

SENTENCIA C-537/23
M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER
EXPEDIENTE: D-15.370

CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN DE TODAS LAS ENTIDADES Y CORPORACIONES PÚBLICAS DE AFILIARSE A LA ADMINISTRADORA DE RIESGOS LABORALES DE CARÁCTER PÚBLICO, POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., O QUIEN HAGA SUS VECES

1. Norma demandada

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. Decisión

ÚNICO. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, «[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”».

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, el cual establecía la obligación de todas

las entidades y corporaciones públicas de afiliarse a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A., o quien haga sus veces. Para tales efectos, la disposición autorizaba a las entidades públicas a que continuaran hasta su terminación los contratos suscritos con otras administradoras. A partir de ese momento, debían realizar el traslado a la ARL pública.

La demanda contenía tres cargos. En el primero, el actor invocó el desconocimiento del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución) porque la norma no guarda conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo. En el segundo cargo, el accionante alegó que la disposición no satisface los requisitos constitucionales para restringir el derecho a la libre competencia económica (artículo 333 de la Constitución). Finalmente, el demandante adujo que la norma acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución Política porque brinda un trato diferenciado que favorece a la ARL pública, Positiva SA, sin contar con una justificación constitucionalmente válida para ello.

En la solución de la demanda, la Sala Plena determinó que le asistía razón al demandante. Así, concluyó que la norma desconoce el principio de unidad de materia por cuanto no tiene relación con el objetivo general del PND 2022-2026 denominado «Seguridad humana y justicia social» ni con ninguno de sus proyectos. En este orden, verificó que, aun cuando algunos de dichos objetivos hacen referencia al fortalecimiento del sistema de protección social universal y adaptativo, y que sus políticas van encaminadas a la creación de empleos dignos en el sector de la economía popular y rural, así como su aseguramiento en riesgos laborales, la norma no conduce inequívocamente al logro de esas metas.

Así mismo, evidenció que la disposición demandada introduce una modificación permanente al Sistema General de Riesgos Laborales, a través de una ley especial en la que el principio democrático está restringido. Por tanto, precisó que esta clase de ajustes debe hacerse mediante ley ordinaria, de manera que pueda adelantarse un debate profundo con el rigor que es requerido. Además, indicó que, a diferencia de lo afirmado por Positiva Compañía de Seguros S.A. en su intervención en el proceso, no es cierto que la jurisprudencia constitucional haya considerado que, si una norma ha permanecido durante todo el debate legislativo del plan nacional de desarrollo, se pueda presumir que aquella satisface el principio de unidad de materia.

En cuanto a la vulneración del principio de libertad de competencia económica, la Corporación encontró que la disposición acusada vulnera el núcleo esencial del referido principio, el cual se inserta en el modelo de economía social de mercado. Esto es así porque, sin justificación válida, impide la concurrencia de las ARL privadas al mercado de aseguramiento de las entidades públicas. Esto coarta la libertad de las entidades públicas para seleccionar a la aseguradora que ofrezca mejores servicios. La Sala también concluyó que la entidad beneficiaria de la medida no estaba en una condición financiera precaria que hiciera necesaria la intervención estatal para asegurarle una parte fija del mercado de protección de riesgos laborales. Lo anterior, en la medida en que, de acuerdo con la información disponible, esa entidad ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo de su actividad económica.

Por último, la Sala encontró demostrada la violación del principio de igualdad. Al respecto, observó que la norma establece un tratamiento diferente, no justificado, que favorece a la administradora de riesgos laborales de carácter público, en perjuicio de las ARL privadas. Con el fin de restaurar el orden constitucional, la Corte consideró necesario aclarar que las entidades y corporaciones públicas que se hayan afiliado a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A., entre la fecha de promulgación de la Ley 2294 de 2023 (19 de mayo de 2023) y la fecha de aprobación de la presente sentencia (5 de diciembre de 2023), podrán trasladarse a la administradora de riesgos laborales de su elección. Para esto, y en razón de la inconstitucionalidad de la norma acusada, no deberán cumplir los requisitos que establecen las disposiciones que regulan la materia.

4. Salvamento de voto, aclaración y reserva de voto

El magistrado (E) **MIGUEL POLO ROSERO** salvó su voto, el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** aclaró su voto y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** reservó la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado (e) **Polo Rosero** se apartó de la decisión de la mayoría, porque consideró que la norma acusada no infringe el principio de unidad de materia, ni tampoco vulnera las libertades de empresa y competencia.

En cuanto a lo primero, estimó que, contrario a lo que concluyó la Sala, sí puede establecerse una relación de conexidad directa e inmediata entre la medida prevista en la disposición demandada y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Sostuvo que, a partir de los propósitos del PND detallados en las Bases del Plan, se trata de una medida instrumental que se vincula estrechamente con la meta de universalidad en la cobertura del sistema de protección social y, específicamente, con el objetivo de extender la afiliación a riesgos laborales a sectores vulnerables, como los trabajadores de las economías populares y comunitarias y los trabajadores de zonas rurales.

En este sentido, el magistrado Polo anotó que el fortalecimiento del sistema de aseguramiento público representado en la ARL Positiva S.A., mediante los recursos provenientes de las entidades y corporaciones públicas, permite que dicha compañía, por el término del cuatrienio para el que se prevé la estrategia, consolide su rentabilidad, liquidez y solvencia y, por ende, adecue su capacidad de atención frente a un sector de la población que históricamente ha trabajado en condiciones de informalidad y que, previsiblemente, será absorbido por parte de la aseguradora pública, dado que los sujetos hacia quienes está dirigida la política de trabajo digno, tradicionalmente, no han constituido un segmento del mercado particularmente atractivo para otras aseguradoras, y son esas personas a quienes el Gobierno se ha propuesto proteger en el PND.

Por otra parte, señaló que no se puede afirmar que, por virtud de la norma, se verifique una afectación desproporcionada en relación con las libertades de empresa y competencia. Resaltó que el artículo 48 de la Constitución establece que le corresponde fundamentalmente al Estado la ampliación progresiva de la cobertura en seguridad social, y que dicho mandato es precisamente el que busca materializar la disposición censurada. Preciso que la Carta le otorga al Estado un rol preponderante en la garantía de la seguridad y que, si bien contempla la participación de los particulares en el sistema, ello tiene lugar bajo las condiciones que determine el Legislador en su amplio margen de configuración, que comprende inclusive la potestad o facultad de establecer quiénes prestan el servicio.

Agregó que, conforme con el principio transversal de libre elección, el Estado tiene la potestad de disponer que las entidades y corporaciones públicas se afilien al sistema de aseguramiento público, respetando, eso sí, la división de poderes y la libertad de acción y decisión por parte de los empleadores

privados. Por tal motivo, indicó que la norma demandada puede interpretarse de forma compatible con la Constitución, en el entendido de que el Ejecutivo, en tanto empleador, puede legítimamente optar por afiliarse al personal de esa rama del poder público, en el sector nacional, a Positiva S.A. Lo anterior, con el fin de preservar la autonomía de las entidades territoriales.

Por lo demás, advirtió que el Estado puede definir que la prestación de un determinado servicio sea operado directamente por instituciones estatales que, eventualmente, pueden concurrir en el mercado con empresas privadas que ejercen una actividad económica análoga, pues así lo admite el ordenamiento y existen varios casos puntuales que lo refuerzan (v.gr., el operador postal oficial previsto en el artículo 15 de la Ley 1369 de 2009, entre otros).

Subrayó, a su vez, que la medida prevista en la norma examinada está justificada y no es desproporcionada, pues las libertades de empresa y competencia no son absolutas y deben armonizarse con los principios de bien común y el interés social, y la propia Constitución establece que el Estado puede intervenir en la economía. En este sentido, el artículo demandado concreta un mandato constitucional relacionado con la universalidad de la seguridad social y su progresiva ampliación en cobertura, además de que efectiviza el principio de igualdad material de cara a la población destinataria de la medida. Por lo demás, señaló que, dado que el mercado en el que se limitaría la competencia se reduce, según las pruebas allegadas, a un 5% o máximo un 8% de la población global de trabajadores del país, la afectación a la libre competencia resulta exigua, en comparación con la maximización de los principios constitucionales que se pretende alcanzar a la luz de los objetivos sociales del PND.

En vista de las anteriores consideraciones, el magistrado Polo Rosero concluyó que, de conformidad con el principio *in dubio pro legislatore* (cuando no exista certeza de la existencia de un vicio de procedimiento, tal duda debe ser resuelta a favor del legislador), la Corte habría podido optar por la alternativa de introducir una modulación de la disposición acusada, con miras a acotar su alcance y armonizarla con el orden superior. Así, habría podido declarar la exequibilidad condicionada bajo el entendido de que el fortalecimiento del sistema de aseguramiento público, a través de la afiliación de todas las entidades y corporaciones públicas a la aseguradora Positiva S.A. (i) se aplicará a los servidores de la rama ejecutiva del sector

nacional del poder público, y (ii) se podrá llevar a cabo durante el periodo del respectivo cuatrienio.