme al artículo 77 del Decreto Ley 1295 de 1994:

*“Artículo 77. Entidades Administradoras.*

*A partir de la vigencia del presente Decreto, el Sistema General de Riesgos Profesionales solo podrá ser administrado por las siguientes entidades:*

*a El Instituto de Seguros Sociales [cuyas funciones en materia de aseguramiento de riesgos laborales fueron asumidas por la entonces La Previsora S.A., que luego se transformó en Positiva].*

*b) Las entidades aseguradoras de vida que obtengan autorización de la Superintendencia Bancaria para la explotación del ramo de seguro de riesgos profesionales.”*

En ese orden de ideas, estamos ante dos sujetos que cumplen las mismas funciones en materia de aseguramiento de riesgos profesionales y que la ley los sitúa en el mismo nivel dentro del Sistema General de Riesgos Laborales, aun cuando los unos son

---

<sup>66</sup> Sentencia C-516 de 2004. Reiterada en la sentencia C-460 de 2013.

privados y el otro es público. De hecho, todos están sujetos a las medidas de inspección, control y vigilancia de la Superintendencia Financiera, lo que ratifica que se encuentran en un plano de horizontalidad que los hace constitucionalmente comparables.

El tercer motivo es que la Corte Constitucional ya ha efectuado juicios de igualdad frente a medidas legislativas que favorecen a las ARL públicas, comparando su situación jurídica respecto de la de las aseguradoras privadas. Es precisamente el caso de las sentencias C-516 de 2004 y C-289 de 2008, en las cuales concluyó que el tratamiento diferenciado en favor del entonces Instituto de Seguro Social era acorde con la Carta Política. Lo anterior es prueba suficiente para afirmar que ambos sujetos han sido considerados como comparables por la jurisprudencia constitucional, de modo que en este caso no debe ser distinto.

#### **b. El trato desigual cuestionado**

El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 obliga a todas las entidades y corporaciones públicas a contratar los servicios de Positiva Compañía de Seguros -o la entidad que la sustituya- a efectos de asegurarse en materia de riesgos laborales, eliminando por completo cualquier posibilidad de que las ARL de naturaleza privada continúen prestando este servicio a los entes estatales. Así las cosas, el trato desigual cuestionado consiste en que esta disposición le permite a Positiva Compañía de Seguros estar en el mercado de aseguramiento de riesgos laborales del sector estatal, mientras que le quita esa misma posibilidad a las ARL de naturaleza privada.

La obligación contenida en la norma excluye a las ARL privadas de la posibilidad de concurrir en la prestación del servicio público. Esto, en la medida que limita por completo la libertad de escoger la entidad de riesgos laborales, o dicho en otros términos, elimina la facultad de participación en igualdad de condiciones en los concursos públicos de las entidades públicas. Esa situación no la enfrenta Positiva Compañía de Seguros, pues es precisamente a esta entidad a la que se le otorga un trato preferente y diferenciado en el sector público.

#### **c. El trato desigual cuestionado carece de una justificación constitucionalmente admisible**

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, debe acudirse al test de proporcionalidad para verificar si el trato desigual cuestionado está o no justificado. En el caso de la referencia, este análisis ya se realizó con base en un test intermedio de proporcionalidad al evaluar si la limitación a la libre competencia encontraba fundamento en la Carta Política y se concluyó que no es así, postura que se ratifica en este cargo.

Pero además de ese argumento, existen al menos otros tres argumentos que soportan dicha tesis.

Primero, el derecho a la igualdad en escenarios de libre competencia exige que el Legislador diseñe pautas o reglas de juego generales e impersonales aplicables a todos los competidores<sup>67</sup>. La Corte Constitucional ha admitido excepciones a este mandato general cuando se trata de la regulación del sistema de seguridad social en riesgos laborales y el beneficiario del tratamiento diferenciado es el prestador público. Empero, lo ha permitido siempre y cuando la distinción no sacrifique el núcleo esencial del derecho a la libre competencia, en concreto la facultad de las ARL privadas de ofrecer sus servicios y contratar con todo tipo de personas (públicas o privadas). Tal requisito es abiertamente incumplido por el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 como se ha explicado de manera reiterada, y dado que la única justificación que la jurisprudencia constitucional ha admitido para modular la regla general de igualdad en el marco de la libre competencia no está satisfecha, es imperioso que la Corte Constitucional intervenga y expulse del ordenamiento jurídico la norma en cuestión.

Segundo, en aplicación del principio de igualdad, la jurisprudencia constitucional censura que la ley otorgue “ventajas competitivas” que sitúen a uno de los competidores en una posición de superioridad para formar y mantener una clientela<sup>68</sup>. En el caso concreto, la ARL Positiva ya está en una posición de superioridad dentro del segmento del aseguramiento en riesgos laborales en el sector público (como se demostró en el cargo anterior) y lo que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 hace es excluir a toda la competencia privada para monopolizar la prestación del servicio en este segmento. En otras palabras, la Ley no solo reafirma sino que potencia la posición de superioridad de la ARL Positiva al darle exclusividad en la contratación y le asegura una clientela amplia y permanente, a costa de la participación de las aseguradoras privadas en dicho segmento. Esa es precisamente la situación que la jurisprudencia constitucional ha reprochado en oportunidades precedentes.

Aquí es importante preguntarse lo siguiente: ¿el artículo 21 de la Ley 776 de 2002 y el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007, avalados por la Corte Constitucional en las sentencias C-516 de 2004 y C-289 de 2008 respectivamente, crearon ventajas competitivas que situaban al prestador público en una posición de superioridad para formar y mantener una clientela? La respuesta es negativa, como pasa a explicarse.

En efecto, el artículo 21 de la Ley 776 de 2002 diseñó condiciones más estrictas para que un afiliado al entonces Instituto de Seguro Social pudiera trasladarse a otra aseguradora de riesgos profesionales; entre tanto, el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007 creó condiciones más favorables para contratar con el prestador público. Esto no

---

<sup>67</sup> Corte Constitucional, sentencia C-056 de 2021.

<sup>68</sup> Ibidem.

constituye una ventaja competitiva que pusiera al ISS en una posición de superioridad para formar o mantener una clientela porque a las aseguradoras privadas jamás se les impidió contratar con un segmento del mercado y a los empleadores nunca se les obligó a afiliarse a determinado prestador, de modo que la clientela se formaba y mantenía de manera libre dentro del mercado con base en la competencia. El artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 hace precisamente lo contrario y por eso no puede recibir el mismo tratamiento constitucional dado a las otras dos disposiciones mencionadas.

Tercero, como se explicó en el cargo segundo de la presente demanda, la ARL Positiva es la segunda mayor aseguradora en riesgos laborales en todo el país y la primera en el segmento de entidades públicas (en el que sobrepasa con creces a la segunda), logros que ha obtenido en un escenario de libre competencia con las ARL de naturaleza privada. Teniendo en cuenta que ha podido posicionarse en el mercado en esas condiciones, no se advierte necesidad alguna de tomar una medida tan drástica como la planteada en el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 (excluir a las aseguradoras privadas del mercado de las entidades públicas) para “*fortalecer el Sistema de aseguramiento público*”, que como insistentemente se ha dicho no es lo mismo que fortalecer una entidad pública. Antes bien, en esas circunstancias hablaríamos de la consolidación de una posición dominante, lo cual proscribe la Carta Política.

Los argumentos expuestos demuestran que no existe justificación jurídica ni fáctica que permita avalar el trato desigual cuestionado. Por ende, la Corte Constitucional debe declarar inexecutable el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023.

## 5. APTITUD DE LOS CARGOS

---

Los cargos desarrollados en la presente demanda son aptos en tanto satisfacen los requisitos fijados por el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, como se expone a continuación.

(i) Los cargos son **claros** porque siguen un hilo conductor que permite al lector comprender su contenido y sus justificaciones<sup>69</sup>. En efecto, el primer cargo inicia con la explicación del principio de unidad de materia, su alcance frente a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y los pasos desarrollados por la jurisprudencia constitucional para evaluar si fue o no infringido. Después se realizan cada uno de esos pasos, los cuales consisten en determinar la ubicación y alcance de la medida cuestionada, identificar los programas o proyectos que podrían tener relación con ella y explicar por qué no existe conexidad directa e inmediata entre la medida y los programas identificados-. Al final se concluye que ni en el Plan Plurianual de Inversiones Públicas

---

<sup>69</sup> En la sentencia C-1052 de 2001 se explicó que la claridad alude al “*deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*”

ni en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen proyectos o programas relacionados con el fortalecimiento del aseguramiento público en riesgos laborales. Tan solo existe una vaga mención en la “*Política pública de trabajo digno y decente*”, donde únicamente se refiere la necesidad de fortalecer dicho aseguramiento, pero no se explica en qué consiste el fortalecimiento ni por qué las entidades públicas son los agentes adecuados para conseguirlo.

En el segundo cargo se empieza por explicar en qué consiste el derecho a la libre competencia, cuál es su núcleo esencial y los límites del Legislador al momento de crear cualquier restricción a dicha libertad. Acto seguido, se analiza cómo opera el derecho a la libre competencia en el marco del Sistema General de Riesgos Laborales con base en dos sentencias hito: la C-516 de 2004 y la C-289 de 2008. Por último, se analiza si en este caso el Congreso de la República respetó los límites que la Constitución y la jurisprudencia le imponen al restringir el derecho a la libre competencia y se concluye que no fue así, lo por lo que se solicita la declaratoria de inexecutable del artículo demandado.

Finalmente, el tercer cargo comienza con la explicación del derecho a la igualdad para luego concretarlo en el Sistema General de Riesgos Laborales. Después se explica por qué las ARL de naturaleza privada y Positiva son sujetos comparables, se precisa cuál es el trato desigual cuestionado y se señalan las razones por la que este no está constitucionalmente justificado.

(ii) La demanda recae sobre una proposición **cierta**, es decir, verificable, que se desprende del texto de una Ley vigente<sup>70</sup>. Lo anterior, debido a que el alcance dado al artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 parte de su alcance literal y la interpretación del concepto “*entidades públicas*” se realizó conforme a la jurisprudencia y la legislación aplicable.

(iii) Los argumentos satisfacen los presupuestos de **especificidad** y **pertinencia**<sup>71</sup>. En el primer cargo se señala que el artículo en cuestión desconoce el artículo 158 de la Carta Política (principio de unidad de materia), en tanto no guarda una relación

---

<sup>70</sup> En la sentencia C-1052 de 2001 se señaló que el presupuesto de certeza implica que “*que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.*”

<sup>71</sup> De acuerdo con la sentencia C-1052 de 2001, la especificidad supone que “*el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan*”. Por su parte, la pertinencia implica que “*el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.*”

directa y estrecha con los proyectos, programas, metas y planes previstos en el Plan Nacional de Inversiones y en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. En el segundo cargo se explica que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 es un exceso en la libertad de configuración normativa del Congreso en materia de seguridad social, comoquiera que impone una restricción que viola el núcleo esencial de la libre competencia reconocida en el artículo 333 Superior. Finalmente, el tercer cargo se desarrolla la carga argumentativa específica dirigida a demostrar el tratamiento diferenciado que se otorga a las ARL de naturaleza privada con respecto a la aseguradora del sector público, por qué dicho tratamiento carece de justificación adecuada y suficiente, y los motivos que permiten acreditar que la obligación impuesta en la norma es evidentemente desproporcionada.

(iv) La forma como están contruidos los cargos y las razones que se brindaron para cuestionar la norma demandada son capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de aquella. De ahí que también se cumpla con el requisito de **suficiencia**<sup>72</sup>.

## 6. SOLICITUD

---

De acuerdo con las consideraciones expuestas, respetuosamente solicito **DECLARAR INEXEQUIBLE** el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’*”.

## 7. MEDIDA CAUTELAR - SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

---

En el Auto 272 de 2023 la Corte Constitucional precisó los parámetros sobre la suspensión provisional de las normas, a partir de la siguiente premisa: por regla general, no procede la suspensión de normas como medida provisional; sin embargo, *“en casos excepcionales, frente a una norma abierta o manifiestamente incompatible con la Constitución que pueda producir efectos irremediables o que lleve a eludir el control de constitucionalidad, es necesario que la Corte adopte medidas, también excepcionales, orientadas a impedir la producción de efectos del acto objeto de control”*<sup>73</sup>. La Corte señaló que lo anterior tiene sustento en la necesidad de garantizar la eficacia del principio de supremacía constitucional.

---

<sup>72</sup> Según la sentencia C-1052 de 2001, la suficiencia exige *“la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”* y que la demanda despierte *“una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada”*.

<sup>73</sup> Pese a que el texto del Auto 272 de 2023 aún no se conoce, en el comunicado número 6, de marzo 1 y 2 de 2023, la Corte Constitucional señaló con precisión las razones por las cuales procede la medida de suspensión provisional de una ley.

Para que sea procedente una medida de esa naturaleza, la Corporación fijó los siguientes criterios: (i) el carácter excepcional de la medida; (ii) la existencia de una disposición incompatible con la Constitución que produzca efectos irremediables; (iii) la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida; y (iv) la ineficacia de los otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional.

A continuación, se presentan los argumentos por los cuales se considera necesario suspender de manera provisional el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 y las razones que permiten acreditar cada uno de los requisitos mencionados para la procedencia de dicha medida excepcional:

#### **7.1 EL CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY 2294 DE 2023**

La evidente y manifiesta falta de conformidad de la medida prevista en la norma demandada con la Constitución exige la implementación de soluciones provisionales como la suspensión de sus efectos aquí solicitada, que seguirá teniendo carácter restrictivo y extraordinario.

Esta suspensión es excepcional pero justificada, pues con ella se busca evitar gravísimos traumatismos en el sistema de afiliaciones de riesgos laborales en caso de que la Corte Constitucional acceda a la pretensión de inexecutable. En otras palabras, no se busca prolongar de manera indefinida la suspensión de los efectos de la norma, sino evitar que la escalada de desafiliaciones del sector privado y de consecuentes afiliaciones a la aseguradora del sector público sea imposible de corregir aún a pesar de una decisión de inconstitucionalidad, que en este caso sería tardía.

#### **7.2 EL ARTÍCULO 97 DE LA LEY 2294 DE 2023 ES INCOMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN Y PRODUCIRÁ EFECTOS IRREMEDIABLES**

La inmediata aplicación del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 producirá efectos graves e irremediables.

Por un lado, se introduce una medida sin la identificación de los indicadores sobre la cantidad de afiliados que tiene la ARL Positiva y la proyección de esta información al momento de la finalización del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual podría implicar una seria afectación al Plan Plurianual de Inversiones Públicas (recuérdese que no fue una norma originaria sino propuesta como artículo nuevo para primer debate).

Por el otro, no se sustenta cómo la afiliación masiva a la aseguradora del sector público permitirá fortalecer el sistema público de riesgos laborales en su conjunto; al

contrario, una medida de esa naturaleza afecta de manera desproporcionada la libre competencia y el derecho a la igualdad de las aseguradoras de naturaleza privada debido a la limitación del mercado en el cual podrían operar. Eso sin contar con que un traslado masivo e intempestivo de esta magnitud amenaza incluso la prestación eficiente de los servicios de atención y prevención en riesgos laborales por parte de la entidad pública de aseguramiento.

Según la información reportada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con corte a febrero de 2023, existe un total de 755.690 afiliados al sector de administración pública y defensa, de los cuales el 79% pertenecen a la aseguradora Positiva<sup>74</sup>. Esto significa que 155.629 personas que se encuentran afiliadas a las aseguradoras del sector privado deberán trasladarse a la ARL pública, perpetuando con ello el monopolio de aseguramiento y afectando la libre competencia en el sistema público de riesgos laborales.

Así mismo, se debe tener en cuenta el siguiente escenario: en cumplimiento del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, las entidades públicas afiliadas a las aseguradoras privadas se trasladan a la ARL Positiva. Posteriormente, la Corte Constitucional declara inexecutable esa disposición por ser contraria a los artículos 13, 158 y 333 de la Constitución. Según la normatividad vigente, las condiciones para ejercer el traslado entre las Aseguradoras de Riesgos Laborales son dos (i) cumplir el tiempo de permanencia señalado en el artículo 21 de la Ley 776 de 2002<sup>75</sup>, y (ii) estar al día en las cotizaciones de los aportes al Sistema General de Riesgos Laborales<sup>76</sup>.

En cuanto al término de permanencia, el citado artículo 21 señala que los empleadores pueden trasladarse voluntariamente de las ARL distintas al ISS, hoy Positiva ARL, después de un (1) año contado desde la afiliación inicial de acuerdo con el Decreto 1295 de 1994. Además, la norma indica que los efectos del traslado serán tenidos en cuenta a partir del primer día del mes siguiente a aquel que se produjo el traslado. Entonces, para el momento en que se declare la inexecutable de la norma, de ser esa la decisión de la Corte Constitucional, los afiliados que se trasladaron de

---

<sup>74</sup> Ver <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/indicadores.aspx>.

<sup>75</sup> “ARTÍCULO 21. TRASLADO DE ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS PROFESIONALES. El artículo 33 del Decreto-ley 1295 de 1994 quedará así: Los empleadores afiliados al ISS pueden trasladarse voluntariamente después de (2) años, contados desde la afiliación inicial o en el último traslado; en las demás Administradoras de Riesgos Profesionales, de acuerdo al Decreto 1295 de 1994 en un (1) año. Los efectos de traslado serán a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se produjo el traslado, conservando la empresa que se traslada la clasificación y el monto de la cotización por los siguientes tres (3) meses.”

<sup>76</sup> “Artículo 2° de Ley 828 de 2003. Validador de afiliaciones. (...) Parágrafo: Los empleadores sólo podrán ejercer su derecho a traslado de administradora de riesgos profesionales y Caja de Compensación Familiar siempre que se encuentren al día con sus aportes en salud, pensiones y riesgos profesionales y con las Cajas de Compensación Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuando a ello haya lugar o en su defecto hayan firmado acuerdos de pago.”

aseguradora estarán sujetos a cumplir las prerrogativas de la normatividad vigente sobre la materia para efectuar un nuevo traslado. Mientras ello ocurre, se materializa el efecto no deseado de la norma y por el cual se está cuestionando su constitucionalidad.

Con la suspensión provisional de la medida se busca evitar la consolidación de dichos efectos irremediables ante un eventual fallo de inexecutable por parte de la Corte Constitucional.

### **7.3 LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY 2294 DE 2023 ES UNA MEDIDA NECESARIA, EFECTIVA Y PROPORCIONAL**

Para comprender la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la suspensión provisional de los efectos de la norma demandada, es necesario recordar la importancia de tres aspectos involucrados en el presente debate.

El primero es el objetivo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Como se indicó, esta ley busca planificar y priorizar las acciones del estado y la ejecución del presupuesto público durante cuatro años. Implementar una obligación como la prevista en el artículo 97 demandado sin el menor cuidado de cara al plan de inversiones y sin un mínimo de justificación, cercena por completo dicho objetivo.

El segundo es el referente a la libre competencia. Este principio, que ha sido calificado como estructural de la economía social de mercado, busca beneficiar a quienes participan en el mercado y proteger el interés público. Afectar la libre competencia al imponer barreras injustificadas y otorgar tratamientos diferenciados desproporcionados en un mercado que involucra, además, la prestación de un servicio público, desconoce el núcleo esencial de la referida libertad.

El tercero, directamente relacionado con el punto anterior, es el concerniente a la obligación del Legislador de garantizar el derecho a la igualdad cuando dicta normas relativas al sistema de riesgos laborales. Según se indicó, el Congreso de la República incumplió con tal deber al permitir, sin ninguna justificación, que únicamente la ARL Positiva ingrese al mercado de aseguramiento de riesgos laborales del sector estatal, eliminando tal posibilidad para las ARL de naturaleza privada.

Los elementos expuestos permiten concluir la necesidad de suspender de manera provisional la norma demandada. Estas circunstancias son una muestra de que la medida implementada por el legislador es abierta y manifiestamente contraria a la Constitución. La medida además es efectiva, en tanto evita la concreción de los riesgos derivados de la ejecución de la norma cuestionada, y proporcional, comoquiera que (i) preserva los derechos alegados como vulnerados y (ii) no impacta de manera negativa en el Sistema General de Riesgos Laborales ni en la protección de los

trabajadores. De ese modo, y en aras de garantizar la eficacia del principio de supremacía constitucional, es necesario que la Corte suspenda provisionalmente los efectos del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 mientras se adopta una decisión sobre el particular.

#### 7.4 LA INEFICACIA DE LOS OTROS MECANISMOS DE PROTECCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo fue aprobado por el Congreso de la República, de manera que lo allí dispuesto actualmente produce efectos en el ordenamiento jurídico. Esto quiere decir que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 2294 de 2023, surgió para las entidades y corporaciones públicas la obligación de afiliarse a la aseguradora Positiva Compañía de Seguros, o quien haga sus veces.

Si bien el inciso segundo prevé la posibilidad de mantener la afiliación actual a las administradoras de carácter privado hasta tanto se complete el plazo de los contratos celebrados, lo cierto es que esto no puede tomarse como un efecto que postergue la aplicación de la medida. A partir de la vigencia de la norma, muchos contratos con aseguradoras de naturaleza privada terminarán el plazo pactado y deberán, de manera inmediata, efectuar el traslado a la ARL Positiva.

En consecuencia, mientras la Corte Constitucional se pronuncia sobre la conformidad de la medida implementada con la Carta Política, no existe ningún otro mecanismo viable en el ordenamiento jurídico para evitar la escalada de afiliaciones a la aseguradora del sector público, y las consecuencias que de ello se derivan según lo descrito a lo largo de la presente demanda.

Con fundamento en las razones expuestas, respetuosamente solicito **SUSPENDER DE MANERA PROVISIONAL** los efectos del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, mientras la Corporación adopta una decisión definitiva en el presente asunto.

## 8. COMPETENCIA

---

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, en concordancia con el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra una ley de la República.

## 9. NOTIFICACIONES

---

Recibo notificaciones en la carrera 7 # 26-20, pisos 11 y 12 Edificio Tequendama, Bogotá. También en los [fasecolda@fasecolda.com](mailto:fasecolda@fasecolda.com) - [gmorales@fasecolda.com](mailto:gmorales@fasecolda.com)

Con dicciones de comedimiento,



**GUSTAVO ENRIQUE MORALES COBO**  
C.C. 80.414.122 de Bogotá

