

Sentencia C-395/22

SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO SOAT-Potestad del Gobierno Nacional para fijar el porcentaje del descuento en la prima y el tope porcentual a los cargos por intermediación en su venta

SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO SOAT-Alcance de la competencia del legislador para su regulación

La norma demandada regula una materia en general reservada a la ley marco, en tanto clasifica como una actividad aseguradora, en los términos previstos en los artículos 150, numeral 19 literal d), y 189 numeral 24 de la Constitución. Por ende, el Congreso en principio debía limitarse a expedir las “normas generales” del SOAT, y a señalar en ellas los objetivos, las políticas, orientaciones y criterios generales. No obstante, como el asunto regulado también se vincula al derecho de tránsito, en el cual el Congreso tiene una reserva competencial especial (CP arts 150 nums 23 y 25), la ley puede formular algunas precisiones a la política general e, inclusive, establecer reglas detalladas, con dos límites: (i) no puede regular exhaustivamente el asunto, y (ii) debe siempre dejarle al Ejecutivo el margen necesario para adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten en la realidad regulada.

SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRANSITO-Alcance/SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRANSITO-Normas reguladoras

SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO-Materias sujetas tanto a la reserva de ley marco como a la reserva general que tiene el Congreso para regular el tránsito

ACTIVIDAD ASEGURADORA-Reperto de competencias entre el Congreso y el Presidente de la República

La Carta Política establece que, en la regulación de la actividad “aseguradora”, al Congreso de la República le corresponde “[d]ictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios” aplicables, mientras que al Gobierno Nacional le compete ejercer la “inspección, vigilancia y control” de las personas que realizan esas actividades, para lo cual el Presidente de la República se reserva la posibilidad de expedir decretos de intervención en estos ámbitos, con sujeción al marco legal (CP arts 150, num 19 lit. d., y 189 num 24). Las ramas legislativa y ejecutiva concurren así, de forma y en momentos diferentes, para regular apropiadamente la actividad aseguradora. Pero ambas ramas cumplen, en este contexto, funciones distintas y separadas.

LEY MARCO-Materias de las que se ocupa/LEY MARCO-Reserva

ACTIVIDAD ASEGURADORA-No todas las materias tienen reserva de ley marco

La jurisprudencia constitucional ha mostrado que no basta con que el asunto se relacione de algún modo con seguros, aseguramiento o entes aseguradores, para subordinarse a las reglas sobre leyes marco, puesto que ciertos preceptos de esa clase no se sujetan a tal tipo de ley.

ACTIVIDAD ASEGURADORA-Concepto/ACTIVIDAD ASEGURADORA-Naturaleza

La Corte ha señalado que la Constitución “menciona en sus artículos 150, 189 y 335 la

actividad aseguradora, pero no define en qué consiste”, razón por la cual es el Congreso, en primer lugar, el autorizado para definirlo. En la sentencia C-940 de 2003, la Corporación concluyó que el legislador podía excluir a los servicios funerarios del ámbito de la actividad aseguradora, puesto que no sólo tenían diferencias con los contratos de seguro y el campo del aseguramiento, sino que además no suponían captación de recursos del público. En ese contexto, sostuvo que el legislador, para determinar si una actividad es aseguradora, puede atender a la naturaleza de la actividad regulada (criterio material), a la forma jurídica usada para desarrollarla (criterio formal), a la índole de quienes se desempeñan en el sector (criterio orgánico) y a las demás previsiones definitorias (criterio sistemático).

ACTIVIDAD ASEGURADORA-Criterios para determinar asuntos sujetos a reserva de ley marco

LEY MARCO-Distribución de competencias entre legislador y ejecutivo/LEY MARCO-Límites que debe atender el legislador

Cuando una materia clasifique dentro del ámbito de las leyes marco, el Congreso debe limitarse a expedir las “normas generales”, y a señalar en ellas las políticas, orientaciones y criterios generales, o incluso las grandes pautas o directrices. No obstante, cuando los asuntos además pertenezcan a un ámbito que en principio la Constitución le reserve a la ley, el legislador puede formular “algunas precisiones necesarias a la política general” e, inclusive, establecer “reglas detalladas”, con dos límites: (i) no puede regular exhaustivamente el asunto, ya que esto implicaría vaciar la competencia del Gobierno Nacional, y (ii) debe dejar siempre el margen necesario, disponible para el Ejecutivo, “que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”. Solo la observancia de estos límites preserva el diseño de las leyes marco y los principios constitucionales de separación de funciones y colaboración armónica (CP arts 113 y 150 num 19).

Referencia: Expediente D-14765

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 2161 de 2021 “Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Juan Manuel Charry Urueña

Magistrada ponente:

NATALIA ÁNGEL CABO

Bogotá, D. C., nueve (9) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio del derecho consagrado en los artículos 40-6, y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña instauró acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 2161 de 2021 por presuntamente vulnerar los artículos 83, 150-19, literal d, 157 y 189-24 de la Constitución. El inicio del proceso de constitucionalidad se comunicó al presidente de la República, a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, si lo consideraban preciso, intervinieran dentro de los 10 días siguientes al recibo de la comunicación respectiva con el fin de defender o cuestionar la constitucionalidad de la norma demandada. También se invitó a participar a otras autoridades públicas, a organizaciones civiles y académicas, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente y se fijó en lista el proceso para permitir las intervenciones ciudadanas (CP art 242-1 y 2).

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, y una vez recibido el concepto de la Procuradora General de la Nación, se procede a decidir el asunto.

. NORMA DEMANDADA

3. A continuación, se transcribe la disposición demandada, tal como se publicó en el Diario Oficial No. 51.870 de 26 de noviembre de 2021:

“LEY 2161 DE 2021

(Noviembre 26)

‘por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (soat), se modifica la ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones’

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

Artículo 2. Adiciónense los párrafos 1, 2 y 3 al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedaran así:

Si en los dos años inmediatamente anteriores al vencimiento de la póliza, registra un buen comportamiento vial; tendrán derecho a un descuento, por única vez, del diez por ciento (10%) sobre el valor de la prima emitida del Seguro Obligatorio Accidente de Tránsito (SOAT). Esta medida será aplicable para aquellos propietarios de vehículos que hayan tenido un buen comportamiento durante los años 2020 y 2021, con lo cual se aplicará el descuento a la prima que aplique durante 2022, y de ninguna manera afectará el valor de la contribución a la ADRES, que se calculará sobre el valor de la prima fijado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

El descuento por única vez a que se refiere el presente párrafo se otorgara a la combinación entre el vehículo y el tomador del seguro. En ningún caso, el tomador del seguro podrá hacerse acreedor del beneficio más de una vez por el mismo vehículo.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno nacional, en un plazo de tres meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, definirá el procedimiento para la verificación de las condiciones exigidas para acceder al descuento. En caso de cambio de propietario de vehículo deberá proceder el cambio de tomador, de manera tal que los beneficios no sean conmutables entre el antiguo y el nuevo propietario.

PARÁGRAFO 3. A partir del 2022, las compañías aseguradoras reconocerán un máximo del 5% de las primas mensuales emitidas por cargos de intermediación por venta del SOAT.”

. LA DEMANDA

4. El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña interpuso acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 2161 de 2021, incluidos sus tres párrafos, por considerar que vulnera los artículos 150 numeral 19 literal d, y 189 numeral 24 de la Constitución Política. Desde el inicio de su demanda, el accionante sostiene que con “la norma acusada”, en su integridad, el Congreso de la República desbordó “la competencia de fijar pautas y criterios generales, invadiendo la órbita del Gobierno Nacional de establecer las disposiciones específicas en la materia”. El demandante desarrolla esta acusación, de la siguiente manera:

4.1. Para empezar, el demandante se refiere a tres providencias de la Corte Constitucional que han tratado sobre la técnica de las leyes marco. Primero, menciona la sentencia C-553 de 2007, de la cual cita un apartado en el que la Corte señala que las leyes marco permiten

la “injerencia del legislador” en la regulación de la actividad aseguradora, mediante pautas generales, y le fijan el deber al Gobierno nacional de someterse a dichos criterios legislativos en su regulación. Segundo, expone un segmento de la sentencia C-438 de 2011, según el cual la intervención estatal en la actividad aseguradora está parcialmente “deslegalizada”, ya que se sujeta a la técnica de las leyes marco. Por último, invoca la sentencia C-026 de 2020, mediante la cual esta Corporación declaró inexecutable dos disposiciones legales, luego de advertir que el Congreso desbordó su competencia en la regulación de un asunto reservado a la ley marco, puesto que no se limitó, como debía hacerlo, a fijar pautas o criterios generales, sino que definió todos los elementos de la materia, con lo cual le impidió al Ejecutivo ejercer sus facultades de regulación.

4.2. En criterio del actor, el Congreso de la República “desbordó su competencia” con la previsión cuestionada, al definir elementos específicos del SOAT, pues debía limitarse “únicamente a establecer los criterios generales en los cuales debe basarse el Gobierno Nacional para regular el sector asegurador”. Desde la perspectiva del accionante, el legislador no puede establecer un “descuento puntual” ni disponer los “elementos específicos” de la regulación de esta actividad, pues tales cuestiones forman parte de las facultades constitucionales exclusivas del Gobierno Nacional. Este argumento lo plantea expresamente así:

“en el presente caso tratándose de una materia igualmente sometida a la técnica de ley marco, el Congreso desbordó su competencia de fijar pautas y criterios generales, pues lo que hizo fue establecer un descuento puntual, por una sola vez, del 10% del valor de la prima en el seguro obligatorio para los propietarios de vehículos que hayan tenido buen comportamiento durante los años 2020 y 2021, siendo estos, elementos específicos de reglamentación exclusiva del Gobierno Nacional.”

4.3. Dado que, según el accionante, el Congreso de la República ejerció una potestad que constitucionalmente se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional, se desconoce no solo el

artículo 150 numeral 19 literal d) de la Carta Política, el cual regula las leyes marco, sino también el artículo 189 numeral 24 Superior, que se refiere a las competencias del Presidente de la República para llevar a cabo la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades aseguradoras. Para fundar esta última parte de la acusación, el actor cita un apartado de la sentencia C-057 de 1994. En ella, la Corte estableció que la Constitución “le permite al legislador establecer las reglas correspondientes para que se produzca la inspección, vigilancia y control del Presidente de la República sobre las personas que realicen actividades [...] aseguradoras”. En las palabras del demandante:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 189 numeral 24 de la Constitución Política, el legislador establece las reglas generales para que el Gobierno realice las funciones de intervención, inspección, vigilancia y control sobre aquellas personas que realicen actividades aseguradoras, bursátil, entre otros.

[E]s el Gobierno Nacional quien debe expedir la reglamentación específica sobre la actividad aseguradora, con fundamento en la norma general expedida por el Congreso de la República, por lo tanto, no es función del Congreso determinar descuentos puntuales del 10% del seguro obligatorio de accidentes de tránsito para los propietarios de vehículos que hayan tenido buen comportamiento durante los años 2020 y 2021.”

. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Transporte

5. El Ministerio de Transporte intervino para pedirle a la Corte que se inhiba de emitir una decisión de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda. En su defecto, solicitó declarar

exequible el precepto acusado. La propuesta de inhibición la fundó, primero, en que la acción pública no se concreta en una argumentación cierta que permita confrontar la disposición acusada con la Constitución. Segundo, la basó en que la demanda tampoco ofrece razones de cómo la norma cuestionada vulnera la Carta Política, por lo cual carece de especificidad, aunque el escrito de intervención no explica luego por qué la demanda tiene estos dos déficits. En cuanto al fondo, el Ministerio mencionó que el legislador ya dictó al menos otras dos normas con descuentos para las primas del SOAT lo cual, a su juicio, es un “ejemplo de que s[í] es el Congreso de la [R]epública quien tiene la facultad e iniciativa legislativa en este tipo de asuntos”. Tras citar textual y ampliamente un estudio sobre la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional en la Constitución, dijo que es claro que, entonces, el legislativo estaba facultado para expedir el precepto acusado.

6. Frente al reproche por supuesto desconocimiento del artículo 189 numeral 24 de la Constitución, la cartera de Transporte adujo que la norma constitucional invocada se refiere a funciones de control al funcionamiento de diversas clases de entidades, entre ellas las aseguradoras. Esta competencia, según la intervención, la ejerce el Presidente de la República “mediante las respectivas superintendencias”. La atribución gubernamental a la cual se refiere el precepto constitucional citado no le impide al Congreso ejercer su función de legislar. Lo que establece la Constitución es que mientras el Congreso legisla al Ejecutivo le compete observar que las entidades señaladas cumplan las leyes en la materia y, eventualmente, sancionar a las que no lo hagan. Con fundamento en lo anterior, señaló que si hay un pronunciamiento de fondo, la norma acusada debería declararse exequible.

Intervención del ciudadano Hernán David Martínez Gómez

7. El ciudadano Hernán David Martínez Gómez solicitó un pronunciamiento inhibitorio por falta de aptitud de la demanda y, de forma subsidiaria, declarar la exequibilidad del precepto demandado. Para este interviniente, las razones de inconstitucionalidad no son suficientes, pues hay otras normas que también prevén descuentos en la prima del SOAT. A su juicio,

este hecho “deja en evidencia que el Congreso de la República [...] ha creado descuentos en materia de seguros”, lo cual implica, en su sentir, que el Congreso “s[í] puede establecer” una norma como la demandada. Esto lo vincula la intervención a un supuesto problema de falta de “certeza” y “especificidad” en los cuestionamientos. A su juicio, el accionante dirige reparos vagos, no contra el texto legal, sino contra “opiniones o consideraciones particulares” acerca de la disposición y contra apartes normativos que no consultan el verdadero sentido integral de la norma.

8. En concepto del interviniente, si la Corte decide hacer un estudio de fondo debería considerar que las sentencias C-057 de 1994, C-553 de 2007 y C-026 de 2020, citadas por el demandante, no son precedentes para este caso. Al respecto indica que la sentencia C-057 de 1994 estudió una acción contra normas que regulaban asuntos financieros y concluyó con una decisión de exequibilidad, lo cual muestra –según el ciudadano–que no es un caso análogo a este, pues si lo fuera no sustentaría la petición de inexequibilidad. Por su parte, señala esta intervención, la sentencia C-553 de 2007 examinó la constitucionalidad de un texto legal sobre la actividad aseguradora, pero también lo declaró exequible, por lo cual tampoco respalda la pretensión de inexequibilidad formulada en este caso. Finalmente, la sentencia C-026 de 2020 consideró inconstitucional que el legislador fijara todos los elementos de un arancel a las importaciones y de aduanas nacionales. Pero, a su juicio, ese caso es “totalmente ajeno a lo que estudiamos” esta vez.

9. Adicionalmente, este interviniente manifestó que la norma acusada “no agota la regulación de la materia”, ya que el Ejecutivo puede complementarla, como lo reconoce expresamente la disposición al prever que el Gobierno debe contemplar el procedimiento para verificar las condiciones que hacen posible el descuento en la prima del SOAT. Dijo, al respecto:

“[...] el mismo párrafo segundo de la disposición demandada remitió a la competencia reglamentaria del Gobierno Nacional para definir el procedimiento para la verificación de las

condiciones exigidas para acceder al descuento. En ese sentido, no se vació o anuló la competencia del Ejecutivo en la materia, pues al respecto puede definir el trámite de verificación de requisitos para el descuento, establecer las condiciones y plazos de causación, e incluso está en la posibilidad de señalar cuáles son las pautas para determinar si un conductor registró o no un ‘buen comportamiento vial’”.

Intervención de la Asociación Colombiana de Derecho de Seguros (ACOLDESE)

10. ACOLDESE coadyuvó la demanda y, en consecuencia, abogó por la declaratoria de inexecutable de la norma legal demandada. Sostuvo que, en el orden constitucional, al Congreso le corresponde estatuir los objetivos y los criterios generales a los cuales debe sujetarse el Presidente de la República en la regulación de la actividad aseguradora, mientras que al Ejecutivo le compete mediante decretos ejercer la intervención sobre la actividad. El legislador no puede, entonces, “entrar a regular aspectos específicos o individuales”, en tanto esta es una atribución del Presidente de la República. Por ende, “[l]a fijación de descuentos sobre las primas y de toques para las comisiones de los intermediarios en el SOAT (lo que equivale a mecanismos de control de precios)” es inconstitucional, pues “no solo implican una intervención específica y exagerada en una actividad económica, sino que además carece de sustento o justificación”. En palabras de esta asociación:

“En el presente caso, el legislador se extralimitó en sus funciones e invadió la competencia regulatoria que la Constitución le asignó al Presidente de la República al regular directa y específicamente un porcentaje de descuento de la prima del SOAT y un monto máximo de comisión de intermediación. La regulación respecto de coberturas, primas, condiciones, vigencias, etc., del SOAT, implica manifestarse sobre aspectos técnicos particularizados lo cual corresponde exclusivamente al Presidente de la República de Colombia en ejercicio de sus funciones constitucionales y el legislador no puede vaciar dicha competencia desplazándolo”.

11. En su intervención, ACOLDESE manifestó, además, que la prima de todo seguro -y también la del SOAT- debe determinarse según principios técnicos y cálculos actuariales. En cuanto al SOAT, este elemento lo define anualmente la Superintendencia Financiera, con arreglo a los principios previstos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) y sus normas complementarias, dentro de ellas el Decreto 780 de 2016. El artículo 193 del EOSF enuncia los principios de “equidad, suficiencia y moderación”, como aquellos que controlan jurídicamente la determinación de la prima del SOAT. La Asociación refiere algunas fuentes doctrinales, según las cuales el principio de equidad implica establecer una relación directa entre el riesgo y la tarifa (“a mayor riesgo mayor tarifa”), de manera que esta cubra verdaderamente el riesgo asegurado. Por su parte, el principio de suficiencia supone que la prima cubra no solo el riesgo, sino también los costos propios de la operación de aseguramiento, como los de adquisición, administración y utilidades esperadas. Para aplicar estos principios, la Superintendencia Financiera debe recaudar periódicamente la información estadística pertinente que cumpla las exigencias de homogeneidad y representatividad, dispuestas en el artículo 184 del EOSF.

12. Sin embargo, continúa ACOLDESE, pese a que el ideal técnico es que la prima del SOAT consulte todos estos parámetros, el descuento que instituye la norma para la prima del SOAT “[n]o se sustenta en ningún estudio técnico ni actuarial, evaluación de gastos, tasa de riesgos, costos operativos, etc.”. El legislador tampoco consideró, según esta intervención, el impacto que tendría este descuento “en el SOAT” propiamente dicho ni “en la asunción y pago de los siniestros de todos los demás vehículos asegurados que sí se hubieran siniestrado”. Finalmente, conceptuó que la previsión de un porcentaje máximo de remuneración por comisión para los intermediarios del SOAT no tiene, a su turno, “ningún fundamento técnico, comercial, económico o financiero” ni incide en el monto de la prima, pues esta la impone el Estado.

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)

13. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud le solicitó a la Corte inhibirse de emitir una decisión de fondo. La ADRES declaró, primero, que a partir de lo regulado en la Ley 1753 de 2015 es la encargada de administrar diversos recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y Protección Social (incluidos los que antes hacían parte del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA). En cuanto a la demanda, la ADRES señaló que, desde su perspectiva, el accionante se limitó a plantear argumentos generales, “sin mayor carga argumentativa”, pues no “aportó con el escrito argumentos y pruebas que sostuvieran su manifestación, haciendo imposible acceder por este cargo a la declaratoria de inconstitucionalidad”.

. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

14. La Procuradora General de la Nación defendió la exequibilidad de la disposición acusada. En su Concepto número 7087, la Jefa del Ministerio Público señaló que las leyes marco deben regular de manera general materias técnicas y dinámicas, para que el reglamento presidencial luego las desarrolle con amplitud. De acuerdo con este Concepto, para definir si el Congreso de la República invade las competencias del Presidente de la República en asuntos reservados a la ley marco, la Corte Constitucional, en la sentencia C-438 de 2011, sostuvo que se deben verificar dos cuestiones. Primero, si la temática regulada en la norma es de aquellas enlistadas en el artículo 150 numeral 19 superior. Segundo, si la disposición cuestionada regula la materia de una forma que “no puede calificarse como general”, sino que lo hace “en detalle”, en un tema “especializado o dinámico”.

15. Con base en esta premisa, el Ministerio Público afirmó que la temática del artículo estudiado sí hace parte de las materias enunciadas en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución (actividad aseguradora). No obstante, dijo que su contenido no afecta las competencias de la rama ejecutiva para la regulación específica de la materia, ya que “la disposición acusada simplemente adiciona un criterio general temporal para la regulación ejecutiva del SOAT”. Pero fuera de ese parámetro, la determinación técnica de la prima

permanece a cargo del Ejecutivo, conforme a las demás normas aplicables. Para ilustrarlo, se refirió a la Circular Externa 35 de 2021, mediante la cual la Superintendencia Financiera de Colombia incrementó en un 12,24% las tarifas del SOAT en función de parámetros técnicos como la frecuencia, severidad, siniestralidad y los costos provenientes de la Ley 2161 de 2021. Esto prueba, según el Ministerio Público, que la norma demandada no anuló la competencia del presidente de la República, estatuida en el artículo 189 numeral 24 de la Carta Política.

. CONSIDERACIONES

Competencia

16. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre esta demanda de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el numeral 4 del artículo 241 y el numeral 1 del artículo 242 de la Constitución Política.

Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

17.1. Para empezar, el actor asevera que la norma legal prevé un descuento del 10%, por única vez en 2022, en la prima del SOAT para quienes hayan tenido buen comportamiento vial durante los años 2020 y 2021, y la disposición además fija un límite del 5% a la comisión por intermediación en la venta de ese seguro. El cargo se dirige contra proposiciones que se infieren del texto legal, ya que este inequívocamente prevé el descuento de esa forma y

contempla un límite como el indicado a los pagos por intermediación en la venta del SOAT. Por ende, la acusación es cierta. El hecho de que otros ciudadanos discrepen de la valoración que hace el accionante de la previsión demandada no implica que su acusación carezca de certeza. Los desacuerdos acerca de cómo se valora constitucionalmente una norma son propios de esta clase de procesos de constitucionalidad.

17.2. Por otra parte, el actor afirma que la disposición legal impugnada vulnera las normas constitucionales sobre las leyes marco –contenidas en los artículos 15 numeral 19, y 189 numeral 24 de la Constitución— y expone de qué manera las desconoce. Aduce que el precepto cuestionado prevé un “descuento puntual” y, además, regula “elementos específicos” del SOAT, dentro de los cuales está el tope a los porcentajes de intermediación en la venta de este seguro. La norma hace esto, pese a que la Constitución estatuye que el Congreso debe definir solo los objetivos y criterios “generales” de la actividad aseguradora, mientras que las cuestiones puntuales y específicas de esta materia deben quedar en cabeza del Presidente de la República. En consecuencia, para la Sala Plena la acusación es específica, ya que define “con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera” la Constitución Política.

18. Con esta argumentación, de otro lado, el ciudadano expone que la norma, al contemplar un descuento, por una sola vez, del 10% en la prima de un seguro obligatorio, y consagrar también un tope a los cargos por intermediación en la venta del SOAT, desconoce la distribución de competencias propia de la ley marco. Dice que, según la Constitución, el Congreso, al regular la actividad aseguradora, debe dictar solo las “normas generales”, no las específicas. En su criterio, por tanto, la previsión demandada supone una extralimitación en las competencias del Congreso al regular la actividad aseguradora. La acción pública suministra, así, “todos los elementos de juicio [...] necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad” y, al hacerlo, despierta también “una duda mínima sobre la constitucionalidad” del enunciado legal impugnado. Por estos motivos, la acusación es suficiente.

19. En consecuencia, la demanda es apta y la Corte la decidirá de fondo.

Planteamiento de los problemas jurídicos

20. La acción pública se dirige contra todo el artículo 2 de la Ley 2161 de 2021. Esta norma tiene dos contenidos centrales. Primero, la previsión de un descuento, por única vez en el año 2022, del 10% en la prima del SOAT, bajo determinado supuesto. Segundo, el establecimiento de un tope porcentual a las comisiones por intermediación en la venta del SOAT. El demandante cuestiona ambos contenidos, por vulnerar la distribución de competencias propia de la ley marco. Si bien la demanda se ocupa predominantemente de impugnar el primer contenido (el descuento), y en menor medida el segundo (el tope a los cargos de intermediación), no por eso puede decirse que los reparos se dirijan sólo contra aquel y no contra este. Desde el encabezamiento, el actor anticipa una clave de interpretación de sus acusaciones, pues dice expresamente que “[l]a norma acusada desborda la competencia de fijar pautas y criterios generales, invadiendo la órbita del Gobierno Nacional de establecer las disposiciones específicas en la materia”. Allí señala inequívocamente que el cuestionamiento de inconstitucionalidad recae sobre toda la norma legal, por suponer una extralimitación de competencias del Congreso de la República.

21. Una intervención contribuye a corroborar este entendimiento de la demanda, porque declara que participa en el proceso para “coadyuvar la solicitud de inexequibilidad de la norma acusada”, con todos sus párrafos. Además, esta coadyuvancia se sustenta en que los contenidos de los párrafos 1 y 3 son puntuales y específicos, en un ámbito como el asegurador, sometido a la técnica de las leyes marco, en el que la expedición de esta clase de normas debería estar reservada al Presidente de la República, razón por la cual el Congreso incurrió en una extralimitación de competencias. Es decir, es justamente la misma acusación del demandante. Es verdad que otra intervención y el concepto del Ministerio Público abogan en favor de la constitucionalidad de la previsión cuestionada, y al hacerlo se centran esencialmente en defender la validez del párrafo 1°. Pero la razón que dan es

extensible al párrafo 3°, pues dicen que si bien la disposición es puntual, el Presidente de la República aún preserva un margen para la regulación del SOAT, ya que puede expedir el procedimiento de verificación del supuesto que genera el descuento y, en últimas, puede definir el monto de la prima con base en los demás criterios, de manera que el precepto no desconoce la distribución de competencias establecidas en la Constitución.

22. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional responderá los siguientes dos problemas jurídicos:

22.1. ¿Desborda el Congreso de la República su competencia constitucional en el campo de las leyes marco (CP arts 150 num 19 y 189 num 24) al fijar por “única vez” un descuento del 10% en la prima de un seguro obligatorio y ordenarle al Gobierno Nacional la definición del procedimiento para acreditar las condiciones de acceso al descuento, competencia que debe ejercer además de la de fijar el monto de la prima?

22.2. ¿Desconoce el Congreso de la República sus límites competenciales en el ámbito constitucional de las leyes marco (CP arts 150 num 19 y 189 num 24), al prever con vocación de vigencia temporal indefinida un porcentaje máximo del 5% en los cargos por intermediación en la venta del SOAT?

23. Para resolver estos problemas, la Corporación expondrá, primero, el contenido de la norma acusada; segundo, el sentido de la regulación constitucional de las leyes marco en materia aseguradora y; tercero, estudiará si el precepto legal demandado desconoce estos parámetros constitucionales.

El SOAT, sus elementos, el descuento por única vez de un 10% de la prima y el límite a las

comisiones por intermediación en la venta

24. Para comprender el sentido de la norma sujeta a examen, la Corte considera útil ofrecer, primero, una perspectiva general acerca del SOAT y sus elementos centrales y, luego, una exposición del precepto demandado.

a. a. Una caracterización general del SOAT y de sus elementos

25. SOAT es la sigla para designar de forma práctica el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. El SOAT es un seguro con determinadas especificidades, la más notoria de las cuales es probablemente su carácter “obligatorio”. La obligatoriedad de este seguro reside, por un lado, en que “[p]ara poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente” (L 769 de 2002 art 42). Sin embargo, eso no es todo, pues la índole obligatoria de estos seguros estriba, por otro lado, en que todas las entidades aseguradoras, cuando cumplan determinadas condiciones previstas en el ordenamiento, se encuentran obligadas a otorgarlos (EOSF arts 192.1 “Obligatoriedad” y 196).

26. La regulación del SOAT prescribe que las partes de este seguro son el tomador, quien paga el precio a cambio de obtenerlo, y el asegurador, quien asume el riesgo cuando está debidamente autorizado por la ley para hacerlo. Las personas aseguradas son las víctimas de los accidentes de tránsito, incluido el conductor del vehículo, lo que comprende también las víctimas de aquellos accidentes causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados. El precio que paga el tomador del SOAT para recibir el seguro se denomina “prima”. El documento que contiene el contrato de seguros se conoce en términos jurídicos como “póliza”. La entrega de la póliza está supeditada al pago de la prima, con algunas excepciones. Cada póliza tendrá una vigencia al menos “anual”, salvo que las reglas en la materia dispongan lo contrario (EOSF art 193 num 2). El ámbito de lo que está cubierto por el

SOAT lo determinan las normas estatales por las que este seguro se rige. El artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero menciona de forma técnica que la póliza del SOAT incluye las siguientes coberturas:

“a. Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones, de acuerdo con la cobertura que defina el Gobierno Nacional. Para la determinación de la cobertura el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta el monto de los recursos disponibles;

b. Incapacidad permanente, entendiéndose por tal la prevista en los artículos 209 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo, con una indemnización máxima de ciento ochenta (180) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente, a la cual se le aplicarán los porcentajes contenidos en las tablas respectivas;

c. Muerte y gastos funerarios de la víctima como consecuencia del accidente, siempre y cuando ocurra dentro del año siguiente a la fecha de éste, en cuantía equivalente a setecientas cincuenta (750) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente;

d. Gastos de transporte y movilización de las víctimas a los establecimientos hospitalarios o clínicos y las entidades de seguridad y previsión social de los subsectores oficial y privado del sector salud, en cuantía equivalente a diez (10) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente”.

28. Para aplicar estos principios, la Superintendencia Financiera debe recaudar la información pertinente. Normalmente, un requisito normativo para la fijación de tarifas en los seguros es

que sean producto de la utilización de estadísticas que cumplan las exigencias de homogeneidad y representatividad (EOSF art 184 num 3). En la definición de las tarifas del SOAT, lo que exige la reglamentación es que la Superintendencia Financiera revise “periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente” (EOSF art 193 num 5). Debido a esta forma de calcularlas, las tarifas pueden subir o bajar año a año, según la información recolectada y su análisis conforme a los principios técnicos del campo. Por ejemplo, en los debates que antecedieron a la aprobación de la disposición demandada, se registraron los cambios introducidos a las tarifas del SOAT desde 2018 hasta 2020, como resultado de las variaciones –tanto al alza como a la baja—en los niveles de accidentalidad y siniestralidad, así:

“[...] la tarifa establecida para el 2018, como producto de los accidentes y la siniestralidad del 2017 tuvo que ser aumentada. En diciembre de 2017, se llegó a la conclusión que la alta accidentalidad y el costo que esto representa llevaron a la Superintendencia Financiera a realizar un alza en las tarifas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Soat) a partir del primero de enero del 2018. [...] Como resultado del mismo ejercicio de análisis registrado en el año 2018, la Superintendencia Financiera concluyó que las tarifas vigentes para el año 2019 podrían mantenerse en el mismo nivel, es decir, no iban a sufrir ningún aumento como el del año inmediatamente anterior. [...] Finalmente, conviene revisar lo sucedido en el año 2019, cuando a finales del mes de diciembre, la Superintendencia Financiera publicó nuevamente la tabla de tarifas, esta vez la correspondiente al 2020. En esta oportunidad la Superintendencia encontró que ‘como resultado de la revisión anual de las condiciones técnicas y financieras del SOAT se determinó que el sistema tiene una suficiencia de prima del 4,89% aplicable a partir del primero de enero de 2020’. [...] En consecuencia, la tarifa máxima del Seguro Obligatorio [...] para 2020 expresada en Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes (SMDLV) se reduce en 4,89% para las 36 categorías del parque automotor”.

En este contexto regulatorio, el Congreso expidió la norma bajo examen.

b. El contenido del artículo 2 de la Ley 2161 de 2021, demandado

29. La disposición cuestionada le adiciona tres párrafos al artículo 42 del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002). Cada uno de esos párrafos tiene contenidos y alcances distintos, como se muestra enseguida:

29.1. El párrafo 1°, en su primer inciso, enuncia el derecho a un descuento en el valor del SOAT para los propietarios de vehículos que registren buen comportamiento vial. El “buen comportamiento vial” se define como aquel en el cual la persona no reporta “ siniestros que afecten la póliza” del SOAT y hayan renovado la póliza de forma oportuna, esto es, antes de su vencimiento. El inciso 2 del mismo párrafo estipula que este descuento es del 10%, aplica “por única vez” sobre la prima que rija en el año 2022 y beneficia solo a quienes hayan tenido buen comportamiento vial “en los dos años anteriores al vencimiento de la póliza”. Finalmente, este inciso precisa que la disminución de la prima no afectará el valor de la contribución a la ADRES, pues esta se calculará sobre el valor de la prima general, sin descuentos. Esta última parte alude a la contribución que se debe cobrar en adición al SOAT, equivalente al 52% de la prima anual de este, y que se destina a la ADRES para el cubrimiento de las enfermedades catastróficas (Ley 100 de 1993 arts 166 y 223).

El inciso final del párrafo 1° aclara que el descuento aplica a “la combinación entre el vehículo y el tomador del seguro”. Por ende, el tomador del seguro no puede “hacerse acreedor del beneficio más de una vez por el mismo vehículo”.

29.2. El párrafo 2° declara la facultad del Gobierno Nacional para definir “el procedimiento para la verificación de las condiciones exigidas para acceder al descuento”. Esa atribución debía ejercerla en un plazo de “tres meses contados a partir de la vigencia de la presente ley”. Dado que la Ley 2161 de 2021 entró en vigor con su promulgación, que se produjo el 26 de noviembre de 2021, este plazo fenecía el 27 de febrero de 2022. El párrafo segundo

también reguló el supuesto de un cambio de propietario del vehículo: prescribió que los beneficios no son conmutables entre el antiguo y el nuevo propietario.

29.3. El párrafo tercero y último de este artículo insta un tope del 5% a los pagos que hagan las compañías de seguros a los intermediarios en la venta del SOAT. Esta remuneración se denomina normalmente comisión. A diferencia de lo consignado en el párrafo 1º, que luego se comunica también al párrafo 2º, este máximo porcentual en las comisiones de los intermediarios no tiene limitación en el tiempo, por lo cual ha de entenderse que cuenta con una vocación regulatoria temporalmente indefinida.

30. Los objetivos de esta norma se infieren de su contenido, del título de la ley y de los antecedentes parlamentarios. En cuanto al descuento en la prima, en distintas etapas del procedimiento legislativo, se mencionaron estadísticas conforme a las cuales cerca de la mitad del parque automotor registrado en el RUNT no tiene SOAT, pese a que debe tenerlo. A través de esta reforma, el Congreso de la República buscó crear un estímulo no sólo para el buen comportamiento vial, sino también para reducir la evasión evidenciada en la adquisición de este seguro. Por eso la ley, desde su título, informa que su finalidad es establecer “medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT)”.

31. La limitación a los porcentajes de comisión a los intermediarios se justificó, a lo largo de las deliberaciones, como una manera de balancear el seguro tras la introducción de una propuesta de ampliación de su cobertura obligatoria. La idea principal era ampliar el amparo del SOAT a otras situaciones, pero sin inducir un incremento en el valor de las pólizas y, al tiempo, sin desfinanciar el fondo destinado a cubrir a las víctimas. La forma de lograr esto era entonces limitar la cuantía de lo pagado a los intermediarios en la venta del SOAT. Al final, sin embargo, la propuesta principal no prosperó: lo que se incluyó finalmente fue un aseguramiento voluntario y complementario al obligatorio. No obstante, el establecimiento de un porcentaje máximo por estas comisiones quedó como una norma encaminada a

restringir el uso de los recursos recaudados en la venta de estos seguros.

32. Este es el sentido de la norma demandada. A continuación, la Corte expondrá cuál es la regulación constitucional de las leyes marco o cuadro.

La ley marco en la actividad aseguradora. Criterios para identificar estas actividades y distribuir competencias constitucionales

33. En este proceso se discute si el Congreso de la República excedió su competencia en la regulación de la actividad aseguradora (CP arts 150 num 19, 189 num 24). Con el fin de resolver esta cuestión general, es necesario primero comprender las razones tras el diseño constitucional de las leyes marco, segundo establecer cómo se determina si la norma demandada versa sobre la actividad aseguradora -materia reservada a ese tipo de leyes—y, si lo hace, examinar cuáles son los límites competenciales de la rama legislativa. A continuación, la Sala expondrá cada uno de esos puntos.

a. a. El diseño constitucional de las leyes marco

34. La Carta Política establece que, en la regulación de la actividad “aseguradora”, al Congreso de la República le corresponde “[d]ictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios” aplicables, mientras que al Gobierno Nacional le compete ejercer la “inspección, vigilancia y control” de las personas que realizan esas actividades, para lo cual el Presidente de la República se reserva la posibilidad de expedir decretos de intervención en estos ámbitos, con sujeción al marco legal (CP arts 150, num 19 lit. d., y 189 num 24). Las ramas legislativa y ejecutiva concurren así, de forma y en momentos diferentes, para regular apropiadamente la actividad aseguradora. Pero ambas ramas cumplen, en este contexto,

funciones distintas y separadas.

35. Este diseño de las leyes marco responde a la naturaleza especial de las materias bajo su reserva. En general, se sujetan a ese tipo de leyes asuntos técnicos y expuestos a variaciones rápidas y, en ocasiones, constantes en la realidad. Piénsese, por ejemplo, en el crédito público, el cambio internacional y las actividades financiera, bursátil y aseguradora. Estos campos requieren estabilidad, pero también oportuna adaptación técnica al cambio en las circunstancias. Desde temprano, la Corte Constitucional expresó que la técnica de las leyes marco satisface ambas necesidades, debido a que “combina el momento de necesaria estabilidad y generalidad, estrictamente ligado a la filosofía que debe animar a la actuación del Estado en la materia y que lo suministra la ley, con el momento dinámico de ajuste coyuntural, circunstancial y de desarrollo detallado de la política general que se satisface con el decreto”.

36. En las leyes marco se reflejan, pues, dos principios esenciales de la Constitución, en tanto hay “separación de funciones” entre dos ramas del poder público que, sin embargo, “colaboran armónicamente” en la regulación de asuntos de interés público (CP art 113). No obstante, las leyes marco representan un límite a la potestad de configuración normativa que por regla general debe detentar el Congreso de la República en una democracia. Esta regla debe ser guardada con especial cuidado, pues aunque el cargo de Presidente de la República es de elección popular, el Congreso recoge de mejor manera los valores democráticos, en tanto no sólo es representativo, sino además plural y sus normas son resultado de un proceso deliberativo. Por su carácter excepcional, las leyes marco sólo se extienden a las materias “expresamente señaladas” por el artículo 150 numeral 19 de la Constitución, las cuales además se deben interpretar “de manera estricta”.

37. En este caso, la demanda asevera que la disposición acusada prevé reglas sobre la actividad “aseguradora” y que, por ende, debe respetar el esquema de las leyes marco. En principio, parece que es así, en la medida en que se refiere al SOAT. Sin embargo, la

jurisprudencia constitucional ha mostrado que no basta con que el asunto se relacione de algún modo con seguros, aseguramiento o entes aseguradores, para subordinarse a las reglas sobre leyes marco, puesto que ciertos preceptos de esa clase no se sujetan a tal tipo de ley. Por ejemplo, en la sentencia C-1161 de 2000, la Corte declaró exequibles unas normas con fuerza de ley que autorizaban al Gobierno Nacional para establecer e imponer sanciones por infracción de la regulación sobre la actividad aseguradora. El actor consideró que, por referirse a la actividad aseguradora, las disposiciones debían obedecer a la distribución de competencias propia de las leyes marco. La Corporación manifestó que si bien existía “una cierta conexidad temática” con las materias reservadas a la ley marco, el cargo no debía prosperar. Señaló entonces lo siguiente:

“La Corte no niega que existe una cierta conexidad temática entre la regulación de la actividad financiera y la imposición de sanciones a quienes vulneren esas reglamentaciones. Sin embargo, no por ello debe inferirse que esas sanciones tienen reserva de ley marco, pues esa conclusión es inaceptable [...] la ley marco existe para aquellas materias, que por su propia naturaleza y dinámica, están sujetas a cambios rápidos, por lo cual la Carta establece un particular reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno. El primero se limita a establecer “las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación”. Este reparto competencial es razonable para el ejercicio de la facultad reglamentaria en esos ámbitos, pero no tiene por qué extenderse al diseño de las sanciones en esos mismos campos, puesto que, por razones de seguridad jurídica y protección de los derechos de las personas, la definición de las infracciones debe ser más permanente y estar incorporada en la propia ley”.

38. Esa jurisprudencia se reiteró recientemente, en la sentencia C-441 de 2021. En este fallo, la Corte estudió una norma legal, según la cual las disposiciones del régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías debían estar en los decretos de desarrollo de la ley marco. La Corporación examinó si esta forma de regular el régimen sancionatorio aduanero estaba reservada al diseño de las leyes marco y concluyó que no, para lo cual reiteró la

sentencia C-1161 de 2000.

39. Por consiguiente, es necesario, como se hará a continuación, precisar los parámetros para definir si una norma se ocupa de la actividad aseguradora reservada a las leyes marco y sus decretos de desarrollo.

b. Los criterios de reconocimiento de la actividad aseguradora comprendida por el artículo 150 numeral 19 literal d) superior

40. La Corte ha señalado que la Constitución “menciona en sus artículos 150, 189 y 335 la actividad aseguradora, pero no define en qué consiste”, razón por la cual es el Congreso, en primer lugar, el autorizado para definirlo. En la sentencia C-940 de 2003, la Corporación concluyó que el legislador podía excluir a los servicios funerarios del ámbito de la actividad aseguradora, puesto que no sólo tenían diferencias con los contratos de seguro y el campo del aseguramiento, sino que además no suponían captación de recursos del público. En ese contexto, sostuvo que el legislador, para determinar si una actividad es aseguradora, puede atender a la naturaleza de la actividad regulada (criterio material), a la forma jurídica usada para desarrollarla (criterio formal), a la índole de quienes se desempeñan en el sector (criterio orgánico) y a las demás previsiones definitorias (criterio sistemático). Las pautas son las siguientes:

“Para definir el concepto de actividad aseguradora, el legislador puede acudir a diversos criterios. Uno de ellos es el criterio material, que mira a la naturaleza misma de la actividad; desde este punto de vista, por ejemplo, podría decir que actividad aseguradora es la que implica la asunción de un riesgo, cualquiera que sea la forma jurídica que revista. Otro criterio que podría ser utilizado sería el formal, que atendería principalmente a la forma jurídica utilizada para el desarrollo de la actividad; aquí podría el legislador indicar que la actividad aseguradora es la que se desarrolla bajo la forma jurídica del contrato de seguros, entrando a definir este último en todos sus elementos. Podría también utilizar elementos

definitorios positivos o negativos, es decir podría señalar operaciones jurídicas que considera que constituyen actividad aseguradora, y otras que no considera como tales. Otro de los criterios a que podría acudir el legislador para definir la actividad aseguradora, sería uno de naturaleza orgánica, a partir del cual podría considerar como aseguradora la actividad de ciertos entes jurídicos previamente definidos legalmente. Este criterio, por ejemplo, es [el] que utiliza el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero [...] Criterio que también es acogido, en forma negativa, por el artículo 108 ibídem, en el cual el legislador, prescindiendo de ciertos elementos que materialmente podrían llevar a considerar que una actividad es aseguradora, expresamente la excluye de esta definición [...]”.

41. Estos criterios los puede emplear no solo el Congreso en ejercicio de su configuración legislativa, sino también el intérprete al decidir si una normatividad debe obedecer al diseño de las leyes marco. Por ejemplo, en la referida sentencia C-940 de 2003, la Corte examinó los servicios funerarios a la luz de estos criterios, para resolver si el legislador podía sustraerlos del campo de la actividad aseguradora y, con ello, de la reserva de ley marco. Por una parte, analizó la concurrencia del criterio formal, para lo cual comparó los servicios funerarios con los contratos de seguro. Por otra parte, al definir si se presentaba el criterio material, evaluó si la prestación de esos servicios involucraba el “manejo, aprovechamiento e inversión” de recursos captados del público (CP arts 150 num 19, 189 nums 24 y 25, y 335). Tras encontrar diferencias entre los servicios funerarios y los contratos de seguro y, además, advertir que no había en esa actividad captación, manejo y aprovechamiento de recursos del público, la Corporación concluyó que el Congreso podía excluir a la prestación de servicios funerarios de la actividad aseguradora, sin que ello implicara desconocer las normas constitucionales sobre leyes marco.

42. Pero incluso si las normas enjuiciadas comprenden temáticamente actividades aseguradoras, la jurisprudencia ha admitido que se sustraigan del ámbito de las leyes marco, cuando regulan una dimensión de la materia que no esté expuesta a variaciones permanentes en el futuro, ya que en tal supuesto no se necesita que el Gobierno intervenga mediante reformas ágiles y flexibles. Como antes se mencionó, en la sentencia C-1161 de

2000, la Corte Constitucional consideró ajustado a la Constitución que las sanciones por infringir la regulación de actividades aseguradoras, previstas en un decreto ley, no se reservaran a la ley marco. Eso se debió, entre otras razones, a que las leyes marco se justifican cuando es necesario permitir el cambio frecuente de la regulación, para que se ajuste a las variaciones coyunturales de la realidad, lo cual no se exige en materia sancionatoria, donde lo que debe haber en principio es estabilidad y una cierta permanencia regulatoria. Por ello, en su decisión, la Corte descartó que se tratara en realidad de una actividad aseguradora. En la sentencia C-441 de 2021, la Corporación recogió ese criterio así:

“para verificar si un tema es propio de las materias sujetas a la legislación marco [...] es necesario examinar, [...] en términos generales, si se está en presencia de un tema que requiere una regulación especialmente dinámica y especializada, pues no hay que olvidar que son éstas las razones de índole material que justifican el empleo de dicha técnica excepcional de producción normativa”.

43. En contraste, cuando la Corporación ha encontrado la necesidad de un cambio dinámico y flexible en la normatividad, lo ha invocado como un motivo para concluir que el asunto está reservado a la ley marco. En la sentencia C-553 de 2007, se resolvió la demanda contra la norma legal que regulaba la constitución e inversión de reservas técnicas a cargo de las aseguradoras y reconocía la competencia del Gobierno para señalar reservas adicionales y dictar otras normas técnicas en la materia. Las disposiciones eran acusadas por no contemplar, como lo exige la Constitución, los objetivos y criterios generales a los cuales se debía sujetar el Gobierno para regular un asunto reservado a la ley marco. La Corte primero examinó si se regulaba, en verdad, una actividad sometida a la ley marco y concluyó que sí, pues versaba sobre un asunto técnico que, aparte, debía poder ser cambiante. Al respecto, sostuvo:

“La segunda razón por la cual el asunto del régimen de constitución e inversión de las reservas técnicas de las empresas aseguradoras y de las que administran el Sistema General

de Riesgos Profesionales debe observar la técnica de las leyes marco radica en la naturaleza de la materia que se pretende regular. [...] la conveniencia de cada uno de los diversos métodos y técnicas de cálculo actuarial de las reservas, la eventual importancia de exigir en ciertas circunstancias reservas generales o especiales adicionales, la necesidad coyuntural de modificar el régimen de su inversión, etc., son asuntos que a juicio de la Corte responden a criterios altamente técnicos y a variables económicas y sociales mutables cuyo ajuste oportuno escapa a las posibilidades logísticas del órgano legislativo. De esta manera, tales asuntos se acomodan a las materias que la técnica legislativa de las leyes marco reserva para la regulación gubernamental”.

44. Cuando la actividad regulada se considere aseguradora y, según la Constitución, se encuentre bajo las reglas constitucionales de las leyes marco, habrá que evaluar si el Congreso se extralimitó en el ejercicio de sus funciones.

c. Criterios para delimitar las competencias constitucionales del Congreso de la República en la expedición de leyes marco

45. La Constitución Política le confía al Congreso la potestad de expedir leyes marco, para lo cual ha de dictar “normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios” a los cuales ha de sujetarse el Gobierno Nacional (CP art 150 num 19). En aras de valorar si la legislación se ajusta a estas pautas, la jurisprudencia constitucional emplea dos criterios, que pueden ser complementarios según las características del caso:

45.1. En primer lugar, esta Corporación ha explicado de manera consistente que el Congreso y el Presidente de la República ejercen dos tipos distintos de intervención normativa sobre las materias disciplinadas por el artículo 150 numeral 19 de la Carta Política. Por una parte, al legislador se le asigna la fijación de “políticas, orientaciones y criterios” generales, o incluso las “grandes pautas o directrices”. En cambio, el Gobierno Nacional debe sujetarse a esos

parámetros para expedir normas más “específicas” y desarrollar la tarea particular y concreta de inspección, vigilancia y control de quienes ejercen la actividad (CP arts 189, num 24, y 335). En general, esto implica que el legislador se extralimita en el ejercicio de sus competencias, cuando regula en detalle una materia reservada a la ley marco. En ese supuesto se inscribe la sentencia C-026 de 2020, objeto de discusión en este proceso. En esa ocasión, la Corporación juzgó que el Congreso reguló “de manera detallada” asuntos arancelarios relacionados con la política comercial, con lo cual trasgredió sus límites competenciales, que en ese ámbito solo lo facultaban para dictar las normas generales, los objetivos y los criterios a los que debía sujetarse el Gobierno Nacional en su desarrollo.

45.2. No obstante, estos criterios no siempre bastan, ya que algunas materias a veces se ubican en la intersección entre las leyes marco y las que están reservadas exclusivamente al Congreso. Por ejemplo, en las sentencias C-428 de 1997 y C-196 de 1998, la Corte revisó si una serie de normas sobre prestaciones sociales y salarios de servidores públicos respetaban el diseño de las leyes marco. En ambas, halló que estas cuestiones en principio debían, efectivamente, regularse por leyes marco, pero al mismo tiempo se encontraban reservadas a la ley según el artículo 53 Superior. En casos así, dijo la Corporación, no puede vedársele al Congreso la potestad de formular “algunas precisiones necesarias a la política general” e, inclusive, establecer “reglas detalladas”, con determinados límites. Sin embargo, en cada una de esas decisiones, las normas legales tenían alcances diferentes, razón por la cual las conclusiones fueron distintas, como se muestra a continuación.

45.2.1. En la sentencia C-428 de 1997, la Corte controló la constitucionalidad de un conjunto de disposiciones legales detalladas, que dictó el Congreso para racionalizar el gasto público en esa época, las cuales trataban de prestaciones sociales de los servidores públicos. Debido a su contenido, esta Corporación juzgó que el legislador debía intervenir en su regulación mediante leyes marco, pues por esta clase de leyes se dictan las normas para “Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública” y para establecer el “régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales”. Pero, simultáneamente, consideró que esta era una materia en

principio reservada a la ley, de manera que era legítimo expedir reglas detalladas sobre ella. Por ende, tras examinar el asunto, consideró que pese al detalle de las previsiones, estas respetaban las normas constitucionales sobre leyes marco:

“que el legislador, en la norma marco, establezca reglas detalladas cuando se trate de materias reservadas por la Constitución a la ley, en nada invade la órbita del Gobierno, que es administrativa.

No puede olvidarse, sobre este último punto, que, de todas maneras, las pautas generales que dicte el Congreso en las leyes marco hacen parte del ejercicio de su función legislativa. Es decir, las materias que con arreglo a la Constitución son de reserva de la ley, que no pueden transferirse al Ejecutivo ni delegarse en él, y ni siquiera ser objeto del mecanismo de las facultades extraordinarias (Art. 150, numeral 10, C.P.), no pueden tampoco dejar de hacer parte del marco que el Congreso de la República debe trazar en las materias previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, para pasar a la órbita gubernamental. El marco, en esos ámbitos, es legal y el único que puede establecerlo es el Congreso, ya que solamente es permitido que se contenga en leyes en sentido formal y orgánico. [...]

Es evidente, entonces, que la Carta Política resultaría violada si se “deslegalizaran” por esta vía asuntos que son de competencia exclusiva del Congreso y que jamás pueden ser modificadas por el Gobierno Nacional sin grave peligro para la seguridad jurídica y para la debida estructura de las jerarquías normativas, según la separación funcional que establece el artículo 113 de la Constitución.

Tal es el caso precisamente del régimen de cesantías, que resulta reformado por el artículo 13 de la Ley 344 de 1996 para las personas que se vinculen en el futuro a los órganos y entidades del Estado. Las reglas que se venían aplicando, en cuanto hacían parte del régimen prestacional, eran de jerarquía legislativa y solamente podían ser afectadas o

modificadas mediante ley, por lo cual las directrices que el Congreso ha dictado en la norma que ocupa la atención de la Corte no podían dejar de contemplar de manera directa, como se hizo, los nuevos sistemas de liquidación definitiva de cesantías por anualidades o fracciones de ellas.

Se cambió, pues, por el legislador -que era quien podía hacerlo- el sistema que se hallaba en vigor, y a ello se procedió con el propósito definido de disminuir o atemperar el gasto público, pero no aparece por tales razones violado precepto constitucional alguno, en cuanto no se afectaron los derechos adquiridos de los trabajadores (la norma surte efectos hacia el futuro); no se rompió la unidad de materia exigida por la Carta; no se vulneró el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política; no se sustituyó al Gobierno en el ejercicio de una función que fuera propia de él y, por el contrario, se circunscribió el Congreso a establecer reglas propias de su competencia.” (Énfasis añadido)

45.2.2. En la sentencia C-196 de 1998, igualmente, se examinaban proyectos de norma detallados sobre salarios y prestaciones para determinados servidores públicos. La Corte Constitucional reiteró que en materias sujetas a la ley marco, pero al tiempo reservadas al legislador, es posible que el Congreso introduzca “algunas precisiones necesarias a la política general” que adopta mediante leyes marco, pero tiene dos limitantes. De un lado, no puede “vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República” o, como lo ha dicho de otro modo, no puede regular “exhaustivamente el asunto”. De otro lado, incluso si no agota la materia, la ley solo puede prever “algunas” precisiones o reglas detalladas, pero debe dejar “siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”. El Gobierno debe contar, en consecuencia, con el espacio suficiente para regular de forma técnica y flexible las materias que lo requieran, con el fin de que no se torne difícil su reforma frente a los cambios frecuentes en la realidad.

En ese caso, al aplicar estos estándares, la sentencia C-196 de 1998 declaró fundadas las objeciones gubernamentales contra un proyecto de ley en materia de salarios de servidores públicos, tras encontrar que el legislador cubría “la totalidad del campo de regulación” de la materia:

“[...] Ello no quiere decir, como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley. [...]

Lo que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco.

Así, cuando en materia salarial se establecen, como ocurre en el presente caso, los grados correspondientes a determinados empleos, enunciados al detalle, señalando inclusive los niveles salariales correspondientes, la norma legal es, por definición, específica, y cubre la totalidad del campo de regulación, haciendo necesario que tales grados y niveles salariales únicamente puedan ser modificados por otra norma legal, de donde se infiere que el margen de maniobra del Gobierno es nulo, ya que, si entra a hacer adaptaciones, modifica en realidad lo dispuesto por el legislador, cuando lo que busca el régimen constitucional concebido para el efecto es la existencia de un espacio de actividad administrativa suficientemente amplio como para estipular niveles y grados diversos y cambiantes dentro de pautas generales ya consagradas en la ley”. (énfasis añadido)

46. En síntesis, cuando una materia clasifique dentro del ámbito de las leyes marco, el Congreso debe limitarse a expedir las “normas generales”, y a señalar en ellas las políticas, orientaciones y criterios generales, o incluso las grandes pautas o directrices. No obstante, cuando los asuntos además pertenezcan a un ámbito que en principio la Constitución le reserve a la ley, el legislador puede formular “algunas precisiones necesarias a la política general” e, inclusive, establecer “reglas detalladas”, con dos límites: (i) no puede regular exhaustivamente el asunto, ya que esto implicaría vaciar la competencia del Gobierno Nacional, y (ii) debe dejar siempre el margen necesario, disponible para el Ejecutivo, “que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”. Solo la observancia de estos límites preserva el diseño de las leyes marco y los principios constitucionales de separación de funciones y colaboración armónica (CP arts 113 y 150 num 19).

47. Con fundamento en estas consideraciones, la Corte Constitucional resolverá enseguida los problemas jurídicos antes expuestos.

La exequibilidad, por los cargos expuestos, de los párrafos 1 y 2, adicionados por el artículo 2° de la Ley 2161 de 2021, excepto por la expresión “del diez por ciento (10%)”

48. La materia del SOAT está en general reservada a la ley marco, pues se inscribe dentro de la actividad aseguradora (CP art 150 num 19 lit. d). Esto se debe, primero, a que es un seguro obligatorio (criterio formal). Segundo, obedece a que las personas autorizadas para otorgarlo son las entidades aseguradoras que reúnan las condiciones previstas en el ordenamiento jurídico para ello (criterio orgánico). Tercero, el SOAT no solo posee rasgos propios del contrato de seguros, sino que también responde a una realidad cambiante, compuesta por factores dinámicos como las condiciones de mercado, la evolución técnica en la industria automotriz, las variaciones en la cultura vial, la accidentalidad vehicular, etc. Por ello, se necesitan competencias regulatorias ágiles, que brinden reglas oportunas para las nuevas circunstancias (criterio material). Finalmente, en este proceso no se ha señalado

ninguna norma que excluya al SOAT de la actividad aseguradora (criterio sistemático).

50. En esta oportunidad, no obstante, los párrafos 1° y 2° demandados prevén un descuento del 10% de la prima del SOAT, aplicable por única vez en 2022 para determinados supuestos. La norma tiene, como se ve, un grado de especificidad y particularidad superior al normalmente admisible en leyes marco, porque regula una sola anualidad y expresamente dispone que es por “única vez”. Sin embargo, eso no es suficiente en este caso para concluir que las disposiciones son inconstitucionales, pues la materia del SOAT clasifica no solo dentro del ámbito de la actividad aseguradora, sino también como institución del derecho de tránsito. Esto tiene necesariamente unas implicaciones constitucionales, puesto que los asuntos de tránsito se encuentran en principio reservados al Congreso, en tanto la regulación del servicio público de transporte y la unificación de las reglas de tránsito en el orden nacional son del resorte constitucional del legislador (CP art 150 nums 23 y 25).

51. En efecto, la Constitución establece que le corresponde al Congreso de la República, por medio de la ley, “[e]xpeditar las leyes que regirán [...] la prestación de los servicios públicos” y “[u]nificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República” (CP art 150 num 25). Estas dos disposiciones constitucionales le confieren al legislador una reserva competencial en la regulación del tránsito nacional, pues dentro de los servicios públicos está el de transporte, y la facultad de unificar las normas sobre “policía” de tránsito en el territorio nacional no alude únicamente a las previsiones sobre los funcionarios de policía de tránsito, sino más bien a la actividad de tránsito en general. Es verdad que en esta materia, los entes territoriales tienen también ciertas funciones regulatorias, pero deben ejercerlas dentro de sus propios límites, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (CP arts 82, 288, 300 num 2, y 313 num 7). Pero en el ámbito nacional, es el Congreso el competente para regular el tránsito en una forma que garantice la libertad de circulación, la vida, la seguridad, el orden justo, la integridad física de las personas y los demás derechos y principios constitucionales involucrados en esta actividad.

52. En este caso, entonces, la materia de la norma demandada se sitúa en la intersección de la actividad aseguradora y del tránsito, por lo cual se halla sujeta tanto a la reserva de ley marco como a la reserva general que tiene el Congreso para regular el tránsito. En supuestos como este, aun si el asunto está sujeto a la técnica de las leyes marco, la jurisprudencia ha sostenido que la rama legislativa tiene la facultad especial de introducir “algunas precisiones necesarias a la política general”, inclusive mediante ciertas “reglas detalladas”, con determinados límites. En desarrollo de esta potestad, mediante el artículo 2 acusado, el Congreso de la República hizo precisiones a la política general de aseguramiento obligatorio para accidentes de tránsito, al disponer mediante una regla detallada un descuento por única vez en la prima del seguro para el año 2022 en determinados casos. El fin de esta medida es estimular la adquisición del seguro y evitar la evasión de una obligación del derecho de tránsito. Una precisión como esta, por ser también una norma de tránsito, se ajusta en principio a la Carta Política.

53. Sin embargo, como antes se explicó, en estas hipótesis el legislador tiene igualmente unos límites constitucionales. El Congreso de la República puede introducir las referidas precisiones a la política general de aseguramiento, con reglas detalladas, en la medida en que no termine por “vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República” o de privar al Gobierno Nacional del “margen [...] que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”. En este caso, los párrafos 1° y 2° del artículo 2 de la Ley 2161 de 2021, en general, no desconocen estos limitantes, pero algo distinto sucede con la fijación específica de un porcentaje para el descuento, que sí constituye una trasgresión de dichas restricciones. La Sala pasa a desarrollar estos puntos a continuación:

53.1. En primer lugar, en cuanto al párrafo 1° demandado, la Corte considera que la ley puede crear un descuento por “única vez” para ciertos supuestos en la prima del SOAT. Cuando procede de esa manera, sin precisar el porcentaje específico a descontar de la prima,

el legislador no fija con rigidez todos los elementos del seguro ni tampoco impone o determina el precio del seguro, cuestiones que se preservan entonces en cabeza del Gobierno Nacional. Eso demuestra que la sola instauración del derecho a un descuento en el SOAT, como una posibilidad general para ciertas hipótesis fácticas, no agota la materia a regular ni vacía las competencias del Gobierno Nacional. Además, como el descuento es por única vez, en 2022, es aún más claro que la regulación legal acusada no es exhaustiva, ya que después del año 2022 desaparece incluso el descuento general a la prima del seguro, por lo cual se mantiene la distribución de competencias entre las ramas legislativa y ejecutiva.

53.2. El parágrafo 2° acusado, por su parte, estatuyó que el Gobierno Nacional debe definir el procedimiento para acreditar las condiciones que activan el referido descuento en la prima del SOAT, con lo que el ejecutivo es también el llamado a establecer en qué forma se puede hacer efectiva la disminución en la prima, lo cual lo habilita para reglamentar, por ejemplo, qué ocurre si el beneficiario paga por error la totalidad de la prima. Es decir, la ley expresamente le atribuye un rol al Gobierno Nacional para regular parte del descuento, lo cual ratifica que la regulación no es total o absoluta.

53.3. El legislador, cuando únicamente decreta un descuento en general en ciertas primas del SOAT, sin prever de modo específico un porcentaje, no solo no agota la regulación, sino que además le deja al Gobierno Nacional el margen necesario para regular el asunto de manera técnica y flexible. Si el Congreso únicamente estatuye el derecho general a una disminución en determinadas primas, sin puntualizar la cifra a la cual asciende el beneficio, las entidades correspondientes del Gobierno Nacional preservan la competencia técnica para definir la cuantía de la prima, en general y en específico, a fin de que esta en su totalidad se adecúe a la realidad fluctuante demostrada a partir de los estudios respectivos, y se conforme a los principios de equidad, suficiencia y moderación, en los términos antes explicados.

53.4. Sin embargo, cuando la ley no solo prevé el derecho a un descuento en la prima del SOAT, sino que además impone un porcentaje definido a descontar del precio total que se paga por el seguro, ya le introduce a la regulación una inflexibilidad que priva al Gobierno Nacional del margen necesario para adaptar debidamente las normas a las fluctuaciones que se observen en la realidad. Es indudable que, incluso en estos casos, el Gobierno conserva un margen para definir el monto de la prima, a la cual se aplicaría posteriormente el descuento en los supuestos enunciados en la ley, pero lo que exige la Constitución no es que el Gobierno mantenga cualquier clase de campo de acción, sino que debe ser el necesario para poder responder apropiadamente a las sucesivas coyunturas que se presenten en la realidad regulada. Una vez se fija en la ley un porcentaje de descuento, el Gobierno ya no cuenta con la capacidad que se necesita para modificar la regulación conforme a las circunstancias que cambien de manera relevante en el mercado asegurador, en la siniestralidad, en la prestación de servicios de salud o en la economía general.

53.5. Es cierto que, en este caso, el descuento en la prima del SOAT es “del diez por ciento (10%)”, aplica para determinados casos y opera por única vez. Estas características pueden llevar inicialmente a pensar que el legislador respetó el margen regulatorio de la rama ejecutiva, pues se trata de un porcentaje pequeño, para algunas hipótesis, y se extiende solo por una vez. Sin embargo, esta conclusión es equivocada por dos razones:

53.5.1. La primera razón es que la Constitución exige que la regulación de esta actividad cuente con el dinamismo necesario para reaccionar oportunamente a todas las coyunturas, incluso a las absolutamente extraordinarias, en las cuales la realidad experimente alteraciones drásticas y demande medidas de una naturaleza equivalente. Para poder hacerlo, el Gobierno no puede verse limitado por porcentajes específicos de descuento en la prima del SOAT, ya que esto podría condicionar severamente su capacidad para afrontar en forma debida momentos especialmente críticos.

53.5.2. La segunda es que la función de la Corte Constitucional, en estos casos, debe ser la

de contribuir, con sus decisiones, a fijar fronteras previsibles entre las competencias del legislador y del ejecutivo. Esto no sería posible si la revisión constitucional consiste en calibrar cada porcentaje específico adoptado en la ley, en aras de definir si sacrifica o no el margen regulatorio que necesita el Gobierno. En contraste, los límites entre las potestades de estas dos ramas del poder público resultan más fácilmente determinables si queda claro que es el legislador quien puede contemplar un descuento en la prima del SOAT, e incluso prever que aplicará por única vez para ciertas hipótesis, pero no puede predefinir los porcentajes, en cuanto esta es una tarea del Gobierno Nacional.

54. Con fundamento en lo anterior, esta Corporación encuentra que los párrafos 1° y 2° del artículo 2°, de la Ley 2161 de 2021, se ajustan en general a los artículos 150, numeral 19 literal d, y 189 numeral 24 de la Constitución Política, excepto por la fijación del porcentaje de descuento, que es inconstitucional. Para remediar esta inconstitucionalidad, la Corte Constitucional declarará exequibles los párrafos 1° y 2°, cuestionados, salvo por la expresión “del diez por ciento (10%)”, que declarará inexequible. Esta decisión deja en el ordenamiento una norma jurídica inteligible, y con ella esta Corporación no interviene, en un grado relevante, en la precisión que le hizo el Congreso de la República a la política de aseguramiento obligatorio frente a accidentes de tránsito, pues se trata de un descuento aplicable por única vez en el año en curso, que está próximo a expirar.

55. Resta analizar, entonces, la constitucionalidad del párrafo 3°, artículo 2, de la Ley 2161 de 2021.

El párrafo 3° del artículo 2°, Ley 2161 de 2021, debe declararse inexequible en su integridad

56. El párrafo 3° prevé un tope para los cargos por intermediación en la venta del SOAT. Como lo manifestó la Corte anteriormente, lo relativo al SOAT está en general reservado a la

ley marco, pues en principio se inscribe dentro de la actividad aseguradora (CP art 150 num 19 lit. d). Cabe preguntarse si a la intermediación en la venta del SOAT se le aplica, también, esta reserva. Al ser un seguro obligatorio para todos los vehículos, el ofrecimiento del SOAT debe ser masivo (Ley 769/02 art 42). En la actualidad, para que la venta del SOAT pueda ser masiva y oportuna, la intermediación resulta esencial, pues constituye una condición para distribuir efectivamente el seguro entre todo el universo de obligados a adquirirlo. En esa medida, actualmente, la intermediación del SOAT es una labor inevitablemente vinculada al aseguramiento obligatorio, el cual integra las actividades aseguradoras reservadas a la ley marco por las razones antes expuestas. A eso se suma que el ámbito de la intermediación es, por su parte, una realidad dinámica, debido a los cambios que pueden verificarse en el mercado asegurador y automotriz, razón por la cual necesita igualmente una técnica de regulación como la que ofrece la ley marco. A causa de estas características, a la intermediación en la venta del SOAT se le aplica también en principio la reserva de ley marco.

57. En consecuencia, al regular los cargos por intermediación en la venta del SOAT, el legislador debe en principio limitarse a dictar las normas o pautas generales sobre la materia, y abstenerse de llegar hasta reglamentar sus aspectos específicos o particulares, pues esta es una atribución del Gobierno Nacional. En esta ocasión, el Congreso dictó una regla detallada, en tanto descendió hasta fijar un porcentaje máximo como cargo por intermediación en la venta del seguro. Pero, de nuevo, por tratarse de una actividad que no solo se relaciona con el aseguramiento, sino también con el derecho de tránsito nacional, esto en sí mismo no es inconstitucional (CP arts 150 nums 23 y 25). En eventos como este, al ser asuntos que están también especialmente reservados al Congreso, la ley puede intervenir mediante algunas reglas detalladas para hacer ciertas precisiones en la política general. Sin embargo, debe respetar las dos restricciones antes referidas: (i) la rama legislativa no puede agotar la reglamentación de la materia ni (ii) dejar al Gobierno Nacional sin el margen necesario para regular el asunto de manera técnica y flexible.

58. En cuanto a la primera restricción, es innegable que el legislador no reguló de manera total o absoluta el SOAT. Como se mostró antes, el Gobierno Nacional aún puede dictar normas sobre este seguro, como el procedimiento de aplicación del descuento previsto en la

disposición cuestionada y, después del 2022, también definir el monto de la prima sin el descuento. Por tanto, el parágrafo 3° demandado no desconoció el primero de los límites constitucionales exigibles en casos como este.

59. Sin embargo, al fijarle un tope al porcentaje que puede pagarse por comisiones de intermediación en la venta del seguro, la ley privó al Gobierno Nacional del “margen [...] que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”, como se muestra enseguida.

59.1. La intermediación es un instrumento de distribución del SOAT, a través del cual un grupo de personas u organizaciones, a cambio de un pago, intenta poner dicho seguro a disposición de los obligados a tomarlo, para que su adquisición sea más fácil. Sin intermediación, entonces, el acceso al seguro obligatorio –dada su masividad—se hace más difícil.

59.2. Ahora bien, la existencia y disponibilidad de la intermediación del SOAT no pueden darse por sentadas como algo inevitable, sino que dependen de que la actividad resulte rentable para quienes la desarrollan, ya que ese es el estímulo para insertarse en el negocio. La rentabilidad en la intermediación del SOAT está condicionada por diversos factores que fluctúan en el mercado en general, tales como el número de intermediarios, la magnitud de la demanda del seguro y la facilidad en la forma de satisfacerla. Por ejemplo, un determinado porcentaje bajo en el pago por intermediación puede ser beneficioso para los intermediarios si hay muchos compradores efectivos y poca competencia en la intermediación. No obstante, esa utilidad se puede reducir si el porcentaje que se cobra por esta actividad no varía, pero sí decrece la demanda y la competencia aumenta. La intermediación opera, entonces, en una realidad cambiante, y las variaciones en el mercado de estos seguros tienden, a su turno, a presionar modificaciones en los cargos por intermediación.

59.3. Por tanto, si estos cargos son regulados jurídicamente de antemano, deben serlo por una autoridad dotada de competencias que le permitan introducir reformas normativas de manera dinámica, para ajustar pronta y efectivamente la regulación a la realidad coyuntural. El legislador no cuenta con una atribución así, debido a que el procedimiento de formación de la ley tiene unas etapas y unas oportunidades, y presupone una agregación de voluntades que puede ser difícil de lograr en poco tiempo. En consecuencia, fijar anticipadamente, mediante ley, un 5% como tope a los cargos por intermediación en la venta del SOAT puede terminar por crear una remuneración inflexible o muy rígida para un campo fluctuante. El problema que esto acarrea es que, eventualmente, se predetermine un tope a la intermediación que devenga insuficiente para los intermediarios en ciertas condiciones futuras de mercado. Si esto sucede, la norma podría acabar por anular o aminorar la rentabilidad de la actividad de intermediación y, por esa vía, reducir la cantidad de intermediarios. Con lo cual, una ley que intenta fomentar la adquisición del SOAT puede producir la consecuencia contraria, al restarle efectividad a un canal de distribución de este tipo de seguros.

60. Debido a estas características, si el Congreso decide, como parte de la política en la materia, que es necesario fijar límites porcentuales a los cargos por intermediación del SOAT, su competencia debe limitarse a dictar las normas generales para disponer que debe existir ese tope y establecer, si así lo considera, algunas reglas detalladas en este campo. Sin embargo, la facultad de precisar el porcentaje específico límite para la remuneración de estas actividades debe residir en el Gobierno Nacional. La ley le imprime a una regulación así una rigidez que deviene inconstitucional, puesto que priva al Gobierno Nacional del margen necesario para adecuar la normatividad a las circunstancias cambiantes del mercado. En esa medida, la norma demandada impide o dificulta el cambio normativo expedito y oportuno frente a las transformaciones de la realidad regulada, con lo cual contraría precisamente las razones y los principios constitucionales que informan el diseño de las leyes marco. En cambio, si esta clase de intervenciones se realiza por decretos o actos administrativos, la regulación conserva su dinamismo y es susceptible de adaptarse de modo oportuno a la mutabilidad del mercado asegurador, con toda su complejidad.

61. Por ende, al dictar una regla con techos porcentuales específicos por cargos en la intermediación en la venta del SOAT, el Congreso de la República extralimitó sus competencias, pues no dejó “un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”. Esta es una competencia del Gobierno Nacional, justamente porque la normatividad, en este ámbito en particular, debe poder adaptarse de manera dinámica a los cambios en la realidad del mercado asegurador. Al haberla proferido el legislador, vulneró los artículos 150 numeral 19, literal d), y 189, numeral 24, de la Constitución Política.

62. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurrió en la revisión de los párrafos 1° y 2° demandados, no es posible declarar inexecutable solamente el porcentaje específico –“del 5%”– que se fija en el párrafo 3° como límite a los cargos por intermediación, pues dejaría en el ordenamiento una disposición jurídica difícilmente inteligible. La Corte tampoco podría preservar el precepto, pero proferir una sentencia modulada conforme a la cual estipule que debe haber un máximo y que este debe precisarlo el Gobierno. Proceder de esta manera implicaría intervenir indebidamente en el diseño de la política de aseguramiento obligatorio frente accidentes de tránsito, con vocación de vigencia indefinida, lo cual es impropio cuando la decisión es fruto de una revisión de constitucionalidad sobre la competencia del Congreso. En principio es la rama legislativa, y no la Corte Constitucional, la que debe definir si, en adelante, debe haber un tope a los pagos por intermediación, a sabiendas de que su porcentaje específico lo debe definir el Gobierno Nacional.

Síntesis de la decisión

63. La norma demandada regula una materia en general reservada a la ley marco, en tanto clasifica como una actividad aseguradora, en los términos previstos en los artículos 150,

numeral 19 literal d), y 189 numeral 24 de la Constitución. Por ende, el Congreso en principio debía limitarse a expedir las “normas generales” del SOAT, y a señalar en ellas los objetivos, las políticas, orientaciones y criterios generales. No obstante, como el asunto regulado también se vincula al derecho de tránsito, en el cual el Congreso tiene una reserva competencial especial (CP arts 150 nums 23 y 25), la ley puede formular algunas precisiones a la política general e, inclusive, establecer reglas detalladas, con dos límites: (i) no puede regular exhaustivamente el asunto, y (ii) debe siempre dejarle al Ejecutivo el margen necesario para adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten en la realidad regulada. En este caso, en general, la ley se ajusta a esos límites, excepto por la fijación de porcentajes específicos en el descuento en la prima del SOAT y en los cargos por intermediación en la venta de ese seguro, que vulneran la segunda de las restricciones mencionadas, por las razones anteriormente expuestas en esta providencia.

. 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:

- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 2° de la Ley 2161 de 2021, excepto por la expresión “del diez por ciento (10%)” contenida en el parágrafo 1° y todo el parágrafo 3°, que se declaran INEXEQUIBLES.

Notifíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Ausente con comisión

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

Con salvamento parcial de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Y

HERNÁN CORREA CARDOZO

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia de pronunciamiento sobre nuevo cargo presentado por interviniente (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Adopción sin deliberación ciudadana erosiona la legitimidad del fallo (Salvamento parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Pronunciamiento debió limitarse al contenido de la norma demandada (Salvamento parcial de voto)

Expediente: D-14765

Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo

Con debido respeto por la decisión de la mayoría de la Sala Plena, nos permitimos presentar salvamento parcial de voto a la sentencia de la referencia. Compartimos las decisiones de exequibilidad de los párrafos 1º y 2º del artículo 2 de la Ley 2161 de 2021, así como de inexequibilidad de la expresión “del diez por ciento (10%) sobre el valor de la prima emitida del Seguro Obligatorio Accidente de Tránsito (SOAT)”, prevista por el párrafo 1º. Sin embargo, consideramos que la Corte Constitucional no era competente para pronunciarse respecto de la constitucionalidad del párrafo 3º. Nuestro disenso se fundamenta en las

siguientes cinco razones:

1. 1. El presunto cargo en contra del párrafo 3º no fue formulado por el demandante ni admitido por la magistrada sustanciadora. El demandante formuló, entre otros, dos presuntos cargos en contra de las normas examinadas en esta sentencia. De un lado, en contra del descuento del 10% en el valor del SOAT (párrafos 1º y 2º), por la presunta vulneración de los artículos 150, numeral 1 (d), y 189, numeral 24, de la Constitución Política. De otro lado, en contra del tope del 5% a los pagos que lleven a cabo las compañías de seguros a los intermediarios en la venta del SOAT (párrafo 3º), porque presuntamente desconocía el artículo 157 de la Constitución Política. En el auto admisorio, la magistrada sustanciadora admitió únicamente el primer cargo de inconstitucionalidad. Así las cosas, aun cuando formalmente el actor identificó como norma demandada el artículo 2 de la Ley 2161 de 2021, no formuló el reproche de constitucionalidad que la Sala Plena examinó en relación con el referido párrafo 3.

2. El presunto cargo en contra del párrafo 3º fue planteado por un interviniente, quien, conforme a la jurisprudencia constitucional, no puede plantear nuevos cargos de inconstitucionalidad. La Asociación Colombiana de Derecho de Seguros manifestó, en su intervención, que “la fijación de descuentos sobre las primas y de topes para las comisiones de los intermediarios en el SOAT (lo que equivale a mecanismos de control de precios), no solo implican una intervención específica y exagerada en una actividad económica, sino que además carece de sustento o justificación”. En criterio de la mayoría, este argumento constituía un cargo de inconstitucionalidad que habilitaba a la Corte Constitucional para pronunciarse sobre el párrafo 3º. Esto, pese a que no fue planteado por el demandante y, por consiguiente, no fue objeto del procedimiento previsto por el Decreto 2067 de 1991 para el trámite de las demandas de acción pública de inconstitucionalidad. La decisión de examinar este cargo desconoce que el artículo 241.4 de la Constitución Política habilita a esta Corte a examinar las demandas de acción pública de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, no aquellos reproches que presenten los intervinientes en el trámite de los procesos de constitucionalidad. De igual forma, contradice la jurisprudencia

constitucional que, de forma reiterada, ha descartado la posibilidad de que los intervinientes presenten nuevos cargos de constitucionalidad.

3. El presunto cargo en contra del párrafo 3º no fue objeto de un debate democrático y participativo. Los intervinientes que participaron en el proceso no tuvieron la oportunidad de deliberar sobre la constitucionalidad del párrafo 3º, en la medida en que esta norma no estaba sometida a control constitucional y, por tanto, no formó parte del objeto del debate judicial. En efecto, el Ministerio de Transporte circunscribió el objeto de su intervención a que, “de acuerdo con el demandante, el Congreso de la República desbordó su competencia legislativa porque definió el monto del descuento aplicable al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (en adelante SOAT)”. Asimismo, la Procuradora General de la Nación conceptuó respecto del cargo según el cual, “al establecer un descuento en el valor de la prima del (...) SOAT del año 2022, el legislador expidió una ordenación específica que invade la competencia del ejecutivo en materia aseguradora consagrada en los artículos 150.19 y 189.24 de la Carta Política”. Por último, la ADRES manifestó, de forma expresa, que su intervención se circunscribió al cargo admitido por la magistrada sustanciadora en el auto de 13 de mayo de 2022. Así las cosas, la problemática constitucional examinada por la Corte en relación con el párrafo 3º no fue objeto de deliberación en el marco del proceso de control de constitucionalidad en el caso sub examine. A nuestro juicio, la deliberación en el control de constitucionalidad es imprescindible, no solo para permitir que ciudadanos y autoridades dialoguen sobre las normas demandadas, sino para garantizar la legitimidad de las decisiones del juez constitucional.

4. El artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 no es aplicable al caso sub examine. Esto es así, porque este artículo dispone, de forma expresa, que la Corte Constitucional solo podrá confrontar con “la totalidad de los preceptos de la Constitución” aquellas disposiciones “sometidas a control”, lo cual no sucede en el caso sub examine. En efecto, tal como lo ha resaltado esta Corte, el momento en el cual una demanda de acción pública de inconstitucionalidad está sometida a control “solo pued[e] producirse cuando un ciudadano lo reclama y, además, sus reparos son tramitados a través de todo el procedimiento previsto

para ello en el Decreto 2067 de 1991". Así las cosas, una norma "sometida a control" es solo aquella que ha sido demandada y en relación con la cual se ha proferido auto admisorio conforme al procedimiento previsto por el Decreto 2067 de 1991. En el caso concreto, en la medida en que la magistrada sustanciadora no admitió, para control jurisdiccional, los reproches dirigidos en contra del porcentaje que puede pagarse por comisiones de intermediación en la venta del seguro, el parágrafo 3° no era una norma sometida a control conforme el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991.

5. Además, en el caso concreto, no se cumplieron las condiciones exigidas por la sentencia C-284 de 2014 para ejercer control de constitucionalidad sobre "vicios evidentes". Entre otras condiciones, en dicha sentencia la Corte señaló que este control solo podría ejercerse sobre "una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa". Estos supuestos no se configuraron en el caso concreto. Primero, como se señaló en el párrafo anterior, el cargo de inconstitucionalidad en contra de esta norma no fue admitido, por lo que no se trata de "una norma efectivamente demandada". Por lo demás, dicho pretendido cargo cuestionaba que el parágrafo 3° vulneraba el principio de consecutividad, que no el desconocimiento de los artículos 150 numeral 19, literal d), y 189, numeral 24, de la Constitución Política. Segundo, el referido parágrafo no es susceptible de controlarse por la vía de la integración de la unidad normativa, en tanto constituye una proposición jurídica autónoma que no tiene un vínculo inescindible con el descuento de 10% al SOAT. En nuestra opinión, la mayoría de la Sala Plena inadvirtió que, en la misma sentencia C-284 de 2014, la Corte concluyó que, en todo caso, "esta facultad no la autoriza entonces para pronunciarse de oficio sobre normas no acusadas mediante acción pública, y en casos en los cuales no se den los presupuestos de la integración normativa".

Adicionalmente, la Sentencia C-284 de 2014 advirtió que "es admisible controlar el acto demandado a la luz de normas constitucionales no invocadas en la demanda, sólo si se advierte un vicio evidente de inconstitucionalidad". Consideramos que la decisión no expuso de forma suficiente las razones por las cuales el parágrafo 3° del artículo 2 de la Ley 2161 de

2021 incurrió en un defecto de tal entidad, circunstancia necesaria para dar aplicación a la facultad excepcional mencionada.

Por lo demás, la decisión de la mayoría de la Sala Plena en el caso concreto desconoce la filosofía y la estructura del sistema de control constitucional previsto por la Constitución Política de 1991. En términos generales, el Constituyente diseñó, entre otros, dos dispositivos para el ejercicio del control abstracto por parte de la Corte Constitucional: (i) el control automático e integral y (ii) el control por vía de acción pública de inconstitucionalidad. El primero, es por definición, integral; el segundo, se circunscribe a la norma demandada y a los cargos formulados. Con la aplicación del artículo 22 del Decreto 2067 al caso sub examine, la diferencia entre dichos dispositivos de control se disipa, en detrimento de los principios de supremacía constitucional, democracia deliberativa y de autorrestricción judicial. Esto, en tanto la interpretación acogida por la mayoría podría dar lugar a que, mediante el control por vía de acción pública de inconstitucionalidad, se lleve a cabo control automático e integral de las disposiciones examinadas.

En los anteriores términos, suscribimos el presente salvamento parcial de voto.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-395/22

1. 1. En la Sentencia C-395 de 2022 la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró exequible, por el cargo analizado, el artículo 2° de la Ley 2161 de 2021, excepto por la expresión “del diez por ciento (10%)” contenida en el parágrafo 1° y todo el parágrafo 3°, que se declararon inexecutable.

2. La demanda se dirigió contra el artículo 2 de la Ley 2161 de 2021. Esta norma tiene dos contenidos centrales. Primero, la previsión de un descuento, por única vez en el año 2022, del 10% en la prima del SOAT, bajo determinado supuesto. Segundo, el establecimiento de un tope porcentual a las comisiones por intermediación en la venta del SOAT.

3. En el debate se advirtió que el demandante se ocupó principalmente de impugnar el primer contenido (el descuento), y en menor medida el segundo (el tope a los cargos de intermediación). En razón a la deficiente referencia de la demanda respecto del tope a los cargos de intermediación, la Asociación Colombiana de Derecho de Seguros (ACOLDESE) advirtió a la Corte que ambos contenidos -descuento y tope a la intermediación- son puntuales y específicos, en un ámbito que debería ser técnico y estar reservado por tanto al Presidente de la República, razón por la cual el Congreso incurrió en una extralimitación de

competencia.

4. Así las cosas, la Sala Plena asumió que los argumentos propuestos por el demandante para justificar la inconstitucionalidad del primer contenido del artículo acusado eran suficientes para justificar, también, la inconstitucionalidad del segundo contenido. A partir de este razonamiento planteó el problema jurídico.

5. En las sentencias C-284 de 2014, C-203 de 2021 y C-091 de 2022 la Corte se pronunció sobre los estrictos requisitos que se deben cumplir para pronunciarse sobre un problema de constitucionalidad no planteado dentro de los cargos de la demanda y propuestos por un interviniente. La Sala Plena ha sido muy cuidadosa y exigente al momento de decidir si asume el análisis de un cargo que surge de las intervenciones.

6. Teniendo en cuenta que este caso podría refutarse que el accionante no demandó específicamente el párrafo tercero, considero importante aclarar que el análisis de constitucionalidad del tope a los cargos de intermediación surgió de la misma demanda, no por solicitud de un interviniente. Entenderlo de forma diferente implicaría permitir, a futuro, que se demande una ley completa y, a partir de las intervenciones, sumar cargos no propuestos contra apartes, en general, acusados; lo cual va en contravía de la jurisprudencia constitucional.

7. En los anteriores términos, dejo consignada mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado