

MEMORANDO

MEM15-0007128-DOJ-2300

Bogotá, D.C., Lunes, 10 de agosto de 2015

PARA: Doctora CAROLINA MURILLO JUNCO.
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DE: Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

ASUNTO: Concepto Proyecto de Ley

Respetada doctora Carolina:

Revisado el proyecto de ley *"por la cual se establece el seguro de vida para los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se dictan otras disposiciones"*, a través del cual se pretende cubrir el riesgo por muerte e incapacidad al que están expuestos estos servidores en ejercicio de sus funciones, nos permitimos formular las siguientes observaciones de constitucionalidad:

1. Prestación especial adicional al régimen de seguridad social.

La consagración de un seguro de vida para determinados servidores públicos que exponen su vida e integridad por causa y con ocasión del ejercicio de sus funciones, podría constituir una prestación social especial adicional a las prestaciones sociales generales o comunes del Sistema General de Seguridad Social en Salud previsto en la Ley 100 de 1993, uno de cuyos principios es la universalidad o garantía de protección integral para todas las personas sin discriminación, en todas las etapas de la vida.

Establecer un seguro de vida para quienes ponen en riesgo su vida por el ejercicio de sus funciones como servidores públicos, como es el caso de quienes deben prestar sus servicios administrativos, de vigilancia, custodia y atención a las personas privadas de la libertad en las cárceles colombianas, resulta necesario y

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

*Claudia
14-08-15
3:02 pm*

conveniente frente a las circunstancias de riesgo para la salud y la vida en que deben desarrollar diariamente este trabajo.

No resultaría vulneratorio del derecho de igualdad, en tanto tales condiciones de riesgo implican la existencia de supuestos fácticos diversos, que necesariamente darían lugar a un tratamiento diferente para estos servidores públicos, siempre y cuando se determine que los beneficiarios son los funcionarios del Cuerpo de Vigilancia y Custodia, tal y como lo establecen los decretos 407 de 1994 y 2090 de 2003.

De hecho, ello se ha establecido respecto de otros servidores, que también prestan sus servicios bajo el riesgo de perder la vida o la salud, como son los funcionarios de la Dirección Nacional de Inteligencia, a través del Decreto 4616 de 2011, en su artículo 13, en el cual se estableció la facultad del *"Director del Departamento administrativo - Dirección Nacional de Inteligencia - de contratar un seguro de vida colectivo para los servidores públicos de la Dirección Nacional de inteligencia, que por causa o por ocasión del ejercicio de sus funciones, pierdan la vida"*.

En consecuencia, el establecimiento de este seguro de vida, a juicio de esta Dirección, no resulta incompatible con el régimen de seguridad social integral previsto para la **generalidad** de los servidores públicos. En este caso no estamos frente a la generalidad de la función pública, a la que se refiere el concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, **(Rad. 20152060105072 del 3 de junio de 2015)** para lo cual considera que un seguro de vida para los servidores públicos de una entidad no cabe por cuanto la ley ya tiene contemplado este beneficio.

Es claro que no se trata del conjunto de servidores públicos en general, sino de casos especiales como el de los servidores del INPEC, quienes ameritan un tratamiento diferencial.

2. Competencia para regular la materia.

Teniendo en cuenta que las normas relativas al régimen de prestaciones sociales mínima de los trabajadores oficiales están consagradas en la Ley 4a de 1992 y que existe el acuerdo laboral suscrito el pasado 9 de enero de 2015 entre el Gobierno y los sindicatos del INPEC, no se hace necesaria la expedición de una ley para establecer este seguro de un seguro de vida, que podría calificarse como

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

una prestación especial dentro del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

La competencia para la regulación de la materia se encuentra compartida entre el legislador y el ejecutivo, conforme lo establece el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política, según los cuales corresponde al Congreso dictar las normas generales y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos.

Así también lo ha definido la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ y del Consejo de Estado², al señalar esta competencia compartida, dado que el legislador debe simplemente fijar los principios y los parámetros que, por su parte Gobierno debe tener en cuenta para establecer no sólo la escala de remuneración sino los demás elementos que son propios del régimen salarial y prestacional.

Por lo expuesto, se considera que el asunto puede ser regulado a través de decreto expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las normas generales señaladas en la **Ley 4 de 1992**.

Lo anterior, sin perjuicio de lo conceptuado por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público³, al señalar que se requiere contar con el título legal para financiar dicho gasto. Pues es claro que el fundamento legal hace referencia a la inclusión de la partida presupuestal respectiva, pero no a la autorización para contratar el seguro de vida, que como se señaló, es viable hacerlo mediante decreto expedido por el Presidente de la República.

3. Contenido del proyecto

Los artículos 1 a 7 del proyecto de ley, constituyen elementos esenciales del contrato de seguro y de las condiciones de la póliza, por lo que podrían omitirse y dejar que queden considerados dentro del contrato mismo.

Respecto de lo dispuesto en el artículo 8, en el cual se autoriza al Ministerio de Justicia y del Derecho para contratar con una compañía de seguros, no se considera procedente teniendo en cuenta que los beneficiarios del seguro son los

¹ Sentencia C-173 de 2009

² Sala de Consulta y Servicio Civil, septiembre 11 de 2003. Radicación No. 1518

³ Radicado 2-2015-010067 del 19 de marzo de 2015

servidores del INPEC y que dicha entidad tiene autonomía administrativa, patrimonio propio e independiente.

Resultaría un artículo que sería de este tenor:

Artículo 1º Pólizas de Seguros. El Director del Instituto Nacional y Carcelario podrá contratar un seguro de vida colectivo para los servidores públicos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, que por causa o con ocasión del ejercicio de sus funciones pierdan la vida.

4. Requerimiento de concepto a Función Pública

Finalmente, se considera que respecto del contenido del proyecto la competencia para conceptuar corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública quien es el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional de los servidores públicos y ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia.



FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL

Elaboró: Ángela Bautista y Fernando Álvarez
Revisó: María Claudia Suescún
Aprobó: Fernando Arévalo Carrascal

MEM15-000678810 de agosto de 2015

T.R.D. 2300-230-24