

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20166000045341

Fecha: 03/03/2016 02:13:01 p.m.

Bogotá D.C.

Doctora  
**CAROLINA MURILLO JUNCO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC  
Calle 53 No. 13 -27  
Bogotá, D.C.

Referencia. **POLIZA SEGURO DE VIDA** para los empleados del INPEC. Alcance a la respuesta No. 20166000015061 del 27/01/2016 relacionada con la contratación de un seguro de vida para los servidores públicos del INPEC.

Reciba un respetuoso saludo Doctora Carolina.

De manera atenta me refiero a la petición de revisión del concepto emitido por esta Dirección Jurídica el 27 de enero de 2016 con el número de radicado indicado en la referencia, mediante el cual solicita un pronunciamiento sobre si era procedente asignar los recursos presupuestales para financiar la póliza de seguro de vida de los servidores públicos del INPEC, con el fin de dar cumplimiento al Acuerdo Laboral suscrito el 9 de enero de 2015.

Al respecto, me permito manifestarle que en la mencionada comunicación se anexó un concepto emitido por esta Dirección Jurídica, en el que se concluye que "... se considera que en tanto que el sistema de seguridad social integral consagrado en la Ley 100 de 1993, y sus decretos reglamentarios contemplan el reconocimiento de un auxilio funerario para el empleado y cubre los riesgos laborales en los términos legalmente establecido en la ley 1562 de 2012, no es procedente que una entidad pública del orden nacional, contrate un seguro de vida para sus empleados de manera adicional, por cuanto la ley ya contempló este beneficio".

No obstante lo anterior, atendiendo la solicitud de revisar dicho pronunciamiento, con el fin de analizar las posibles alternativas para la creación del mencionado seguro de vida, tales como la expedición de un decreto con fundamento en las facultades consagradas en la Ley 4ª de 1992<sup>1</sup>, y proceder a la inclusión de una disposición en el Decreto 1069 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", o a la modificación del Decreto Ley 407 de 1994 "Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto

<sup>1</sup> "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política"

Nacional Penitenciario y Carcelario", es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones de carácter legal.

En primer lugar se debe tener en cuenta que el seguro de vida corresponde a una modalidad del contrato de seguros de personas, regulado en el Código de Comercio en sus artículos 1151 y siguientes, y se identifica como un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva. Conforme al artículo 1046 del Código de Comercio, para fines exclusivamente probatorios, el asegurador debe entregar al tomador en forma posterior a la celebración, el documento contentivo del contrato de seguro, el cual se denomina póliza que deberá redactarse en castellano y firmarse por el asegurador.

Por su parte, contempla el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en su Capítulo II, Normas especiales relativas a las Compañías de Seguros, sobre los seguros obligatorios; lo siguiente:

*"Artículo 191. Creación de seguros obligatorios. Solamente por ley podrán crearse seguros obligatorios." (negrilla fuera de texto)*

En este orden de ideas se considera que solamente una ley expedida por el Congreso de la República podrá autorizar la creación de seguros obligatorios, como sería el caso de un seguro de vida con carácter obligatorio.

A título de ilustración relacionamos los seguros aprobados por el legislador para los personeros y los concejales municipales, así:

1. Para el Personero Municipal:

La Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, señala:

*"Artículo 177. SALARIOS, PRESTACIONES Y SEGUROS. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde.*

*Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo". (Resaltado fuera de texto).*

2. Para los Concejales del municipio:

La Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, señala:

*"Artículo 68o. 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 el salario mensual vigente para el alcalde, así 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. (...)" (Resaltado fuera de texto)..*

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, establece:

*"Artículo 3: 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." (Resaltado fuera de texto).*

Adicionalmente a lo anterior, en materia presupuestal y autorización del gasto público, los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, consagran:

*"ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

*Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.*

*ARTICULO 346. Modificado por el art. 3, Acto Legislativo 003 de 2011. El nuevo texto del inciso primero es el siguiente: El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.*

*El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*

*Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones."*

Conforme a las disposiciones presupuestales que se han dejado transcritas, no es posible realizar un gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por lo que solamente el legislador podrá crear seguros obligatorios.

Con fundamento en las normas que se han dejado indicadas, es procedente concluir:

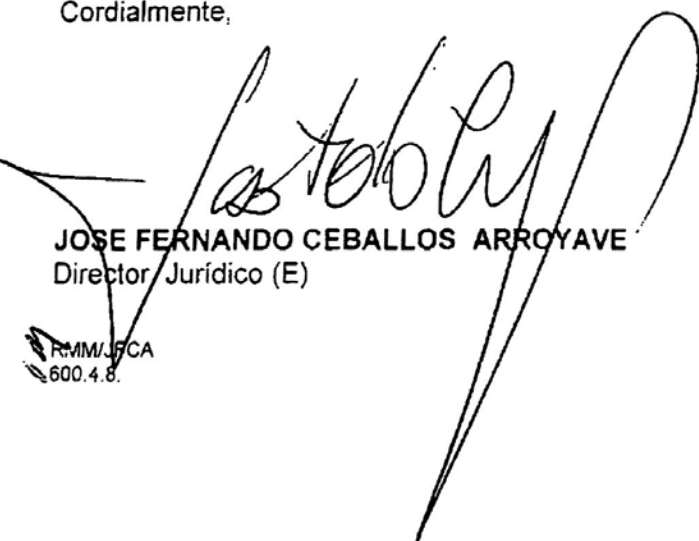
1. El de seguro de vida corresponde a una modalidad del contrato de seguros de personas, regulado en el Código de Comercio y por lo tanto, el mismo no corresponde a un elemento salarial o prestación social que pueda reconocerse a los empleados públicos y en consecuencia, no es procedente la expedición de un decreto en desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 4ª de 1992, autorizando la contratación de un seguro de vida obligatorio.
2. El Decreto 1069 de 2015, corresponde a una norma que compila decretos reglamentarios del Sector Justicia y del Derecho, por lo que no es procedente incluir una disposición en el mismo que cree una obligación para la creación de un seguro de vida obligatorio, en razón a que solamente la ley o un decreto con fuerza de ley puede aprobar una norma en tal sentido.
3. El Decreto 407 de 1994 que establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, corresponde a un Decreto Ley, el cual fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 172 de la Ley 65 de 1993 y por lo tanto, para su modificación se requiere de una disposición de la misma jerarquía, es decir, de una ley o de un decreto con fuerza de ley.

En consecuencia, conforme a las disposiciones anotadas, en criterio de esta Dirección Jurídica, se requiere de la aprobación de una ley, como soporte jurídico para que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC pueda contratar un seguro de vida obligatorio que ampare los riesgos de sus empleados y de esta forma dar cumplimiento al numeral 2º del Acuerdo Laboral suscrito el 9 de enero de 2015.

En los anteriores términos damos alcance a la respuesta con número de radicado 20166000015061 del 27 de enero de 2016.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

  
**JOSE FERNANDO CEBALLOS ARROYAVE**  
Director Jurídico (E)

RMM/JCA  
600.4.8.