

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-1125 de
2008 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Aplicación de la sentencia integradora - intermediarios de seguros

Magistrados Ponentes

Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	NORMAS DEMANDADAS	3
3.	PROBLEMA JURÍDICO	6
4.	CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	7
5.	DECISIÓN.....	12
6.	ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.....	13

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-1125 DE 2008 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Aplicación de la sentencia integradora – intermediarios de seguros

Magistrado Ponente

Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

1. Introducción

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Felipe Andrés Ávila Reyes y José de Jesús Ávila Castaño demandaron la inexecutable del parágrafo del artículo 3º de la Ley 1148 de 2007 “por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones”, pues estiman que este precepto vulnera los artículos 13, 25 y 333 de la Constitución Política.

2. Normas demandadas

Los textos acusados son del siguiente tenor literal:

LEY 1148 DE 2007
(julio 10)
Diario Oficial No. 46.685 de 10 de julio de 2007
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 3o. CONTRATACIÓN DE LA PÓLIZA DE VIDA PARA CONCEJALES. Los alcaldes de municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, la póliza de seguro de vida y de salud para los concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Los gastos asumidos por la administración central municipal derivados de la contratación del seguro de vida y salud, de los concejales, no se toman en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central municipal para el

cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000.

PARÁGRAFO. Contratación asociada de pólizas colectivas. Los alcaldes de municipios de quinta y sexta categoría podrán delegar, en la Federación Colombiana de Municipios, el proceso de selección y adjudicación del corredor de seguros y/o de la compañía de seguros legalmente autorizada por la Superintendencia Financiera, para el cumplimiento de los cometidos y funciones que les asigna a aquellos la ley en relación con las pólizas de seguros de vida a favor de los concejales, garantizando los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en la Ley 80 de 1993, en cuyo caso actuará a título gratuito.

Argumentos de la demanda

Los ciudadanos estiman que el parágrafo del artículo 3º de la Ley 1148 de 2007, vulnera los artículos 13 (derecho a la igualdad), 25 (derecho al trabajo) y 333 (derechos a la libre competencia y a la libertad de empresa), porque establece un trato diferenciado injustificado, en materia de contratación de las pólizas colectivas de seguros de vida a favor de los concejales, entre los corredores de seguros y las compañías de seguros, por un parte, y las agencias de seguros y los agentes de seguros, por otra parte. Las razones que justifican la anterior acusación se consignan a continuación.

En primer lugar, exponen que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Código del Comercio regulan diferentes sujetos que despliegan funciones de intermediación en el negocio asegurador, entre las que se cuentan los corredores de seguros, las agencias de seguros y los agentes de seguros. Sostienen que estos sujetos intervienen en el mercado asegurador con una misma finalidad, actuar como intermediarios en la celebración del contrato de seguro y en su correspondiente renovación, y que todos son idóneos, técnica y profesionalmente, para realizar dicha gestión. Motivo por el cual concluyen que el trato diferenciado establecido por el precepto acusado, en materia de las pólizas de seguros de vida de concejales, es discriminatorio por ser injustificado y desproporcionado.

En segundo lugar, consideran que el parágrafo demandado vulnera el derecho fundamental al trabajo porque les impide a los agentes de seguro y a las agencias de seguro desempeñarse en un ámbito especial relacionado con el giro ordinario de sus actividades, el cual si bien no constituye –según afirman los demandantes- su negocio principal, si podía ser una fuente de ingresos laborales de no haber sido vedado por el legislador.

Alegan que el enunciado normativo acusado afecta también la libre competencia porque el legislador alteró las condiciones en el mercado asegurador en materia de pólizas de concejales al privilegiar unos sujetos e impedir que otros concurren al mercado en igualdad de condiciones. Consideran que de esta manera se reduce la competitividad en el mercado asegurador lo que en definitiva ocasionará un detrimento

en el erario público al crearse una situación de ventaja de ciertos sujetos, los cuales al no tener competencia carecerán de incentivos para ofrecer mejores precios y coberturas.

Aseveran que el precepto demandado configura un monopolio inconstitucional a favor de los corredores de seguros en relación con el mercado de las pólizas de los concejales, pues se trata de un monopolio creado a favor de particulares y que no tiene un fin rentístico, en abierta contradicción con el artículo 336 constitucional.

Por último, sugieren que la posibilidad de delegar en la Federación Colombiana de Municipios la contratación de las pólizas de seguros de vida de los concejales no encuadra dentro de las actividades que a la luz de sus estatutos puede ejercer esta persona jurídica.

Intervenciones

Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA-

El ciudadano Roberto Junguito Bonnet, Presidente Ejecutivo de FASECOLDA presentó un escrito por medio del cual cuestiona la constitucionalidad del enunciado normativo demandado. A continuación se hará referencia a los argumentos consignados en la intervención.

En primer lugar hace referencia al contenido normativo del precepto acusado, el cual faculta a los alcaldes de los municipios de quinta y sexta categoría para delegar en la Federación Colombiana de Municipios el proceso de selección y contratación de las pólizas de vida de los concejales de los municipios. Anota que el aparte demandado en lo referente a la participación de los intermediarios de seguros en dicho proceso de selección y contratación sólo hace referencia a los corredores de seguros, de manera tal que excluye a los agentes de seguros y a las agencias de seguros.

Hace referencia luego a la normatividad vigente en materia de intermediación de seguros, específicamente al artículo segundo del Decreto reglamentario 2605 de 1998 el cual textualmente consigna que *“la actividad de intermediación se seguros y reaseguro está reservada a las sociedades corredoras de seguros, a las sociedades corredoras de reaseguros, a las agencias colocadoras de seguros y a los agentes colocadores de pólizas de seguros, de acuerdo con su especialidad”*.

Deduca de la anterior disposición que todos los intermediarios de seguros cumplen funciones similares en el mercado de seguros cual es *“facilitar y promover el acercamiento entre los tomadores de seguros y las compañías de seguros, quienes expiden las pólizas”*.

Destaca por otra parte que los incisos primero y segundo del artículo 3º de la Ley 1148 de 2007 cuando regula la contratación de los seguros de vida de los concejales por parte de los alcaldes de los municipios de quinta y sexta categoría no diferencia entre los

distintos tipos de intermediarios, de manera tal que en estos casos pueden intervenir en el proceso de selección y de contratación los agentes de seguros y las agencias de seguros.

De todo lo anterior concluye que el enunciado normativo demandado establece un trato diferenciado carente de justificación -y por ende discriminatorio- respecto de los agentes de seguros y las agencias de seguros, al impedirles participar en el proceso de selección de contratación de los seguros de vida de los concejales cuando lo adelanta la Federación Colombiana de Municipios. Razón por la cual solicita que se profiera una sentencia integradora que subsane la omisión legislativa relativa en que incurrió el legislador o que se declare la inconstitucionalidad del párrafo demandado.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4558, radicado en la Secretaría General de esta Corporación el veintitrés (23) de julio de dos mil ocho (2008), solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada frente a los cargos formulados en la demanda.

Inicia su exposición la Vista Fiscal con un recuento de la situación de los municipios de quinta y sexta categoría, los cuales afirma son los de menor capacidad fiscal y con frecuencia los más pobres y atrasados del país. Pasa luego a analizar las distintas personas jurídicas que intervienen en la actividad aseguradora, la cual de conformidad con el artículo 335 constitucional es de interés público y sólo puede ser ejercida conforme a la ley. Sostiene que dicha actividad *“está a cargo de compañías constituidas para el efecto, y se comercializan sus productos bien sea directamente por ellas o por los intermediarios (corredores, agencias y agentes de seguros. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículos 38, 40)”*.

Asevera, no obstante, que no todas las personas que intervienen en dicha actividad son iguales y las diferencias obedecen a su capacidad técnica y financiera al grado de subordinación que existe entre ellas. Así: *“Las compañías de seguros, por ser las que producen los seguros, tienen la mayor capacidad técnica y financiera para comercializarlos. Luego le siguen las sociedades corredoras de seguros que **son sociedades anónimas** que tienen como objeto exclusivo ofrecer seguros y promover su celebración y renovación a título de intermediario entre el asegurado y el asegurador”* (negrillas y subrayas originales).

Mientras que –siempre según la Vista Fiscal- las agencias y agentes de intermediación de seguros se encuentran en la *“última escala”* debido a que *“su capacidad de comercialización es menor, al punto de asimilarse a sociedades corredoras de seguros cuando las agencias causan, durante el ejercicio anual anterior y a título de comisiones, una suma superior a 800 salarios mínimos legales mensuales”*.

Agrega que los agentes y agencias tienen una relación de subordinación directa con las compañías de seguros porque representan los intereses de las últimas, pues no pueden

ejercer su actividad sin contar con la autorización de las compañías, las cuales la pueden revocar unilateralmente. De lo anterior deduce que en virtud de la relación de subordinación directa que tienen las agencias y agentes de seguros con las compañías a partir de la representación y las consecuentes condiciones ya señaladas, *puedan ser asimiladas “como parte de la misma compañía, de manera tácita o expresa”* (subrayas originales).

Respecto del enunciado normativo demandado afirma que establece un mecanismo –la contratación asociada de pólizas de seguros de vida de los concejales- que *“busca favorecer los recursos de los municipios de quinta y sexta categoría, en cuanto a la precariedad de los mismos, mediante la aplicación de economía de escala a través de la contratación colectiva de las pólizas (compra al por mayor y no al detal)”*.

En esa medida encuentra justificado el trato diferenciado porque las agencias y agentes de seguros *“no tienen la capacidad técnica o financiera para hacer ofertas competitivas a escala”*.

Afirma que la ley de manera tácita los asimiló como parte de las mismas compañías de seguros, de manera tal que no se presentaría la exclusión alegada en la demanda. Considera que la supuesta inclusión *“se convierte en una ventaja comparativa para las mismas compañías de seguros, en cuanto a la presencia local que pueden hacer mediante las agencias y agentes para el suministro de las pólizas en cada uno de los municipios de quinta y sexta categoría y para la prestación del servicio de posventa”*.

En el mismo sentido considera que las agencias y agentes de seguros pueden participar en el proceso de contratación de pólizas de seguros de vida de los concejales cuando sea adelantado por los alcaldes de los municipios de quinta y sexta categoría, de manera tal que no estarían totalmente excluidos de este proceso de contratación, razón por la que el enunciado demandado no vulnera los derechos al trabajo, a la libre competencia económica en igualdad de condiciones y a la libertad de empresa.

De lo anterior concluye que *“la contratación asociada de pólizas colectivas de seguros de vida para los concejales de los municipios de quinta y sexta categoría mediante delegación a la Federación Colombiana de Municipios no vulnera el derecho a la igualdad de las agencias y agentes de seguros al no ser incluidos para participar en dicho tipo de proceso contractual, debido a que se trata de una figura optativa que busca favorecer las finanzas de tales municipios mediante economía de escala, para lo cual se asimilan esas agencias y agentes a partes integrantes de las compañías de seguros”*.

3. Problema Jurídico

De esta manera, deberá esta Corporación resolver si el enunciado normativo demandado vulnera el principio de igualdad y el derecho a la libre competencia y al trabajo de los agentes y las agencias de seguros.

4. Consideraciones de la Corte Constitucional

Tal como se expuso en el acápite primero de la presente decisión el examen de constitucionalidad de una disposición por supuesta infracción del principio general de igualdad exige una comparación internormativa, entre el conjunto de preceptos que establecen los regímenes jurídicos involucrados, adicionalmente al empleo de herramientas metodológicas adicionales para examinar la proporcionalidad y razonabilidad del trato diferenciado.

En el acápite anterior se describió el régimen legal de las sociedades corredoras de seguros, de las agencias de seguros de los agentes de seguros, descripción de la cual se concluye que si bien existen diferencias notables en cuanto a su regulación, porque las sociedades corredoras de seguros están sometidas a un régimen jurídico mucho más estricto en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, inspección, vigilancia y control, en definitiva, entre estos sujetos existe a su vez una semejanza notable: *todos son intermediarios de seguros*, es decir, promueven la celebración de contratos de seguros y por lo tanto median entre la compañía de seguros y el tomador del seguro.

Cabe recordar que la acusación del demandante se centra en la diferencia de trato establecida en el parágrafo del artículo 3º de la Ley 1148 de 2007, precepto según el cual la Federación Colombiana de Municipios, cuando haya sido delegada por los alcaldes de los municipios de quinta y sexta categoría, adelantará el proceso de selección y adjudicación de las pólizas de seguros de vida a favor de los concejales con los corredores de seguros y/o compañías de seguros, excluyendo a los agentes de seguros y a las agencias de seguro. Por lo tanto el cargo planteado obliga a indagar las razones que justifican la exclusión por parte del Legislador de un sujeto que está autorizado a desarrollar una actividad de intermediación de seguros.

Ahora bien, el Procurador General de la Nación en su concepto propone una interpretación de la disposición acusada según la cual no habría tratamiento diferenciado pues en su opinión la expresión “compañías de seguros” comprende los agentes y las agencias de seguros. Entiende el Ministerio Público que debido a la relación de subordinación existente entre éstos últimos y las primeras, los agentes y las agencias de seguros “*puedan ser asimilados como parte de la misma compañía, de manera tácita o expresa*”.

No obstante encuentra esta Corporación que esta interpretación aunque bienintencionada no es correcta. En primer lugar porque el ordenamiento jurídico vigente diferencia claramente entre las compañías de seguros y los distintos intermediarios de seguros, de manera tal que la pretendida asimilación propuesta por el Ministerio Público dista de tener lugar en el ordenamiento jurídico colombiano. En segundo lugar porque la Vista Fiscal confunde el control sobre las agencias y agentes de seguros a cargo de las compañías de seguros, que se manifiesta en la autorización para ejercer la representación (inciso segundo artículo 101 Ley 510 de 1999) con una relación de subordinación. La *representación* implica precisamente que se trata de dos

sujetos jurídicos diferentes sin que pueda entenderse que uno de ellos subsuma o asimile al otro. Finalmente el EOSF prevé la existencia de agentes de seguros dependientes e independientes, mientras los primeros han celebrado contrato de trabajo para desarrollar la labor de agente colocador con una compañía de seguros o una sociedad de capitalización, los segundos *“por sus propios medios, se dedican a la promoción de pólizas de seguros y de títulos de capitalización, sin dependencia de la compañía de seguros o de la sociedad de capitalización, en virtud de un contrato mercantil”*. Entonces, si bien podría entenderse que los agentes dependientes en virtud de una interpretación extensiva podrían quedar comprendidos dentro de la expresión *“compañías de seguros”* utilizada en el parágrafo demandado, no sucede lo mismo con los agentes independientes.

Es preciso por lo tanto examinar si el trato diferenciado dispensado por la disposición acusada entre corredores de seguros, agentes y agencias de seguros es proporcional y razonable. Por estar en juego derechos constitucionales tales como la libertad de competencia –porque la exclusión de los agentes y las agencias de seguros afecta la faceta de la libertad de competencia como un derecho de los agentes a concurrir en el mercado-, el derecho al trabajo o la libertad de ejercer un oficio –pues el enunciado normativo puede ser entendido también como una restricción a la libertad de ejercer el oficio de agentes colocadores de seguros-, de conformidad con la metodología propuesta por esta Corporación en otras decisiones –el denominado juicio integrado de igualdad-¹, el trato diferenciado sólo se justificaría si fuera necesario para conseguir un fin constitucionalmente legítimo, lo que pasará a examinarse a continuación.

En primer lugar habría que indagar cual es la finalidad del trato diferenciado, para lo cual resulta idóneo investigar cual es el propósito perseguido por el enunciado normativo demandado, esto es la posibilidad de contratación colectiva de pólizas de seguros. Al respecto cabe señalar que esta disposición tuvo origen en un proyecto presentado ante el Congreso de la república por el Gobierno nacional y que el enunciado normativo demandado no sufrió modificaciones durante su trámite ante el órgano Legislativo. Resulta por lo tanto ilustrador consultar lo consignado en la exposición de motivos del Proyecto de ley 108 de 2006 del Senado de la república, el cual finalmente se convertiría en la Ley 1148 de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No. 355 de ocho (08) de septiembre de 2006. Sobre la finalidad del enunciado normativo en cuestión el Ministro de Interior y de Justicia afirma:

El tercer artículo está destinado a la provisión del seguro de vida para concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, asunto en el que los miembros de estas corporaciones han encontrado numerosos obstáculos por cuenta de la definición de la sección presupuestal del municipio que debe cubrir dicho gasto:

Artículo 68. Seguros de vida y de salud. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así

¹ Ver sentencia C-093 de 2001.

como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo.

Sólo los concejales, que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito.

La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional.

Parágrafo. El pago de la primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio. (Negrillas fuera de texto).

Sin embargo, y a pesar de la clara voluntad del legislador de establecer el derecho, actualmente en muchos municipios, mayoritariamente, de 5ª y 6ª categoría se ha dificultado su aplicación, por razones que tienen que ver con las polémicas suscitadas en torno a la sección presupuestal del municipio que debe cubrir el valor de la correspondiente póliza, con el alto costo de las mismas debido a circunstancias de orden público que aumentan el nivel de riesgo de los concejales, y adicionalmente con las limitaciones impuestas por la Ley 617 de 2000 en cuanto a los montos permitidos para el funcionamiento de estas corporaciones. De este modo se ha generado una peligrosa situación de indefinición que en muchos casos perpetúa la inobservancia de la norma.

Para resolver esta situación, se propone identificar la sección presupuestal del sector central del municipio como medida adecuada para garantizar el cumplimiento del tan importante mecanismo de protección de las familias de los concejales. Finalmente se presenta una alternativa que les permitiría a las administraciones municipales disminuir el costo de las pólizas mediante un sistema de negociación colectiva (negrillas añadidas).

Nótese entonces que la finalidad de la negociación colectiva de las pólizas de seguros por medio de la delegación por parte de los alcaldes de los municipios de quinta y sexta categoría en la Federación Colombiana de Municipios de la selección del contratista y la adjudicación de los contratos es la de disminuir los costos de las pólizas de seguros de vida de los concejales. En el Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley 108 del Senado también se hace alusión a este propósito cuando el ponente sostiene:

El tercer artículo propone complementar el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, al definir la sección del presupuesto municipal con la que se sufragarán los costos de las pólizas de seguro de vida para concejales que la citada ley obliga a contratar al respectivo alcalde. Tal como se señala en la Exposición de Motivos presentada en el proyecto de ley, este es el modo más

adecuado para resolver la dificultad en que se encuentran los concejales de municipios en los que el nivel de gasto autorizado para el concejo resulta insuficiente para cubrir el costo de las pólizas de seguro de vida, situación que infortunadamente ha desembocado en incumplimientos de este derecho reconocido legalmente. **También se considera adecuado el mecanismo propuesto para negociación colectiva de las mismas ya que solo de este modo es posible reducir los costos sin violar la orbita de la empresa privada** (negrillas añadidas).

Una vez definido que la negociación colectiva de las pólizas de seguros de vida de los concejales busca abaratar los costos de las mismas, habría que indagar si a su vez el trato diferenciado entre los distintos intermediarios de seguros persigue a su vez un fin constitucionalmente legítimo cuestión que en principio no tiene una fácil respuesta. En efecto, como puede observarse de las anteriores transcripciones es claro que durante el trámite del proyecto de ley no se hizo referencia a la exclusión de los agentes y las agencias de seguros, asunto que parece haber pasado inadvertido.

El Ministerio Público sostiene en su concepto que el trato diferenciado si persigue un fin constitucionalmente legítimo que es el mismo perseguido por la negociación colectiva de las pólizas de seguros de vida de los concejales, esto es, abaratar los costos de las pólizas de seguros de vida de los concejales, pues considera que por su mayor capacidad técnica, operativa y financiera las sociedades corredoras de seguros podrían manejar economías de escalas que les permitirían ofrecer a la Federación Colombiana de Municipios pólizas a mejores precios que los agentes y las agencias de seguros.

No obstante, esta justificación no soporta un análisis detenido. En efecto, si el propósito de la exclusión era abaratar los costos de las pólizas de seguros de vida de los concejales la medida del Legislador resulta contradictoria pues precisamente para mejorar los precios se requiere que más agentes económicos concurren al mercado, pues "*[s]ólo por el acicate del beneficio y la sanción de la pérdida económica los empresarios tratarán de minimizar costes e innovar, consiguiéndose una asignación más eficaz de los recursos económicos escasos*"².

El trato diferenciado resulta entonces a todas luces inadecuado para conseguir el fin supuestamente pretendido de tal manera que se convierte en desproporcionado y en esa medida en discriminatorio. Máxime cuando la misma disposición establece otra medida menos gravosa para la libre competencia y para el derecho al trabajo y a ejercer un oficio de los agentes y las agencias de seguros, cual es la de respetar las reglas de contratación señaladas por la Ley 80 de 1993, uno de cuyos criterios para la selección de contratistas es precisamente el precio ofrecido. Por lo tanto, la Federación Colombiana de Municipios podría escoger al intermediario de seguros que ofreciera el mejor precio de las pólizas de seguro de vida de los concejales –claro está teniendo en cuenta los otros criterios de selección señalados en la legislación vigente- sin importar de cual intermediario se trate.

² DE JUAN ASENJO, ob. cit. p. 147.

Por otra parte cabría pensar que el trato diferenciado entre los distintos intermediarios tiene que ver con la mayor capacidad técnica financiera y operativa de las sociedades corredoras de seguros, al igual que los controles más estrictos que existen sobre este tipo de sociedades, que en alguna medida podría ofrecer mayores garantías relacionadas con el cumplimiento de los contratos. Empero, el trato diferenciado también se revela inadecuado frente a este propósito porque por una parte los intermediarios de seguros, como su nombre lo indica cumplen una función de intermediación y el responsable final del cumplimiento de las pólizas de seguros son las compañías de seguros, razón por la cual no interesa la naturaleza jurídica del sujeto que medie en el procedimiento de contratación. Cabe recordar que los agentes y las agencias de seguros no están exentos de controles y que adicionalmente requieren la autorización de las compañías de seguros para representarlas, por lo tanto desde esta perspectiva tampoco se justifica excluirlos del mercado de las pólizas de los seguros de vida de los concejales.

El trato diferenciado se revela entonces injustificado porque no apunta a una finalidad constitucionalmente legítima además de ser innecesario, desproporcionado y de afectar el goce de derechos constitucionales y en tal medida es un trato discriminatorio inconstitucional.

Ahora bien, para reparar la vulneración del principio de igualdad encuentra esta Corporación que en el caso concreto es pertinente proferir una sentencia que incluya las categorías de sujetos jurídicos inicialmente no contemplados por la disposición acusada, para lo cual en lugar de incluir de manera expresa a los agentes y agencias de seguros resulta relevante recurrir a la categoría de *intermediarios de seguros*, concepto genérico empleado por la legislación vigente, el cual comprende tanto a las sociedades corredoras de seguros como a las agencias y a los agentes de seguros.

En efecto, la legislación vigente emplea la expresión *intermediarios de seguros* para referirse a las personas naturales y jurídicas que promueven la celebración de contratos de seguros y por lo tanto median entre la compañía de seguros y el tomador del seguro, ese es el término utilizado por el EOSF e igualmente e empleado en el Decreto 1436 de 1998, norma reglamentaria de la Ley 80 de 1993 en materia de la selección de los intermediarios de seguros. En esa medida al acudir a la expresión *intermediarios de seguros* se toma en consideración el carácter sistemático del ordenamiento jurídico, a la vez que se preserva en mayor medida la redacción inicial del texto legislativo.

5. Decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- **DECLARAR EXEQUIBLE** por los cargos analizados, el parágrafo del artículo 3º de la Ley 1148 de 2007, en el entendido de que comprende a todos los intermediarios de seguros.

6. Análisis y conclusiones

- Respecto del principio de igualdad en contratación de pólizas colectivas de seguros de vida para concejales señaló la Corte Constitucional que si bien las sociedades corredoras de seguros, las agencias de seguros y los agentes colocadores de seguros son intermediarios de seguros, existen importantes diferencias regulatorias en cuanto a su naturaleza jurídica, su organización, el procedimiento para su constitución, su capital y su inspección, control y vigilancia, pero a su vez entre estos sujetos existe una semejanza: todos son intermediarios de seguros, es decir, todos promueven la celebración de contratos de seguros y por lo tanto median entre la compañía de seguros y el tomador del seguro, por lo que la diferencia de trato establecida en el parágrafo del artículo 3º de la Ley 1148 de 2007, precepto según el cual se excluye a los agentes de seguros y a las agencias de seguros, que están autorizados a desarrollar una actividad de intermediación, del proceso de selección y adjudicación que adelante por delegación la Federación Colombiana de Municipios para la contratación de las pólizas de seguros de vida a favor de los concejales de los municipios de quinta y sexta categoría, constituye un trato diferenciado que se revela injustificado porque no apunta a una finalidad constitucionalmente legítima además de ser innecesario, desproporcionado y de afectar el goce de derechos constitucionales.
- Frente a las exigencias del examen de constitucionalidad de una disposición por supuesta infracción del principio general de igualdad exige una comparación internormativa, entre el conjunto de preceptos que establecen los regímenes jurídicos involucrados, y adicionalmente el empleo de herramientas metodológicas para examinar la proporcionalidad y razonabilidad del trato diferenciado.
- En cuanto al carácter relacional del principio de igualdad, afirmó la Corte Constitucional que a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, el de la igualdad no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter relacional, que se constituye es uno de los factores que explica la omnipresencia del principio de igualdad en la jurisprudencia de esta Corporación, pues hace posible que sea invocado frente a cualquier actuación de los poderes públicos con independencia del ámbito material sobre el cual se proyecte.
- En cuanto al alcance y a los mandatos que comprende el principio de igualdad señaló la Corte que la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar,

se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente al igual que un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Estos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

- Respecto de la herramienta metodológica que constituye el test de igualdad y las etapas del juicio de proporcionalidad afirmó la Corte que la jurisprudencia constitucional colombiana ha diseñado una metodología específica para abordar los casos relacionados con la supuesta infracción del principio y del derecho fundamental a la igualdad, se trata del juicio integrado de igualdad. Este juicio parte de un examen del régimen jurídico de los sujetos en comparación, con el objeto de determinar si hay lugar a plantear un problema de trato diferenciado por tratarse de sujetos que presentan rasgos comunes que en principio obligarían a un trato igualitario por parte del legislador. Posteriormente se determina la intensidad del test de igualdad de conformidad con los derechos constitucionales afectados por el trato diferenciado, para finalmente realizar un juicio de proporcionalidad con sus distintas etapas –adecuación, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto- sobre el trato diferenciado.
- Frente al trato diferenciado dispensado por la disposición acusada entre corredores de seguros, agentes y agencias de seguros no resulta justificado, toda vez que por estar en juego derechos constitucionales tales como la libertad de competencia, el derecho al trabajo o la libertad de ejercer un oficio, la finalidad de la negociación colectiva de las pólizas de seguros era la de disminuir los costos de las pólizas de seguros de vida de los concejales, pero este fin no resulta constitucionalmente legítimo, dado que existe otra medida menos gravosa para la libre competencia y para el derecho al trabajo y a ejercer un oficio, cual es la de respetar las reglas de contratación señaladas por la Ley 80 de 1993, uno de cuyos criterios para de selección de contratistas es precisamente el precio ofrecido; Si se adujera que el trato diferenciado tiene que ver con la mayor capacidad técnica financiera y operativa de las sociedades corredoras de seguros, al igual que los controles más estrictos que existen sobre este tipo de sociedades para ofrecer mayores garantías relacionadas con el cumplimiento de los contratos, el trato diferenciado también se revela inadecuado frente a este propósito porque por los intermediarios de seguros, una función de

intermediación, siendo el responsable final del cumplimiento de las pólizas de seguros las compañías de seguros. En consecuencia, el trato diferenciado se revela injustificado porque no apunta a una finalidad constitucionalmente legítima además de ser innecesario, desproporcionado y de afectar el goce de derechos constitucionales.

- En cuanto a las libertades asociadas que le corresponde al estado garantizar, afirmó la Corte Constitucional que la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades, en el sentido que el ejercicio del derecho individual de la libre competencia está limitado por la función social que debe cumplir, por lo que se explica la pluralidad de intereses protegidos por el derecho constitucional de la libre competencia económica, cuyo mantenimiento exige del Estado la garantía de ciertas libertades básicas: (i) la libertad de acceso al mercado y la multiplicidad de empresarios, con las excepciones y restricciones que por ley mantiene el Estado sobre determinadas actividades; (ii) la libertad de los agentes competidores para ofrecer los bienes y servicios producidos con las condiciones y ventajas comerciales que estimen oportunas; y (iii) la libertad de los consumidores o usuarios para elegir el producto que más le convenga según sus intereses y para contratar con cualquiera de los agentes oferentes, los bienes o servicios que requieren.
- En lo referente a la Conformación del Sistema Financiero y Asegurador afirmó la Corte que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero señala que el sistema financiero y asegurador se encuentra conformado por: Establecimientos de crédito, Sociedades de servicios financieros, Sociedades de capitalización, Entidades aseguradoras e Intermediarios de seguros y reaseguros
- Respecto del régimen jurídico, las funciones y el concepto de los Intermediarios de Seguros indicó la Corte que son intermediarios de seguros las sociedades corredoras de seguros, los agentes y las agencias de seguros, que tiene en común la promoción de la celebración de contratos de seguros y por tanto median entre la compañía de seguros y el tomador del seguro. Son corredores de seguros las empresas constituidas o que se constituyan como sociedades anónimas, cuyo objeto social sea exclusivamente ofrecer seguros, promover su celebración y obtener su renovación a título de intermediarios entre el asegurado y el asegurador; estas sociedades estarán sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria (actualmente la Superintendencia Financiera de conformidad con el Decreto 4327 de 2005), y deberán tener un capital mínimo y una organización técnica y contable, con sujeción a las normas que dicte al efecto la misma Superintendencia. Los agentes colocadores de pólizas de seguros y de títulos de capitalización son personas naturales que promuevan la celebración de contratos de seguro y de capitalización y la renovación de los mismos en relación con una o varias compañías de seguros o sociedades de capitalización; pueden ser dependientes o independientes según hayan celebrado contrato de trabajo para desarrollar la labor de agente colocador con una compañía de seguros o una sociedad de capitalización, o su dedicación a la

promoción de pólizas de seguros y de títulos de capitalización, se realice sin dependencia de la compañía de seguros o de la sociedad de capitalización, en virtud de un contrato mercantil. Las agencias, por su parte, pueden representar a una o varias compañías de seguros en un determinado territorio, y solamente podrán ser dirigidas por personas naturales y por sociedades de comercio colectivas, en comandita simple o de responsabilidad limitada, conforme a las normas mercantiles vigentes sobre la materia, siendo posible su asimilación a sociedades corredoras de seguros.

- Por último, respecto de la aplicación de la Sentencia Integradora, añadió la Corte que para reparar la vulneración del principio de igualdad encuentra esta Corporación que en el caso concreto es pertinente proferir una sentencia que incluya las categorías de sujetos jurídicos inicialmente no contemplados por la disposición acusada, para lo cual en lugar de incluir de manera expresa a los agentes y agencias de seguros resulta relevante recurrir a la categoría de intermediarios de seguros, concepto genérico empleado por la legislación vigente, el cual comprende tanto a las sociedades corredoras de seguros como a las agencias y a los agentes de seguros.