



Valiosas enseñanzas para los gremios en un fallo judicial

No cabe duda alguna de la trascendencia que tiene para la industria aseguradora la sentencia C-537, de la Sala Plena de la Corte Constitucional, la cual declara la inconstitucionalidad del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023.

Luis Eduardo Clavijo
Vicepresidente jurídico de Fasecolda

La sentencia, proferida el 5 de diciembre de 2023, se encuentra en el expediente D15370, magistrada ponente, Cristina Pardo Schlesinger.

El artículo establecía lo siguiente:

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.

En efecto, la creación de un monopolio estatal para el aseguramiento en riesgos laborales de todos los trabajadores de entidades públicas que pretendía la norma derogada constituía un hecho que solo era comparable con el entorno regulatorio existente antes del año de 1990, sin duda alguna, un retroceso en materia de libre mercado. Sin embargo, la Corte Constitucional, por consideraciones de preservación del principio de unidad de materia y la salvaguarda de las libertades económica y de competencia, mantuvo la orientación de un mercado de seguros en el que todos los oferentes, públicos y privados, puedan competir buscando ofrecer la mejor protección de los trabajadores del sector público.

Lo anterior no quiere decir que la Corte proscriba cualquier posibilidad de que el Legislador establezca

monopolios estatales, máxime tratándose de la prestación de un servicio público en el Sistema de Seguridad Social Integral que, aunque delegable a entidades privadas, está inicialmente en cabeza del Estado. En este orden de ideas, el alcance del fallo debe entenderse bajo dos consideraciones: i) si la norma en cuestión contribuía efectivamente con los proyectos y programas establecidos en la Ley de Plan Nacional de Desarrollo y ii) si existían fallas de mercado o fines sociales superiores que le permitan al Legislador restringir el ejercicio de la libre competencia y de la libertad de empresa en favor de la entidad aseguradora estatal.

Y son precisamente estos aspectos de la sentencia en mención que dejan profundas enseñanzas para llevar a cabo una gestión gremial efectiva y que aporte al crecimiento de la industria y, a su vez, acompañe al Estado en la consecución de sus fines.

➔ Los principios siempre deben supeditarse al cumplimiento de conceptos superiores como el del interés público o, incluso, la corrección de fallas de mercado que vayan en contra del Estado o de los mismos usuarios.

Bajo este entendido, resulta natural y legítimo que, en el trámite de una ley aprobatoria de un plan nacional de desarrollo, cualquier gremio pretenda llevar ante el Gobierno nacional o el Congreso de la República todas sus iniciativas, máxime que, como bien lo sostiene la sentencia, este tipo de leyes «son manifestaciones del principio democrático porque en su definición participan diferentes sectores de

la sociedad colombiana» y al ser una herramienta a través de la cual el Estado busca cumplir sus fines, su contenido es, por naturaleza, multitemático y heterogéneo, comoquiera que aborda las materias económicas, sociales y ambientales, entre otras.

Y es precisamente este carácter misceláneo que tiene la ley aprobatoria del plan, el que muchas veces anima a gremios o sectores a hacer todo tipo de propuestas sin hacer consideraciones algunas sobre las características del concepto de unidad de materia que, en efecto, deben preservarse para este tipo de iniciativas. Con total claridad explica la Sentencia C-095 de 2020, cuyo magistrado ponente fue el doctor José Fernando Reyes Cuartas que «el principio de unidad de materia se satisface cuando las disposiciones o modificaciones incorporadas a un proyecto de ley guardan una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante del mismo.»

La unidad de materia, en las leyes de los planes de desarrollo, tienen unas reglas particulares que nunca pueden ser pasadas por alto a la hora de hacer propuestas al Gobierno o al Congreso de la República, para que sean acogidas y puedan resistir cualquier examen de constitucionalidad al que se sometan. En efecto, sostiene la sentencia C-537 que el principio de unidad de materia en la ley que aprueba el Plan de Desarrollo requiere un estándar más exigente porque, de no ser así, se podría incorporar cualquier contenido normativo, lo cual no tiene cabida en una ley de iniciativa gubernamental, con temas definidos sobre los cuales el Congreso puede presentar modificaciones.

Es por esto que las propuestas deben tener el carácter instrumental, es decir, que el contenido de las normas debe tener una conexidad directa e inmediata con la realización de las metas del plan, de sus programas o sus proyectos de inversión. En efecto, para el caso del mencionado artículo 97, que fue de iniciativa parlamentaria sin participación o consulta al gremio asegurador, la Corte Constitucional no encontró esta conexión e indicó lo siguiente:



El fortalecimiento del aseguramiento público de los riesgos laborales mediante la afiliación obligatoria de las entidades públicas a la ARL pública no guarda conexidad directa e inmediata con la meta consistente en garantizar la protección de riesgos laborales para las personas que accedan a empleo formal, ya que esta población puede optar por amparar dicho riesgo con otras aseguradoras, que no necesariamente la pública, dado que están en la libertad de elegir.

De otro lado, y no menos importante, son las consideraciones que la Corte Constitucional hizo en este fallo sobre la libertad económica y la libertad de empresa, cuestiones que a todas luces son de estructural importancia en la gestión gremial, toda vez que las aseguradoras deben velar porque estos preceptos se mantengan para el desarrollo de su la actividad.

Ahora bien, en la prestación de servicios públicos, como lo es el sistema de seguridad social, las entidades públicas y privadas están habilitadas por la Constitución para prestar servicios. En consecuencia, se debe buscar la armonización entre las libertades



➔ El contenido de las normas debe tener una conexidad directa e inmediata con la realización de las metas del plan, de sus programas o sus proyectos de inversión.

de empresa y de competencia y el cumplimiento de la función social de la actividad que se desarrolla que para el caso de esta sentencia es la protección de la salud de los trabajadores.


Es por esto que la Corte, en Sentencia C-616 de 2002, cuyo magistrado ponente fue el doctor Rodrigo Escobar Gil, quien estableció los criterios bajo los cuales procede la limitación de la libertad económica por parte del Estado:

(i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; (ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; (iii) debe obedecer a motivos suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; (iv) debe obedecer al desarrollo de principios constitucionales específicos del ámbito de la salud como la solidaridad, universalidad y la eficiencia; y (v) debe respetar el principio de proporcionalidad que limita el margen de intervención estatal cuando afecta derechos.

Por lo anterior, le asiste la responsabilidad a los gremios de entender que se debe siempre propugnar por la

salvaguarda de los principios de libertad de empresa y libertad económica, sin embargo, también se debe tener en cuenta que esos principios siempre deben supeditarse al cumplimiento, en muchos casos, de conceptos superiores como el del interés público o, incluso, la corrección de fallas de mercado que vayan en contra del Estado o de los mismos usuarios.

Para el caso de la sentencia C-537, no encontró la Corte ninguno de los elementos planteados en el párrafo anterior y, por el contrario, consideró que sí se estaban vulnerando para las aseguradoras privadas los derechos de acceso al mercado de aseguramiento de las empresas y entidades públicas en materia de riesgos laborales.

Con estas consideraciones, es preciso destacar que una gestión gremial ecuaníme supone no solo buscar el éxito de que se adopten propuestas por parte del Gobierno nacional, sino que las mismas siempre deben ir acompañadas de un análisis del impacto en las políticas públicas y en otros sectores. Como bien lo decía el sociólogo y físico francés, Gustave Le Bon, «Para progresar no basta actuar, hay que saber en qué sentido actuar.» 



CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE SEGUROS 2024

fasecolda

COLOMBIA PROTEGIDA

COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LOS CONFLICTOS GLOBALES

JAVIER SOLANA

Secretario General de la OTAN
Ex alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores
y Política de Seguridad de la Unión Europea,
presidente del Centro de Economía Global y Geopolítica
de ESADE (Barcelona-Madrid)

JUAN MANUEL SANTOS

Expresidente de Colombia
y Premio Nobel de Paz 2016



EL CRIMEN ORGANIZADO Y SU IMPACTO EN LA INDUSTRIA

LUCIA DAMMERT

Socióloga, docente e investigadora, especializada
en temas de seguridad. Profesora en el
Departamento de Estudios Políticos de la
Universidad de Santiago de Chile

MÁS TEMAS DE DISCUSIÓN

- + Desinformación, crisis de confianza y seguros + Crece la economía, crecen los seguros + El nuevo mundo de las finanzas abiertas +
- + Claves para el crecimiento económico real +
- + La protección de la biodiversidad +

AGÉNDATE
A LA MEJOR CONVENCIÓN GREMIAL DEL AÑO
25 AL 27 DE SEPTIEMBRE
CARTAGENA - HOTEL HILTON

Vinculación Comercial

ANA FELISA PÉREZ

344 3080 ext: 1803 fperez@fasecolda.com

Más información e inscripciones

www.fasecolda.com

fasecolda
Federación de Aseguradores Colombianos