

PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 20 de septiembre de 2021

**Honorables Magistrados**  
**Corte Constitucional**  
Cuidad

**Expediente:** D-14345

**Referencia:** Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Domingo Banda Torregoza contra del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

**Magistrado Ponente:** Alejandro Linares Cantillo

**Concepto No.:** 6996

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 278.5 de la Constitución Política<sup>1</sup>, rindo concepto en el asunto de la referencia.

#### **I. Antecedentes**

El ciudadano Domingo Banda Torregoza interpone demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, el cual se transcribe a continuación:

**“Artículo 203. Servicios de promoción y prevención.** *Modifíquese el segundo inciso del párrafo 5° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012<sup>2</sup>, el cual quedará así:*

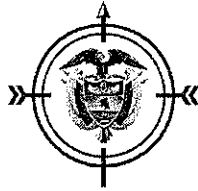
*En caso de que se utilice algún intermediario las ARL podrán pagar las comisiones del ramo con cargo a las cotizaciones o primas, incluidas las de riesgos laborales, o con los rendimientos financieros de las inversiones de las reservas técnicas, siempre que hayan cumplido sus deberes propios derivados de la cobertura de las prestaciones del sistema, y los destine como parte de los gastos de administración. El Gobierno nacional, con base en estudios técnicos, determinará el valor máximo de estas comisiones”*.

El accionante le solicita a la Corte Constitucional que se declare la inexecutable de la norma demandada, por desconocer:

(i) El principio de unidad de materia, pues no existe un vínculo directo entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) y el contenido específico del precepto acusado (pago de corretajes por parte de las

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

<sup>2</sup> “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

administradoras de riesgos laborales), que permita afirmar que este último tiene un carácter instrumental para ejecutar las estrategias generales propuestas por el Gobierno Nacional en el período 2018-2022<sup>3</sup>; y

(ii) Los mandatos de eficiencia y destinación específica de los recursos de la seguridad social, porque autoriza el uso de las cotizaciones, primas y rendimientos de las reservas técnicas de las administradoras de riesgos laborales para cubrir las obligaciones de intermediación por corretaje, bajo el supuesto de que son gastos de administración, cuando en realidad son expensas comerciales y operacionales de ventas<sup>4</sup>.

## II. Concepto del Ministerio Público

El principio de unidad de materia se encuentra previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, en los cuales se establece que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*, así como que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que dicho mandato superior busca evitar que en el trámite legislativo se *“introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando”*, e impedir que a *“los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada”*. Lo anterior, con el propósito de *“racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa”*<sup>5</sup>.

A efectos de determinar la existencia de una violación al principio de unidad de materia, en la jurisprudencia constitucional se ha indicado que se debe demostrar la inexistencia de una conexidad temática, causal, teleológica y sistemática entre el asunto principal ordenado en la ley y las disposiciones individualmente consideradas que hacen parte de la misma<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 158 de la Constitución. Al respecto, se indica que en la demanda que no se puede *“asumir o presumirse que los omitidos fines específicos y particulares de las autorizaciones o mandatos impartidos por la norma impugnada (pago de corretajes y gastos de administración empresarial, con cargo a los recursos propios del SGRL), se pueden subsumir o asimilar con los correspondientes a la finalidad general del Plan de Desarrollo expedido, en razón a que, evidente y ostensiblemente, bajo la aplicación y perspectiva del criterio de conexidad y el principio de coherencia, se comprueba que entre dicha Ley Aprobatoria de Plan Nacional de Desarrollo – en cuanto contiene con sus Estrategias Generales (frontales e inmediatas, o transversales), Objetivos y Metas, instrumentadas a través de específicos Mecanismos de Ejecución del Plan – por una parte, y, por la otra, el artículo 203 ejusdem autorizador del procedimiento irregular cuestionado – en cuanto contenido o texto con presunta función de medida instrumental – NO EXISTE, de manera coherente “conexidad objetiva y razonable, de naturaleza temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática”, por vínculo directo (no eventual y no mediato), respecto de las Estrategias Generales (frontales e inmediatas, o transversales), Objetivos y Metas de la Ley 1955 de 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 48 de la Constitución. En este mismo sentido, el accionante también señala que la disposición acusada, teniendo en cuenta la naturaleza especial que se predica de los recursos de la seguridad social, implica una donación en favor de particulares contraria a la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta Política y una exención tributaria que desconoce los principios señalados en el artículo 363 superior.

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2015.

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-933 de 2014.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

En tratándose de leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo, se ha advertido que el respeto del principio de unidad de materia se constata si se demuestra que existe *“una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y las disposiciones instrumentales que contiene”*<sup>7</sup>. En concreto:

*“(…) algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”*<sup>8</sup>.

En punto de ello, se ha indicado que frente a dicha clase de leyes se *“debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque el carácter heterogéneo y multitemático del Plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra notoriamente mermado”*<sup>9</sup>.

En relación con la modificación de normas ordinarias del Sistema General de Seguridad Social por medio de leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo, la Corte Constitucional ha señalado que si bien, por lo general, es posible encontrar alguna conexidad genérica de las mismas con los programas e inversiones que deben incluirse por mandato superior en dichos cuerpos normativos, lo cierto es que se tratan de subrogaciones que, en la mayoría de eventos, guardan una relación hipotética, conjetural e indirecta con los objetivos generales de los planes respectivos, pues se limitan a *“subsanan deficiencias detectadas en sistemas preexistentes”*, eludiendo el trámite legislativo ordinario que impone *“un debate informado y suficiente que preserve la necesaria deliberación democrática”*<sup>10</sup>.

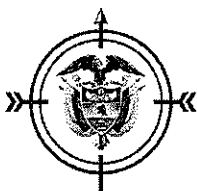
En este sentido, por violación del principio de unidad de materia, recientemente, en las sentencias C-219 de 2019 y C-276 de 2021, la Corte declaró la inexecutable de los artículos 135 y 193 de la Ley 1955 de 2019, *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, en

<sup>7</sup> Sentencia C-008 de 2018.

<sup>8</sup> Sentencia C-305 de 2004.

<sup>9</sup> Sentencia C-008 de 2018. En este fallo se explica que en la expedición de la ley del plan nacional de desarrollo el principio democrático se ve menguado, *“en tanto la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del Plan es reducido, y por la especial posición que en el sistema de fuentes tiene este tipo de leyes, que se erige en un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes con vocación de aplicación inmediata”*.

<sup>10</sup> Sentencia C-219 de 2019.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

los que se regulaba el “Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes” y el “Piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo”, mediante modificaciones a las normas permanentes del Sistema General de Seguridad Social.

Pues bien, en la presente oportunidad, la Procuraduría considera que el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, referente a la posibilidad de pagar comisiones a los intermediarios de las administradoras de riesgos laborales con cargo a las cotizaciones, primas y rendimientos financieros de las reservas legales, es una disposición que adiciona la normatividad ordinaria de seguridad social<sup>11</sup> para atender una situación concreta del mercado, sin que se advierta una conexidad directa e inmediata con los pactos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

En concreto, una revisión de los antecedentes legislativos de la Ley 1955 de 2019, le permite al Ministerio Público evidenciar que la motivación del Congreso de la República para expedir la norma demandada fue modificar las fuentes de pago de los corredores y agentes de seguros contratados por las administradoras de riesgos laborales para responder a una situación del mercado, al advertir que:

*“(...) la actividad de intermediación en riesgos laborales se encuentra habilitada por la normatividad vigente, y más aún, que es práctica común entre las entidades aseguradoras el uso de agentes, agencias y corredores de seguro como instrumento comercial para la obtención de clientes (asegurados), es necesario contemplar como fuente de financiamiento de dicha actividad de intermediación las cotizaciones recaudadas o primas emitidas, de tal forma que las Administradoras de Riesgos Laborales dispongan de los recursos necesarios, sin afectar su capacidad patrimonial acudiendo exclusivamente a recursos propios, tal como se encuentra en la normatividad que se pretende modificar”<sup>12</sup>.*

Además, si se examinan las disposiciones generales que consagran los tres pactos estructurales del Plan Nacional de Desarrollo (legalidad, emprendimiento y equidad)<sup>13</sup>, así como la ubicación de la norma demandada en la sección de los mecanismos de ejecución del pacto por la equidad, no es posible advertir razonablemente cómo la modificación específica de un párrafo de una norma ordinaria de seguridad social referente al pago de los intermediarios de las administradoras de riesgos laborales, tiene el carácter instrumental para lograr, por ejemplo, la inclusión social en el trabajo o asegurar la igualdad de oportunidades para todos.

Ciertamente, la Procuraduría no encuentra una relación de medio y fin entre la norma acusada y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pues dicha disposición autoriza a las administradoras de riesgo laborales para cubrir las comisiones con cargo a las cotizaciones o a los rendimientos de las reservas

<sup>11</sup> Artículo 11 de la Ley 1562 de 2012.

<sup>12</sup> Cfr. Ponencia para primer debate en Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas del Congreso de la República al Proyecto de Ley No. 311/2019 (Cámara) y 227/2019 (Senado).

<sup>13</sup> Cfr. Artículos 1° a 3° de la Ley 1955 de 2019.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

legales, sin generar efectos dirigidos a cumplir alguno de los objetivos de la política de equidad en el trabajo señalados en la ley, en especial, los encaminados a “promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social”.


En suma, la modificación pretendida por el legislador debió realizarse por medio de una ley ordinaria a fin de debatir de manera abierta y democrática la posibilidad de utilizar recursos de la seguridad social para el pago de agentes de seguros por parte de las administradoras de riesgos laborales, pues resulta un elemento extraño a las características de las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo, incluir una modificación permanente sobre tal punto, dado el carácter planificador y la vocación temporal de dichos cuerpos normativos<sup>14</sup>.

Así las cosas, la Procuraduría solicitará que se declare la inexecutable de la norma demandada por el desconocimiento del principio de unidad de materia y, por sustracción de materia, se abstendrá de examinar los demás reproches formulados por el actor<sup>15</sup>.

### III. Solicitud

Por las razones expuestas, en relación con la demanda de la referencia, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Atentamente,

  
**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Gloria María Arcila Aristizábal – Asesora Grado 19.

Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSUR



<sup>14</sup> En la Sentencia C-095 de 2020, la Corte Constitucional señaló que “la regla de la temporalidad propia de la ley del plan en voces de esta Corporación es ciertamente un elemento adicional para reforzar o desvirtuar la conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene, de suerte que sería posible advertir como posiblemente inconstitucional una disposición inserta en la ley del plan, cuya misión es resolver por ejemplo un vacío normativo, obviándose el trámite de una ley ordinaria”.

<sup>15</sup> En punto de ello, el Ministerio Público toma nota de que los cargos formulados por el actor se estructuran sobre un entendimiento particular del concepto de “gastos de administración” en materia de seguridad social que excluye expensas asociadas al comercio y a la venta de servicios, lo cual no es compartido por otros intervinientes del proceso que estiman que estos sí se encuentran incorporados en aquellos. Dicha discusión, ante la inexecutable solicitada de la norma, deberá ser dirimida, primeramente, por el legislador si opta por expedir una disposición similar mediante una ley ordinaria y, luego, sólo en caso de advertirse alguna arbitrariedad o desproporción por parte del Congreso de la República, por la Corte Constitucional en el juicio de control abstracto correspondiente.