

Expediente D-15373

Mag. Pon. Natalia Ángel Cabo

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Corte Constitucional

-Sala Plena-

SENTENCIA C-147 de 2024

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

Demandante: Kerly Mireya Tatiana Vivas Buitrago

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D. C., dos (02) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales contenidas en el artículo 241 de la Constitución y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA.

SÍNTESIS

1. 1. En esta ocasión, la Sala Plena estudió la acción pública de inconstitucionalidad que

presentó la ciudadana Kerly Mireya Tatiana Vivas Buitrago contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”. En la demanda, la ciudadana solicitó a la Corte declarar la inexecutable de la norma acusada por ser contraria a los artículos 158 y 333 de la Constitución Política.

2. Tras reiterar su jurisprudencia sobre la cosa juzgada constitucional, la Sala destacó que en la Sentencia C-537 de 2023, la Corte declaró la inexecutable del artículo 97 objeto de demanda. Por lo tanto, tras confirmar la existencia de una cosa juzgada formal y absoluta y la supresión de dicho artículo del ordenamiento jurídico, la Sala decidió estarse a lo resuelto en la mencionada Sentencia C-537 de 2023.

I. I. ANTECEDENTES

3. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política de 1991, la ciudadana Kerly Mireya Tatiana Vivas Buitrago presentó una demanda de inconstitucionalidad con solicitud de suspensión provisional contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

4. Mediante auto del 12 de julio de 2023, el entonces magistrado sustanciador decidió: (i) admitir la demanda; (ii) negar la solicitud de suspensión provisional de la norma demandada; (iii) correr traslado del expediente a la procuradora general de la Nación a fin de que emitiera el concepto correspondiente; (iv) fijar en lista el proceso para efectos de permitir la intervención ciudadana a que se refiere el artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991; (v) comunicar de la admisión de la demanda al presidente del Congreso de la República, al presidente de la República, al ministro de Justicia y del Derecho, a la ministra del Trabajo, al superintendente Financiero, al director del Departamento Nacional de Planeación y a la directora de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, para que, si a bien lo tenían, intervinieran en el proceso de la referencia; e (vi) invitar a diferentes organizaciones, a que, de considerarlo pertinente, emitieran concepto técnico especializado sobre la norma acusada y la materia objeto de impugnación.

5. El proceso se fijó en lista para permitir las intervenciones ciudadanas, de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 242 de la Constitución.

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, una vez recibido el concepto de la procuradora general de la Nación, la Sala procede a decidir el asunto.

A. A. NORMA DEMANDADA

7. A continuación, se transcribe la disposición demandada, tal como se publicó en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023:

Ley 2294 de 2023

(19 de mayo)

Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 'Colombia Potencia mundial de la vida'

(...)

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.

B. LA DEMANDA

8. La demandante manifestó que la norma acusada resultaba contraria a los artículos 158 y 333 de la Constitución Política de Colombia, que se refieren, respectivamente, al principio de

unidad de materia y a la libre competencia económica. Por lo tanto, la ciudadana solicitó a la Corte declarar su inexecutable. En sustento de su pretensión, la demandante presentó los siguientes cargos.

9. Primer cargo: el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 violó el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Carta. En primer término, la demandante recordó que el artículo 158 de la Constitución Política establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, y serán inadmisibles todas aquellas disposiciones que no se relacionen con ella. Al efecto, la actora puso de presente que la Corte Constitucional, en la sentencia C-095 de 2020, determinó que el principio de unidad de materia se ve satisfecho cuando las disposiciones de una ley de la República “guardan una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante” de dicha ley. En sentido contrario, el principio de unidad de materia se ve vulnerado, por regla general, cuando no es posible “encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley”.

10. La demandante manifestó que, al evaluar la satisfacción del principio de unidad de materia en las disposiciones de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Corte optó por recurrir a un estándar más exigente, que va más allá de la constatación de la existencia de una simple relación de conexidad entre la disposición evaluada y la materia predominante de que trata la ley a la que pertenece la aludida disposición. Esto pues, tratándose del PND, es imposible hablar de una materia predominante, dado que la ley del PND contiene propósitos y objetivos de carácter general y de largo plazo, cubre variados asuntos y resulta, necesariamente, multitemática.

11. Por las características propias de la ley del PND, la actora recordó que la Corte estableció criterios específicos para determinar si el principio de unidad de materia se ve -o no- satisfecho. Así, los mecanismos de ejecución del PND deben: (i) referirse a uno de los objetivos o programas de la parte general de la ley del PND; (ii) tener una finalidad planificadora clara; (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley del PND; y (iv) guardar una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos o programas de la parte general de la ley del PND.

12. Según la demandante, el estándar establecido por la Corte es preciso y estricto: “se

infringe el principio de unidad de materia cuando las normas acusadas del PND, correspondientes a los [mecanismos de ejecución del PND], no contienen medidas que inequívocamente operen como instrumentos para el logro de los contenidos de la parte general de la ley del plan”.

13. La actora manifestó que el objetivo de la Ley 2294 de 2023 puede hallarse en los artículos 1, 3 y 4 de la Ley del Plan y, esencialmente, consiste en convertir a Colombia en un país “líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social”. Para ello, la Ley propone cinco instrumentos principales (ejes de transformación): (i) el ordenamiento del territorio alrededor del agua; (ii) la seguridad humana y la justicia social; (iii) el derecho humano a la alimentación; (iv) la transformación productiva, la internacionalización y la acción climática; y (v) la convergencia regional. Además, el artículo 4 de la Ley 2294 de 2023 propone también cuatro instrumentos complementarios (ejes transversales) con los que se pretende contribuir al cumplimiento del objetivo del PND; estos son: (i) la paz total; (ii) los actores diferenciales para el cambio; (iii) la estabilidad macroeconómica y (iv) la política exterior con enfoque de género.

14. La ciudadana expuso entonces, tres motivos principales por los cuales la norma acusada, presuntamente, resultaba contraria al artículo 158 Superior (principio de unidad de materia). En primer lugar, la ciudadana manifestó que el título de la Ley 2294 de 2023 no tenía ninguna “relación o correspondencia directa e inmediata con su artículo 97”, pues la expedición de un Plan de Desarrollo nada tiene que ver con la afiliación de las entidades públicas “al sistema general de riesgos laborales”. Así, a juicio de la actora, el artículo demandado no guarda relación alguna con la materia de la ley.

15. En segundo lugar, la demandante señaló que la norma cuestionada no guardaba relación directa o indirecta ni con el objetivo ni con los ejes de la Ley 2294 de 2023, plasmados en la Parte General de la Ley del Plan. La ciudadana indicó que resultaba imposible comprender cómo una disposición que establece que Positiva Compañía de Seguros S.A. es la única entidad que puede ofrecer el servicio de afiliación al sistema general de riesgos laborales a las entidades públicas, resultaba propicia para convertir a Colombia en un líder de la protección de la vida, con base en los cinco ejes de transformación y los cuatro ejes transversales anteriormente mencionados.

16. En tercer lugar, la actora indicó que la norma acusada era de carácter instrumental y que, en vez de propender por la paz, la eliminación de las injusticias y exclusiones históricas y evitar el conflicto armado -objetivos estos de la Ley del Plan a la que la norma pertenece-, “promueve la exclusión y niega la participación como quiera que impide que empresas del sector privado compitan en igualdad de condiciones en el mercado [...] a efectos de ofrecer el servicio de afiliación al [S]istema [G]eneral de [R]iesgos [L]aborales”.

17. Segundo cargo: el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 vulneró la libre competencia económica establecida en el artículo 333 de la Carta. La demandante recordó que el artículo 333 de la Constitución Política de 1991 establece que la libre competencia económica y la iniciativa privada “son libres dentro de los límites del bien común”, así como que le corresponde al Estado colombiano estimular el desarrollo empresarial.

18. La ciudadana señaló que existían empresas pertenecientes al sector privado que ofrecían el servicio de afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales a favor de entidades públicas. Además, para la señora Kerly Mireya Tatiana Vivas Buitrago, esta actividad se realiza en el marco de la libre competencia económica consagrada en el artículo 333 Superior, y siempre con sujeción a la legislación que regula la contratación estatal. Sin embargo, la actora argumentó que, con la expedición de la norma demandada, el Estado optó por monopolizar el servicio de afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, al impedir que empresas diferentes a Positiva Compañía de Seguros S.A. presten dicho servicio a las entidades públicas.

19. Por último, la señora Kerly Mireya Tatiana Vivas Buitrago propuso que la norma acusada desconocía particularmente el inciso 4 del artículo 333 de la Constitución, toda vez que este establece que “el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica”. La actora manifestó que, además, esa presunta vulneración del artículo 333 de la Carta se veía agravada por el hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo no “previó recursos económicos para que Positiva Compañía de Seguros pueda llevar a cabo el proceso de afiliación de todas las entidades públicas del país”, lo cual ponía en riesgo a los trabajadores del sector público colombiano, pues quedarán, supuestamente, expuestos a la improvisación de Positiva, entidad que, según la demandante, no cuenta con la capacidad operativa para asumir el monopolio de la afiliación a riesgos laborales de la totalidad del sector estatal.

20. En suma, los cargos de inconstitucionalidad formulados por la demandante se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Tabla 1 – Síntesis de los cargos

Cargo

Norma constitucional invocada como violada

Razones de la violación

Violación del principio de unidad de materia

Artículo 158 de la Constitución

* El título de la Ley 2294 de 2023 no tiene ninguna relación o correspondencia directa e inmediata con su artículo 97 pues la expedición de un Plan de Desarrollo nada tiene que ver con la afiliación de las entidades públicas al Sistema General de Riesgos Laborales. El artículo demandado no guarda relación alguna con la materia de la ley.

– La norma cuestionada no guarda relación directa o indirecta ni con el objetivo ni con los ejes de la Ley 2294 de 2023, plasmados en la Parte General de la Ley del Plan.

– La norma acusada no propende por la paz, la eliminación de las injusticias y exclusiones históricas y tampoco evitar el conflicto armado -objetivos estos de la Ley del Plan a la que la norma pertenece-. Por el contrario, la norma “promueve la exclusión y niega la participación como quiera que impide que empresas del sector privado compitan en igualdad de condiciones en el mercado [...] a efectos de ofrecer el servicio de afiliación al [S]istema [G]eneral de [R]iesgos [L]aborales”.

Violación de la libre competencia económica

Artículo 333 de la Constitución Política

– El Estado optó por monopolizar el servicio de afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, al impedir que empresas diferentes a Positiva Compañía de Seguros S.A. presten dicho servicio a las entidades públicas.

- El PND no otorgó recursos económicos para que Positiva Compañía de Seguros lleve a cabo el proceso de afiliación de todas las entidades públicas del país. Se pone en riesgo a los trabajadores del sector público colombiano ya que la entidad no cuenta con la capacidad operativa para asumir el monopolio de la afiliación a riesgos laborales de la totalidad del sector estatal.

C. INTERVENCIONES

21. Durante el término para intervenir se recibieron tres (3) escritos, provenientes de Positiva Compañía de Seguros S.A., el ciudadano Diego Escallón Arango y Colmena Riesgos Laborales S.A. de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991. Además, durante el término otorgado en el auto del 12 de julio de 2023 se recibieron las intervenciones del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991. Finalmente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 13 del Decreto Ley 2067 de 1991 y durante el término otorgado en el auto de admisión, la Federación de Aseguradores Colombianos allegó un concepto técnico, mientras que el Semillero de Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana envió su concepto por fuera del término otorgado. A continuación, se relacionan las intervenciones.

Positiva Compañía de Seguros S.A.

22. La compañía de seguros solicitó que se declare la exequibilidad de la norma demandada. En lo referente al primer cargo, el interviniente indicó que el artículo cuestionado respeta el principio de unidad de materia, comoquiera que guarda una relación “real y estrecha” con el contenido del PND, tanto en su parte general como en su parte específica. En este sentido, la norma demandada tiene un vínculo muy fuerte con el eje de transformación del PND correspondiente a la “Seguridad Humana y Justicia Social”. Este eje hace énfasis en que el país requiere un rediseño de su sistema de protección social, así como una reforma a la seguridad social, que logre garantizar una protección universal frente a riesgos laborales, de salud, de desempleo y de vejez. Entonces, para la entidad resultaba válido modificar el régimen de aseguramiento de riesgos laborales de los trabajadores de todas las entidades públicas del país.

23. Además, la compañía de seguros argumentó que la estabilidad macroeconómica

constituye uno de los ejes transversales del PND. Así, el fortalecimiento de una sociedad de economía mixta, cual es Positiva Compañía de Seguros S.A., hace posible la ejecución de los planes, programas y metas que aquél se propone.

24. Positiva Compañía de Seguros S.A. añadió que la norma demandada se adaptaba al juicio de unidad de materia propuesto por la jurisprudencia constitucional, toda vez que: (i) es de carácter instrumental y constituye un medio para lograr fines específicos del PND; (ii) se relaciona con los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general de la Ley del Plan, “toda vez que mediante la afiliación de los trabajadores del sector público a la ARL pública, se generan varias consecuencias, dentro de las que se destaca la garantía de la seguridad en el trabajo por parte del aseguramiento público y el aumento de recursos para la financiación de los programas que buscan incluir e incorporar a nuevas poblaciones de la comunidad al sistema de riesgos laborales”; y (iii) está estrecha, directa e inmediatamente relacionada con los objetivos y metas de la Ley del Plan.

25. Frente al segundo cargo, la interviniente manifestó que, efectivamente, se trata de una restricción a la libre competencia económica consagrada en el artículo 333 Superior pero que dicha restricción obedece a una finalidad constitucional, cual es la de garantizar la prestación de servicios de seguridad social por parte de entidades públicas. Positiva Compañía de Seguros S.A señaló que la restricción se veía justificada por el intento de garantizar los principios de universalidad y de progresividad en materia de seguridad social, lo cual puede lograrse mediante el fortalecimiento del sistema de aseguramiento público de riesgos laborales.

26. Adicionalmente, la interviniente indicó que la norma no afecta el núcleo esencial de la libre competencia, pues éste está constituido por la posibilidad de que los oferentes puedan acceder al mercado sin barreras injustificadas. En el caso bajo examen, según el interviniente, la barrera de acceso al mercado está plenamente justificada, pero, además, las empresas privadas no fueron excluidas completamente del mercado asegurador, “pues mantiene intacta su actividad en el aseguramiento de riesgos laborales del sector privado” que, además, es más extenso que el sector público.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

27. El DNP solicitó que se declare la exequibilidad de la norma demandada. Frente al primer

cargo (violación del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución Política), el DNP señaló que resulta necesario demostrar el cumplimiento de los presupuestos definidos por la jurisprudencia constitucional a efectos de determinar si una norma del Plan Nacional de Desarrollo respeta o no el principio de unidad de materia.

28. Así, el DNP indicó que se trataba de una disposición instrumental, que pertenece al Título III de la Ley 2294 de 2023, “Mecanismos de ejecución del Plan”, “de lo cual se desprende que la norma acusada fue concebida por el legislador como un medio para ejecutar el Plan”. Además, en concepto del interviniente, la norma puede relacionarse con diversos objetivos, metas, planes o estrategias contenidos en la Ley del Plan, como el eje de transformación denominado “Seguridad Humana y Justicia Social”, que tiene, entre otros objetivos, el de fortalecer el aseguramiento público en materia de riesgos laborales. Finalmente, el DNP adujo que existía una conexidad estrecha, directa e inmediata entre la norma acusada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del PND. Como fundamento de esta afirmación, la entidad señaló que “la designación de ARL Positiva como el administrador de riesgos laborales para los servidores públicos constituye un mecanismo idóneo para fortalecer el sistema de aseguramiento público en materia de riesgos laborales, pues en la medida en que se incrementa el número de afiliados de la aseguradora pública, se aumenta el monto de las cotizaciones o primas que esta recauda, y por consiguiente su capacidad financiera para atender el acaecimiento de los riesgos cubiertos para la población asegurada”.

29. Con relación al segundo cargo de inconstitucionalidad, el interviniente manifestó que la norma acusada no vulneraba la libre competencia económica consagrada en el artículo 333 de la Carta, porque la restricción impuesta mediante el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 obedece a la libertad contractual de que goza el Estado, en virtud de la cual puede “escoger de manera discrecional la entidad aseguradora mediante la cual vinculará a sus trabajadores al sistema de riesgos laborales”. Además, el DNP manifestó que la norma: (i) está debidamente justificada, pues la afiliación obligatoria de las entidades públicas a Positiva ARL persigue un objetivo no prohibido constitucionalmente, cual es garantizar la sostenibilidad financiera de dicha entidad y, así, fortalecer el sistema de aseguramiento público de riesgos laborales; (ii) respeta el núcleo esencial de la libre competencia económica, pues permite que empresas del sector privado aseguren los riesgos laborales de trabajadores del sector privado, que representan la mayor parte del mercado laboral; y (iii) responde a criterios de

razonabilidad y proporcionalidad.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)

30. El DAPRE solicitó a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo y que, subsidiariamente, declare la exequibilidad de la norma demandada. Con respecto a la primera petición, en concepto del interviniente la demanda no satisfizo los requisitos de pertinencia, claridad y suficiencia, toda vez que no confrontó al texto acusado con las normas constitucionales presuntamente vulneradas, sino que se limitó a “expresar puntos de vista subjetivos”, en vez de esgrimir argumentos de carácter constitucional.

31. Frente al cargo de inconstitucionalidad por la presunta violación del principio de unidad de materia, el interviniente manifestó que la norma acusada guardaba conexidad directa con los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del PND, y además se trataba de una disposición de carácter instrumental que pretendía cumplir con lo dispuesto en su parte general. Por lo tanto, consideró que la demanda no debería prosperar.

32. Así, el interviniente recordó que uno de los ejes de transformación del PND es aquel denominado “Seguridad Humana y Justicia Social” y que uno de sus componentes es precisamente la creación de una “política pública del trabajo digno y decente”. El DAPRE agregó que, en aras de lograr la materialización de dicha política pública, resulta necesario empezar por fortalecer el sistema público de aseguramiento de riesgos laborales. Concluyó que la norma tiene un carácter instrumental, se puede relacionar con objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del PND y que la conexidad entre tales objetivos, metas, planes o estrategias y la norma demandada es directa, inmediata y estrecha.

33. Frente al segundo cargo, el interviniente propuso que la norma demandada no vulneraba la libre competencia económica consagrada en el artículo 333 constitucional. Esencialmente, el DAPRE fundamentó su argumentación en el hecho de que el Estado, en su condición de empleador, puede elegir libremente con qué entidad asegurar los riesgos laborales de los trabajadores del sector público colombiano. Adicionalmente, la entidad indicó que la norma acusada no vulneraba el núcleo esencial de la libre competencia económica, pues no obligaba a empresas privadas dedicadas al aseguramiento de riesgos laborales a retirarse del mercado. Al contrario, para el interviniente, la norma les permitía seguir concurriendo al mismo con el fin de asegurar los riesgos laborales de los trabajadores del sector privado. Por

último, la entidad indicó que la norma estaba debidamente justificada, pues obedecía a la necesidad de: (i) superar inequidades sociales; (ii) preservar y garantizar la continuidad del aseguramiento público de los riesgos laborales en el mercado; y (iii) proteger la seguridad social en materia de riesgos laborales como servicio público esencial y derecho fundamental “que le [sic] asiste a los trabajadores”.

Colmena Riesgos Laborales S.A.

34. La aseguradora solicitó que se declare la inexequibilidad con efectos retroactivos de la norma demandada. El interviniente solo se refirió al segundo cargo, referente a la presunta violación del artículo 333 de la Constitución Política. En la misma línea de la demanda, la empresa argumentó que la libre competencia económica sí se veía vulnerada por el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023. A juicio de la interviniente, la norma acusada implicaba que una empresa del Estado, que venía compitiendo y prestando sus servicios en términos similares a los privados, “reciba unos afiliados por virtud de la ley, sin siquiera mantener o generar valores agregados a su oferta”, en detrimento de empresas privadas que ofrecen los mismos servicios, con las mismas capacidades técnicas y operativas. Colmena Riesgos Laborales S.A. también señaló que “la implementación del artículo 97 del PND terminará debilitando a las ARL privadas y puede implicar que se esté abonando el terreno para que en el futuro se imponga un sistema de única ARL, lo que generaría un monopolio a espaldas de la Constitución Política”.

35. Además, la empresa indicó que el cambio en las reglas que gobernaban el sistema de riesgos laborales ponía en riesgo el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, pues los usuarios del servicio perdían la posibilidad de elegir la mejor opción de aseguramiento, con lo cual la seguridad social de los trabajadores del sector público se veía potencialmente expuesta a una reducción de calidad.

36. Por último, la interviniente solicitó a la Corte que modulara los efectos del fallo en el tiempo y declarara la retroactividad de la decisión para “restablecer los eventos al estado en que se encontraban antes de la entrada en vigencia de la norma demandada y, por tanto, dispon[ga] que la ARL Positiva de [sic] por terminados los contratos que suscribió con las entidades y corporaciones públicas con ocasión de dicha norma, o en su defecto permit[a] a las entidades públicas que procedan libremente a contratar con la ARL que más se ajuste a

sus necesidades y las de sus empleados, trabajadores y contratistas, sin tener en cuenta un plazo mínimo de permanencia o un término de vigencia de los contratos que se hayan suscrito”.

37. En desarrollo de su argumentación, la interviniente manifestó que, de no declararse la inexequibilidad de la norma con efectos retroactivos, al momento del pronunciamiento de la Corte la Constitución ya se vería afectada la libre competencia. A juicio de la empresa, las entidades públicas habrán aprovechado para contratar con ARL Positiva, lo que generaría una exclusión de las ARL privadas y este efecto que se prolongaría hasta que vencieran los contratos recién suscritos entre aquella y las entidades públicas.

Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA)

38. La Federación solicitó que se declare la inexequibilidad de la norma demandada. FASECOLDA manifestó, en primer lugar, que la norma demandada efectivamente desconocía el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución. La Federación indicó, al efecto, que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 es de carácter instrumental y cumple, entonces, con el primero de los requisitos que ha establecido la Corte Constitucional para evaluar si una norma de la Ley del PND respeta o no el principio de unidad de materia. Sin embargo, según la interviniente, la norma no se relaciona con ninguno de los programas o proyectos del PND ni guarda conexidad directa o inmediata con sus metas, objetivos, planes o estrategias. En efecto, según FASECOLDA de la ejecución de la norma demandada no se desprende una contribución al cumplimiento de los logros propuestos por la Ley del Plan.

39. Además, la interviniente resaltó que podría argumentarse que el artículo cuestionado se relaciona con la “política pública y de trabajo digno y decente”, contenida en el PND. Sin embargo, el legislador no explicó la relación de conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y dicho objetivo del Plan, motivo por el cual resultaría forzada cualquier interpretación que pretenda establecer dicho vínculo.

40. Frente al cargo por presunta vulneración de la libre competencia económica consagrada en el artículo 333 Superior, FASECOLDA adujo que, no se trataba de una restricción absoluta de dicha libertad económica. No obstante “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”. FASECOLDA señaló que, adicionalmente, esa ausencia de justificación adecuada y suficiente conllevaba un desconocimiento de los criterios de razonabilidad y de proporcionalidad en la limitación de libertades económicas.

41. Por último, la interviniente indicó que la disposición impugnada violaba el núcleo esencial del derecho a la libre competencia. Con base en las sentencias C-516 de 2004 y C-289 de 2008, la interviniente argumentó que dicho núcleo se vulnera cuando “se le impide a las ARL privadas contratar con el Estado y s[e] le[s] impone a los empleadores la obligación de afiliarse a determinada aseguradora, que es justo lo que hace el artículo [...] cuestionado”.

Semillero de Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana

42. El Semillero solicitó que se declare la inexecutable de la norma demandada. El interviniente señaló que existe una vulneración del principio constitucional de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 Superior, toda vez que, en su concepto, resultaba imposible encontrar un vínculo de conexidad o directo o inmediato entre la disposición acusada y el contenido general -planes, metas, objetivos o estrategias- del PND. Al efecto, el Semillero indicó que nada tiene que ver una norma que obliga a todas las entidades públicas a contratar el aseguramiento de riesgos laborales con Positiva Compañía de Seguros S.A. con el liderazgo en la protección de la vida, la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto y la transformación productiva, que son los ejes de transformación propuestos en la parte general de la Ley del Plan.

43. Respecto al segundo cargo, el interviniente estuvo de acuerdo con la demandante al considerar que sí se vulneró la libre competencia económica al impedir que las ARL privadas puedan prestar sus servicios a entidades del sector público. El Semillero recordó que, según la propia Corte Constitucional, la libre competencia económica implicaba la facultad de participación en el mercado, que se ve injustificadamente restringida al prohibir a las entidades públicas que opten por aseguradoras del mercado diferentes a la ARL Positiva, aseguradora ésta de carácter público.

Diego Escallón Arango

44. El ciudadano solicitó que se declare la inexecutable de la norma demandada. En primer lugar, el señor Escallón Arango argumentó que la norma acusada “no tiene conexión alguna con los ejes de transformación y transversales del Plan Nacional de Desarrollo ni puede sostenerse la existencia de una relación hipotética o eventual”. El ciudadano reconoció que, quizás, podría pensarse que existe alguna relación entre la norma acusada y el eje de transformación de “Seguridad Humana y Justicia Social”. Sin embargo, el interviniente adujo que el alcance de dicho eje de transformación está planteado para propender a la universalización de la afiliación al sistema de salud y de la seguridad social, pero no tiene el objetivo de incidir directamente sobre el sistema de riesgos laborales. El ciudadano manifestó que se trataba de una medida que no tenía un carácter instrumental, pues no pretendía servir en la ejecución de los propósitos y las bases contenidas en la parte general de la Ley del PND.

45. El señor Escallón Arango señaló, adicionalmente, que el debate de la norma acusada careció de análisis sustantivo, responsable y democrático y, por consiguiente, omitió justificar de manera adecuada tanto: (i) la conexidad entre dicha disposición y la parte general del PND; como (ii) la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la restricción de la libre competencia que implica la norma bajo examen. Además, el ciudadano indicó que el artículo demandado tenía un carácter permanente y no transitorio por un periodo de gobierno, de lo cual se desprendía que se trataba de una norma ordinaria y no de una norma propia de un PND.

46. Frente al segundo cargo, el ciudadano manifestó que efectivamente la norma demandada contrariaba la libre competencia económica consagrada en el artículo 333 de la Carta. El señor Diego Escallón Arango señaló que tanto ARL Positiva como las ARL privadas cumplen con el mismo objeto social y cuentan con las mismas capacidades jurídicas para el desempeño de sus labores, de manera que les deben aplicar las mismas reglas y limitaciones en igualdad de condiciones. Finalmente, el ciudadano enfatizó en que “otorgarle una prerrogativa a un competidor sin ninguna justificación objetiva y sin el debate meritorio para esto vulnera la Constitución [...] y supone en la práctica establecer un abuso de la posición dominante del actor estatal dentro de un mercado en libre competencia”.

47. A continuación, se reseñan las intervenciones recibidas durante el trámite:

Tabla 2 – Síntesis de los escritos de intervención

Interviniente

Solicitud

Positiva Compañía de Seguros S.A.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Exequibilidad

Colmena Riesgos Laborales S.A.

Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA)

Semillero de Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana

Diego Escallón Arango

Inexequibilidad

D. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

48. La procuradora general de la Nación señaló que los reproches de constitucionalidad formulados en la demanda guardaban identidad con algunos de los cargos presentados en el Expediente D-15.370, proceso en el cual la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte que declarara la inexequibilidad de la norma demandada. Dicho esto, la Procuraduría solicitó que, en el proceso de la referencia, la Corte dispusiera estarse a lo resuelto en la sentencia que se adoptara en el proceso D-15.370, sin perjuicio de plantear nuevamente los argumentos en virtud de los cuales considera que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 resulta contrario a la Constitución.

50. La Procuraduría argumentó que la norma acusada no desarrollaba de forma estrecha las metas y propósitos del PND y que, además, modificaba tácitamente el precepto ordinario que dispone que el empleador puede, libre y voluntariamente, seleccionar a las entidades que

administrarán el sistema de riesgos laborales. Para la procuradora, la modificación mencionada no le corresponde a una norma perteneciente a un PND. En efecto, a juicio de la procuradora debió realizarse mediante ley ordinaria, a fin de garantizar un debate abierto y democrático acerca de las implicaciones de la norma acusada.

51. Por último, la procuradora recordó la sentencia C-289 de 2008 y señaló que, en virtud de dicho precedente constitucional, no resultaba válido ni constitucional impedir que los particulares contraten con las entidades públicas, aunque sí es legítimo que el Estado promueva la contratación con las ARL públicas.

E. ACTUACIONES DURANTE EL DESARROLLO DEL PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD

52. Con escrito del 11 de enero de 2024, el magistrado Vladimir Fernández Andrade manifestó su impedimento para conocer y tramitar el asunto de referencia de conformidad con lo previsto en los artículos 25 y 26 del Decreto Ley 2067 del 4 de septiembre de 1991, por la causal de haber intervenido en la expedición de la disposición acusada cuando se desempeñaba como secretario jurídico de la Presidencia de la República.

53. En la sesión virtual del 14 de febrero de 2024, la Sala Plena de esta Corporación declaró fundado el impedimento manifestado por el magistrado Vladimir Fernández Andrade. En consecuencia, se realizó el sorteo del expediente entre los magistrados y las magistradas restantes, en virtud del cual resultó designada como ponente la magistrada Natalia Ángel Cabo.

. CONSIDERACIONES

A. A. COMPETENCIA

54. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se trata de una norma contenida en una ley de la República.

B. CUESTIÓN PREVIA: ANÁLISIS DE LA COSA JUZGADA

55. La Sala Plena encuentra que es necesario pronunciarse sobre la eventual configuración

de la cosa juzgada respecto de la disposición acusada por la ciudadana Kerly Mireya Tatiana Vivas Buitrago. En efecto, la Corte Constitucional analizó la norma demandada en la sentencia C-537 de 2023.

56. Durante el trámite del presente proceso de constitucionalidad, el pasado 5 de diciembre esta Corporación profirió la sentencia C-537 de 2023 dentro del expediente D-15370, mediante la cual resolvió otra demanda formulada 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’”. En esa providencia se declaró la inexequibilidad de la norma por los cargos allí estudiados.

57. Para el análisis de la cosa juzgada en el caso bajo examen, la Sala hará primero una breve alusión a este fenómeno y sus tipologías, y luego explicará los fundamentos de la sentencia C-537 de 2023. Finalmente, la Sala Plena definirá si frente a la disposición demandada, esto es, el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, operó o no en este caso el fenómeno de la cosa juzgada.

La institución de la cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

58. La cosa juzgada constitucional encuentra sustento en el artículo 243 de la Constitución que dispone que las sentencias que la Corte dicta “en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, razón por la cual “[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Por su parte, los artículos 46 y 48 de la Ley Estatutaria 270 de 1996 y 22 del Decreto Ley 2067 de 1991 señalan que todas las sentencias que profiera la Corte en ejercicio de sus competencias de control abstracto “son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos [generales]”. Por esas razones, en principio, la Sala Plena no puede pronunciarse sobre un asunto debatido y fallado con anterioridad.

59. En las sentencias C-101 de 2022 y C-227 de 2023, la Sala reiteró que, para determinar si se configura la cosa juzgada, existen tres parámetros que deben concurrir en cada caso concreto. Primero, que la demanda proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior. Segundo, que se presenten los mismos argumentos o cuestionamientos en el fallo antecedente. Sin embargo, en este

criterio se debe precisar que en el caso del control automático e integral no se tienen en cuenta los argumentos planteados, dado que, en general, la decisión que allí se toma hace tránsito a cosa juzgada absoluta. Tercero, que no haya variado el parámetro normativo de control.

60. La jurisprudencia de esta Corporación desarrolló una tipología de esta figura con el fin de identificar su configuración en casos concretos, así como su alcance. En la sentencia C-039 de 2021, la Corte hizo un recuento de los diferentes tipos de cosa juzgada constitucional. En primer lugar, existe la cosa juzgada formal que opera cuando la Sala Plena ya se pronunció sobre la disposición demandada y que trae como consecuencia que la Corte Constitucional deba estarse a lo resuelto en la sentencia previa. En segundo lugar, existe la cosa juzgada material que se presenta cuando se acusa una disposición que es formalmente distinta, pero que tiene un contenido normativo idéntico al de otra que ya fue controlada por esta Corporación en sede de control de constitucionalidad. Desde esa perspectiva, para definir si en un caso concreto se genera la cosa juzgada material, hay que evaluar si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, pero contenida en distintas disposiciones jurídicas y, luego, determinar cuál es el nivel de “similitud entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica”.

61. En tercer lugar, la Sala distingue la cosa juzgada absoluta de la relativa y de la aparente. La absoluta se presenta cuando, en la sentencia previa, la Sala Plena no limitó el pronunciamiento de constitucionalidad sobre el enunciado normativo analizado a unos cargos determinados, de manera que esa disposición no puede ser examinada nuevamente, pues se entiende que el control de constitucionalidad se ejerció respecto a la integralidad de la Constitución. La cosa juzgada absoluta también se presenta cuando la Corte declara la inexecutable de una norma jurídica. Por el contrario, la cosa juzgada relativa opera cuando, de forma explícita o implícita, la Sala Plena restringió los efectos de su decisión a los cargos analizados, razón por la cual es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición en caso de que la misma sea acusada por cargos nuevos, distintos a los ya examinados. Por su lado, la cosa juzgada aparente se configura cuando, a pesar de haberse proferido “una decisión en la parte resolutoria declarando la exequibilidad, en realidad no se efectuó análisis alguno de constitucionalidad” de forma que la Corte puede pronunciarse de fondo sobre la disposición respectiva.

62. De otra parte, la Corte diferencia los efectos de la cosa juzgada constitucional material dependiendo de si su decisión es de exequibilidad o inexecuibilidad. En el caso de que la norma sea declarada conforme a la Constitución, se presentan varias situaciones: (i) la intangibilidad del fallo puede limitarse de manera expresa o implícita por la Corte, como se indicó mediante la cosa juzgada relativa; (ii) su declaratoria brinda seguridad jurídica a los operadores jurídicos para que continúen aplicando la disposición; y (iii) la competencia de la Corte para estudiar una nueva demanda contra ese mismo precepto por razones similares podría llevarse a cabo únicamente ante el debilitamiento de la cosa juzgada, lo que ocurre con la modificación de la norma constitucional en la que se apoyaba, el cambio en la significación material de la Constitución y la variación del contexto jurídico, social o económico en el que fue objeto del control de constitucionalidad.

63. Por el contrario, en situaciones en las que el enunciado legal queda suprimido del ordenamiento jurídico, la cosa juzgada siempre será absoluta. Estos efectos ocurren con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada, pues ya no forma parte del sistema jurídico. En otras palabras “no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corporación”, y las autoridades tienen prohibido reproducir esa proposición jurídica. Como la Sentencia C-537 de 2023 declaró inexecutable el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, norma demandada en esta ocasión, la Sala Plena se detendrá a reseñar las reglas jurisprudenciales en este tipo de efectos.

64. En las Sentencias C-383 de 2022 y C-200 de 2019, se reiteraron y sintetizaron las reglas aplicables en casos que involucran el conocimiento de demandas que cuestionan normas previamente declaradas inexecutable. Si se detecta esta situación en la etapa de admisibilidad, el magistrado sustanciador debe rechazar la demanda. Si pese a ello la demanda se admite y se da curso al proceso de constitucionalidad, la Corte deberá proferir un fallo inhibitorio en el que disponga estarse a lo resuelto en el fallo anterior de inexecuibilidad.

65. En la Sentencia C-383 de 2022, también se refrendó la regla de que la declaración de inexecuibilidad de una disposición legal genera cosa juzgada absoluta formal con respecto al mismo texto normativo en caso de que sea demandado o estudiado posteriormente. Por lo tanto, la sentencia de esta Corporación que suprime del ordenamiento jurídico un precepto constituye cosa juzgada frente a posteriores demandas contra esa misma norma, y a este

Tribunal solo le corresponde estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Esto se debe a que la norma ya no pertenece al ordenamiento jurídico, por lo que es imposible efectuar control alguno sobre ella. Así las cosas, “no tendría ningún sentido declarar nuevamente su disconformidad, sino también si se tiene presente que no es posible volver sobre una norma que ya no existe.”

66. Es importante precisar que en algunos casos es relevante identificar el fundamento de la inexecutable de la decisión previa, ya sea por razones de fondo o de procedimiento, para determinar el alcance de los efectos de esa declaración. En el evento en que la declaratoria de inexecutable obedezca a un defecto de forma en la expedición de la norma, el legislador está facultado para reproducir su contenido en una disposición posterior. En cambio, si el Congreso replica un contenido normativo previamente declarado inexecutable por vicios de fondo, la cosa juzgada material exige estarse a lo resuelto en el pronunciamiento anterior y en consecuencia declarar la inexecutable del nuevo precepto, a menos que se configure alguno de los supuestos que debilitan la cosa juzgada.

67. En este contexto, se reseñarán algunos ejemplos en los que se estudiaron demandas contra normas que fueron declaradas inexecutables. En la Sentencia C-383 de 2022, la Sala declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-155 de 2022 en relación con la demanda formulada contra las disposiciones de la Ley 2098 de 2021. Esta decisión se fundamentó en que las normas cuestionadas en el proceso que concluyó con la Sentencia C-383 de 2022 fueron declaradas inexecutables en la Sentencia C-155 de 2022 con efecto retroactivo. Para la Corte, los enunciados legales fueron expulsados del ordenamiento jurídico y no procedía una decisión de fondo.

69. En consecuencia, la Corte sintetizó que la cosa juzgada constitucional es una institución que otorga el carácter inmutable a una decisión e impide volver a estudiar la norma o reproducirla de nuevo. En el caso de los fallos de inexecutable, la cosa juzgada es absoluta debido a que elimina la norma del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, no procede el estudio de fondo de las demandas que se encuentran en curso o de otras nuevas, y la decisión que debe dictar esta Corporación corresponde a estarse a lo resuelto en la anterior sentencia que declaró la inexecutable de la norma.

70. En suma, a continuación, se resumen las clases de cosa juzgada constitucional

identificadas por la Corte, los supuestos en los que se configuran, y sus consecuencias:

Tabla 3 – Tipologías de la cosa juzgada constitucional

Tipología

Concepto

Cosa juzgada formal

Se presenta cuando la Sala Plena de la Corte Constitucional ya se pronunció sobre la disposición demandada y trae como consecuencia que la Corte deba estarse a lo resuelto en la sentencia previa. Esta tipología recae sobre los textos normativos sometidos a control.

Cosa juzgada material

Se presenta cuando se acusa una disposición que es formalmente distinta, pero que tiene un contenido normativo idéntico al de otra que ya fue controlada por esta Corporación en sede de control de constitucionalidad. El juez debe evaluar: (i) si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, pero contenida en distintas disposiciones jurídicas; y luego (ii) determinar cuál es el nivel de similitud entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica. Este estudio no recae sobre la disposición, sino sobre los contenidos normativos.

Cosa juzgada absoluta

Se presenta en dos casos: primero, cuando la Corte declara la inexecutable de una norma y, por lo tanto, la expulsa del ordenamiento. Segundo, cuando el control de constitucionalidad se ejerció respecto a la integralidad de la Carta. En estos casos, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa.

Cosa juzgada relativa

Se presenta cuando la Corte Constitucional restringió los efectos de su decisión a los cargos analizados. En consecuencia, es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición únicamente por cargos nuevos.

Cosa juzgada aparente

Se presenta cuando la Corte Constitucional formalmente declara la exequibilidad de una disposición, pero en realidad no hay un estudio de constitucionalidad en la decisión. En consecuencia, es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición.

La sentencia C-537 de 2023

71. En la Sentencia C-537 del 5 de diciembre de 2023, la Sala Plena analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. El demandante planteó que la norma acusada era contraria a los artículos 13, 158 y 333 de la Carta, que consagran, respectivamente, los principios de igualdad, unidad de materia en la expedición de leyes, y libre competencia económica.

72. En la solución de la demanda, la Corte Constitucional encontró probados los cargos alegados. Así, la Sala Plena concluyó que la norma desconocía el principio de unidad de materia por cuanto no tenía relación con el objetivo general del PND 2022-2026 denominado “Seguridad humana y justicia social” ni con ninguno de sus proyectos. En este punto, la Sala Plena verificó que algunos de los proyectos establecidos en el PND hacían referencia al fortalecimiento del sistema de protección social universal y adaptativo, y que sus políticas estaban encaminadas a la creación de empleos dignos en el sector de la economía popular y rural, así como su aseguramiento en riesgos laborales. Sin embargo, la Corte no encontró que la norma demandada, al obligar la afiliación de las entidades públicas a la ARL Positiva S.A., condujera inequívocamente al logro de las metas establecidas en la Ley 2294 de 2023.

73. Por otro lado, la Corte Constitucional evidenció que la disposición demandada constituía una modificación permanente del Sistema General de Riesgos Laborales hecha a través de una ley especial en la que el principio democrático está restringido. Por tanto, la Sala precisó que esta clase de ajustes al sistema de seguridad social debía hacerse mediante ley ordinaria, ya que el trámite legislativo correspondiente permitiría que se adelantara un debate profundo con el rigor que es requerido.

74. En relación con la vulneración del principio de libertad de competencia, la Corte encontró que, la disposición acusada desconocía su núcleo esencial. Para la Corte, la norma impedía, sin justificación válida, la concurrencia de las ARL privadas al mercado de aseguramiento de las entidades públicas. La prohibición establecida para las ARL privadas tenía como consecuencia que las entidades públicas tuvieran coartada la libertad de seleccionar a la aseguradora que ofreciera mejores servicios. Además, la Sala Plena concluyó que la entidad beneficiaria de la medida, esto es la ARL Positiva S.A. 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. En efecto, de conformidad con las pruebas e información aportada al expediente, la Sala Plena constató que la referida aseguradora de riesgos profesionales desempeñaba un papel destacado en desarrollo de su actividad económica.

75. En último lugar, la Sala consideró que la medida comportaba un tratamiento desigual para las ARL privadas porque las excluía de una parte del mercado sin justificación alguna.

La verificación de la cosa juzgada en el caso concreto

77. En el asunto bajo examen la actora demandó la constitucionalidad del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 por violación de los principios de unidad de materia y libre competencia económica, consagrados, respectivamente, en los artículos 158 y 333 superiores. En la reciente Sentencia C-537 de 2023, la Corte declaró inexecutable dicha norma debido a que desconocía los principios de unidad de materia, libre competencia e igualdad.

78. La Sentencia C-537 de 2023 constituye cosa juzgada formal y absoluta frente a la demanda que ahora se examina. Existe identidad entre la norma acusada y la declarada inexecutable. Además, la norma acusada recae sobre el mismo texto normativo sometido a control en la Sentencia C-537 de 2023. En consecuencia, la única opción válida es estarse a lo resuelto en dicha providencia, pues la norma demandada en esta ocasión fue excluida del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, la Corte no puede emitir un pronunciamiento distinto al ya proferido.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Único. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-537 de 2023, que declaró la inexecutable del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’, de acuerdo con los términos establecidos en dicha providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Página de 21

Expediente D-15373

Mag. Pon. Natalia Ángel Cabo
