



FONDO DE BIENESTAR SOCIAL
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
NIT. 800.252.683-3

FBSCGR

FECHA: 15/2/2019

HORA: 11:47:25

FOLIO

REGISTRO NO: **192000686**

TRAMITE A.: GERENTE - INDIRA MARIA GUTIERREZ ACUÑA

210

Bogotá D.C.,

Doctora

INDIRA MARIA GUTIERREZ ACUÑA

Gerente

Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República
Ciudad

REMITIR A: <i>Juan Carlos Perez</i>	
POR FAVOR TRAMITAR:	
URGENTE: ☐	IMPORTANTE: ☐
URGENTE E IMPORTANTE: ☒	
FECHA: <i>15-02-2019</i>	
FIRMA: <i>Indira Gutierrez</i>	

Respetada doctora Indira;

En atención a sus indicaciones y de manera atenta, me permito presentar algunas consideraciones con respecto a su inquietud sobre proceder o no a la renovación de la "Póliza Vida Grupo Beneficio Empleados" No. 010004077617-11, cuya vigencia va desde el 29 de marzo de 2018 hasta el 17 de febrero de 2019.

CONSIDERACIONES

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, es un ente público del orden Nacional, adscrito a la Contraloría General de la República, creado por la Ley 106 de 1993, que en su artículo 89 dispone:

(...) Creación y Naturaleza. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, adscrito a la Contraloría General de la República (...)

En el mismo sentido el artículo 90 de la citada norma establece como objetivos del Fondo de Bienestar los que se describen a continuación:

(...) 1. Contribuir a la solución de las necesidades básicas de salud, educación y vivienda de los empleados de la Contraloría General de la República.

2. Desarrollar planes especiales de vivienda, educación y salud para los empleados de la Contraloría General de la República.



FONDO DE BIENESTAR SOCIAL
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
NIT. 800.252.683-3

3. Desarrollar planes de crédito de salud, educación y vivienda para los empleados de la Contraloría General de la República y/o su cónyuge o compañero o compañera permanente.
4. Desarrollar planes de crédito para construcción de vivienda, compra de vivienda usada, liberación de gravámenes hipotecarios y mejoras en inmuebles para los empleados de la Contraloría General de la República y/o su cónyuge o compañero o compañera permanente y demás líneas de crédito de desarrollo social.
5. Administrar las cesantías de los empleados de la Contraloría General de la República.
6. Administrar el Colegio de la Contraloría General de la República.
7. Administrar el Centro Médico de la Contraloría General de la República.

En coherencia con el artículo 91, que define las funciones del Fondo de Bienestar así:

- (...) 1. Organizar, dirigir y administrar el reconocimiento y pago de las cesantías de los empleados públicos de la Contraloría.
2. Expedir los reglamentos generales que en materia de crédito de educación, salud y vivienda desarrolle, de conformidad con las normas legales y reglamentarias.
3. Expedir los reglamentos generales para la atención de las prestaciones a su cargo, de conformidad con las normas legales y reglamentarias.
4. Atender los requerimientos que en materia de vivienda formulen los empleados de la Contraloría General de la República.
5. Realizar las inversiones que le permitan servir oportunamente los objetivos propios y le garanticen seguridad, rentabilidad y liquidez.
6. Otorgar los créditos aprobados por la Junta Directiva del Fondo.
7. Cancelar las cesantías parciales y definitivas a los empleados y exempleados de la entidad.
8. Elaborar y ejecutar los programas de asistencia social para los empleados y sus familias.



FONDO DE BIENESTAR SOCIAL
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
NIT. 800.252.683-3

9. Elaborar y ejecutar programas recreativos y culturales para los funcionarios de la Contraloría General de la República y sus familias.
10. Establecer los planes educativos que debe desarrollar el Colegio para hijos de empleados.
11. Las demás que le sean asignadas por la ley. (...) Subrayado fuera de texto

Con base en los anteriores preceptos, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República tiene la misión de llevar a cabo programas de bienestar dirigidos de manera exclusiva a los empleados de la Contraloría General de la República y sus familias; programas asistenciales y exclusivos en donde la junta directiva se sustentó para aprobar la propuesta de adquirir una póliza de vida para los servidores públicos de la Contraloría General y del Fondo de Bienestar, en sesión celebrada el diecisiete (17) de mayo de 2011, y en cuya acta se lee:

(...) La propuesta presentada fue aprobada por la Junta Directiva teniendo en cuenta que la póliza cubriría a todos los empleados y se enmarca dentro de la misión de dar bienestar a los empleados de la Contraloría General de la República, del Fondo de Bienestar Social y de sus familias (...)

Lo anterior, sin el acompañamiento de un sustento normativo adicional.

Sin embargo, y a pesar de ser un ente autónomo adscrito al ente de control, el Fondo de Bienestar Social, al igual que las entidades que componen el ejecutivo (Gobierno Nacional), está sometido a la clasificación de empleos y sistema de carrera administrativa del régimen general previsto en la Ley 909 de 2004, el cual es diferente a la carrera administrativa especial de la Contraloría General de la República, situación que se debe precisamente a la falta de relación funcional entre la misión del Fondo y la del Ente de Control, razón por la que el Ejecutivo Nacional en uso de sus atribuciones para establecer el sistema salarial de los empleados públicos, y siendo la "estructura de los empleos" uno de sus componentes, el cual comprende el sistema de nomenclatura, revestido de la competencia que le atañe, procedió a modificar el sistema de nomenclatura y remuneración de los empleos públicos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, a través del Decreto 1151 de 1999, con la identidad y suficiencia jurídica necesaria para modificar leyes ordinarias precedentes en esta materia, como lo es la Ley 106 de 1993.

Es decir que, las funciones y objetivos institucionales del Fondo de Bienestar Social están relacionados estrictamente con labores de bienestar social para los



FONDO DE BIENESTAR SOCIAL
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
NIT. 800.252.683-3

empleados de la Contraloría General de la República, y tales actividades no pueden confundirse ni equipararse con las responsabilidades de control fiscal que están atribuidas a la Contraloría General de la República por los artículos 113, 119, 267 y siguientes de la Carta Política, los cuales justifican y sustentan un trato diferenciado y separado en esta materia conforme a la preceptiva del artículo 268-10 ibídem.

Afirmación que guarda plena armonía con lo expresado por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Alberto Arango Mantilla, Expediente 1999-00138 (N.I. 2034-99), que al resolver sobre la nulidad de la Resolución No. 09100 de 1997, mediante la cual el Contralor General de la Republica reglamento la carrera administrativa del Fondo de Bienestar Social de la C.G.R., en Sentencia de fecha 15 de abril de 2004, expresó:

(...) no cabe duda a la Sala que el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, por mandato legal, es un establecimiento público del orden nacional. En la ley 106 de 1993, ni en ningún otro estatuto de estirpe legal existe norma alguna que determine que el sistema de carrera administrativa aplicable en ese Fondo sea el que regula la carrera administrativa especial de la Contraloría General de la República. (...)

Lo que significa entonces que, en razón a su naturaleza jurídica, al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, definido por la jurisprudencia como un establecimiento público del orden nacional, le corresponde amparar sus actos de acuerdo con las disposiciones generales que rigen la función pública, no solamente en lo que se relaciona con las disposiciones respecto de su personal al equiparlo a la rama ejecutiva del poder público, sino también a la legalidad que regula la gestión de la administración pública en general, las normas que rigen la contratación estatal, el gasto público, las directrices en materia de presupuesto y las que se relacionan con el Sistema de Seguridad Social Integral, salud y riesgos laborales y profesionales, pues no existe fundamento técnico ni jurídico, que permita al Fondo de Bienestar hacerse acreedor de las características especiales y diferenciadoras que son exclusivas del Órgano de Control, para concluir que no le es dado atender las prohibiciones legales que son aplicables a otras entidades estatales del mismo orden nacional y que conforman el Gobierno Nacional.

Aunado a ello, y en aplicación del principio de legalidad, que impone a todo servidor público actuar con base en el ordenamiento jurídico previamente



FONDO DE BIENESTAR SOCIAL
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
NIT. 800.252.683-3

establecido, que en palabras de la H. Corte Constitucional, como un principio rector en el ejercicio del poder se entiende que:

(...) no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas (...) Sentencia C-710-01

Así las cosas, para el caso de la adquisición de un seguro de vida y/o póliza de vida es importante indicar que, en lo que tiene que ver con la autorización del gasto público, el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución Política de Colombia en materia presupuestal establece:

(...) 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 (...)

Igualmente, el inciso segundo del artículo 346 superior, también señala:

(...) 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 (...) Subrayado fuera de texto.

Siendo la Constitución una norma de rango superior, al tenor de los artículos citados, es posible concluir que se requiere de una ley anterior que autorice la creación o cree un seguro de vida colectivo para los empleados de la Contraloría General de la República, sobre la cual se sustente la destinación de recursos públicos para proceder a su contratación, más aún cuando el artículo 191 del Estatuto Orgánico del sistema Financiero señala que:

(...) Solamente por ley podrán crearse seguros obligatorios (...)

En coherencia con el contenido del artículo 38 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto en el cual se lee:

(...) En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:



FONDO DE BIENESTAR SOCIAL
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
NIT. 800.252.683-3

- a) A créditos judicialmente reconocidos;
- b) A gastos decretados conforme a la ley; (...)

En tal virtud, no existe norma expresa que autorice la creación ni la contratación de un seguro de vida para los empleados de la Contraloría General de la República y del Fondo de Bienestar Social, e ir en contra de tales disposiciones también implicaría actuar en contravía del principio de la legalidad del gasto, más aún cuando, el artículo 98 del Decreto 1295 de 1994 por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, deroga los artículos 34 y 35 del Decreto 3135 de 1968 que reglamento la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, en donde se regulaba lo concerniente al seguro por muerte de empleados públicos y la compensación a sus beneficiarios, por considerarse que este asunto quedo previsto en la ley 100 de 1993, pasando a ser beneficios considerados dentro del Sistema de Seguridad Social Integral.

En la misma línea, el artículo 18 de la Ley 1940 de 2018, por la cual se decreta el presupuesto para la vigencia fiscal 2019, dispone:

(...) Los recursos destinados a programas de capacitación y bienestar social no pueden tener por objeto crear o incrementar salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas, prestaciones sociales, remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales que la ley no haya establecido para los servidores públicos, ni servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie.

También el artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083, sobre los programas de bienestar orientados a la protección y a brindar servicios sociales, estableció que dichos programas de bienestar no podrán suplir la responsabilidad dada por ley a las empresas promotoras de salud, a los fondos de pensiones ni a las administradoras de riesgos profesionales.

De otra parte, es importante atender la recomendación hecha por la Oficina Asesora de Control Interno del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, que en el numeral cuarto del informe final de auditoría interna "Informe Definitivo Auditoría Interna de Recreación, Cultura y Deporte – Gerencias Departamentales de la CGR" radicado con número de registro 21806733 de fecha 27 de noviembre de 2018, auditoría que tuvo como objetivo general verificar el grado de cumplimiento de las disposiciones legales, aplicables



FONDO DE BIENESTAR SOCIAL

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

NIT. 800.252.683-3

en esta área, así como determinar la efectividad de los controles existentes, y el manejo de los riesgos e indicadores, se pronunció sobre el particular expresando:

(...) Se encontró que en el concepto No. 2344 expedido el 27 de noviembre del 2017, por el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, dice que se prohíbe la contratación de la Póliza de Vida de Grupo o Colectivas, debido a que no existe viabilidad jurídica para continuar contratando estos beneficios para los servidores públicos, a través de los Planes de Bienestar y/o Sistema de Estímulos. Atendiendo los criterios indicados en el concepto, no es procedente que para las futuras vigencias se contrate estas pólizas de vida grupales para los empleados de la CGR y FBSCGR. Debido a que el cubrimiento se tiene a través del Sistema de Seguridad Social Integral establecido en la Ley 100/1993. Por consiguiente, al estar afiliados los servidores públicos al Sistema de Seguridad Social, se encuentran amparados por prestaciones en Pensiones, Riesgos Profesionales y Gastos Médicos, enfermedades u hospitalización.

Antecedente, que se basa en el concepto proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, expediente: 11001030600020170009600 en el cual se advierte: que no es viable jurídicamente la adquisición de un seguro de vida colectivo con cargo al rubro presupuestal de gastos de funcionamiento, ni a través de programas de bienestar social, que no existe rubro presupuestal para su adquisición, y que tampoco existe norma jurídica que autorice la adquisición de un seguro de vida colectivo como protección especial para los servidores públicos, en este caso del Ministerio de Transporte, por cuanto el riesgo de muerte está cubierto por el sistema de Seguridad Social Integral., y señala lo siguiente:

(...) PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL EN ENTIDADES PÚBLICAS – No pueden incluir la contratación de un seguro de vida colectivo (...) se debe observar que la contratación de tal seguro significaría la creación de un beneficio adicional a las prestaciones sociales por el riesgo de muerte, establecidas por el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993 (...) Subrayado fuera de texto.

Aunado a ello, es importante precisar, que si bien, el Fondo de Bienestar ha venido renovando la "Póliza Vida Grupo Beneficio Empleados", ello no implica la existencia de un derecho adquirido, no es posible sustentar el hecho que una situación particular que fue consolidada sin tener como precepto la constitución y la ley, sea considerado como tal, pues los derechos están llamados a respetar la legalidad para que puedan ser denominados como adquiridos, en consecuencia no es posible para el Estado garantizar derechos que van en contravía de la aplicación de principios y otorgados sin el debido fundamento normativo.



FONDO DE BIENESTAR SOCIAL
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
NIT. 800.252.683-3

En conclusión, y sin perjuicio del concepto técnico y financiero que deba emitir la Dirección Administrativa y Financiera del Fondo de Bienestar, esta asesoría jurídica considera que bajo las circunstancias actuales y teniendo de presente los antecedentes expuestos, con el propósito de garantizar un adecuado manejo de los recursos públicos y en aplicación de los principios de legalidad y supremacía constitucional, no es viable prorrogar la "Póliza Vida Grupo Beneficio Empleados".

Este concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, y en consecuencia no es vinculante para la Gerente y Representante Legal del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, por no ser de obligatorio cumplimiento y ejecución.

Cordial saludo;

Mónica Serrato
MONICA LILLY SERRATO MORENO
Asesora Jurídica
Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República

80112 –

Bogotá, D.C.

Doctora
INDIRA MARÍA GUTIERREZ ACUÑA
Directora
Fondo de Bienestar Social de la Contraloría
General de la República
Bogotá, D.C.

Referencia: Respuesta al radicado No. 2019ER0006685
Tema: EMPLEADOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA. SEGURO DE VIDA COLECTIVO.- FONDO DE
BIENESTAR SOCIAL CGR.- ADQUISICIÓN.- REMISIÓN
CONCEPTO JURÍDICO.

Respetada doctora Indira:

Con toda atención, se remite el concepto jurídico de fecha 12 de febrero de 2019, emitido por la doctora María Andrea Calero Tafur, asesora externa de la CGR, relacionado con la procedencia de prorrogar por parte del Fondo de Bienestar Social de la CGR el seguro de vida colectivo destinado a cubrir a los funcionarios de la Contraloría General de la República y del Fondo de Bienestar Social de esta entidad.

En este orden, en los términos legales, se atiende su petición.

Cordialmente,



JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Lucenith Muñoz A.
N.R. TRD. 2019ER0006685
RD 80112-Derechos de petición..

Marta Andrea Calero Tafur
Abogada
Carrera 9 # 81A - 26 Oficina 303
Móvil: 321-2409919
E-mail: maria.calero@csestudiolegal.com
Bogotá D.C. - Colombia

Bogotá, 12 de febrero de 2019

Señores

Contraloría General de la República

Atn. Dr. Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Director Jurídico – Contraloría General de la República

Ciudad

Referencia: Procedencia de la prórroga del seguro de vida colectivo destinado a cubrir a los funcionarios de la Contraloría General de la República y del Fondo de Bienestar Social.

Respetado Dr. Ruiz:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la Nación solicitó concepto jurídico, de una Asesora Externa de la entidad, con el fin de verificar si *“es procedente la prórroga, por parte del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, del seguro de vida colectivo destinado a cubrir a los funcionarios de la entidad y del fondo, lo anterior, en razón al concepto No. 2344 de fecha 27 de noviembre de 2017 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”*.

Para dar respuesta a lo anterior, y por efectos metodológicos, se seguirá el siguiente orden: (i) se hará una breve descripción del Fondo de Bienestar de la Contraloría General de la República y de la figura del seguro de vida colectivo; (ii) se analizarán los antecedentes normativos y jurisprudenciales más relevantes sobre el seguro de vida colectivo; (iii) se efectuará un análisis del concepto No. 2344 de fecha 27 de noviembre de 2017 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para lo cual se pondrá el acento en la diferenciación con el caso objeto de estudio; (iv) finalmente, se dará respuesta concreta y directa a la pregunta elevada, (v) seguido de lo cual se expondrán las conclusiones de este concepto.

- (i) **El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República y el seguro de vida colectivo.**

Por medio de la Ley 106 de 1993 *-por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la*

Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, entre otros- se creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, según las voces del artículo 89 del estatuto normativo en cita.

Entre los objetivos que se establecieron para el Fondo adscrito a la Contraloría General de la República, del artículo 90 se destacan algunos: (i) contribuir a la solución de las necesidades básicas de salud, educación y vivienda de los empleados de la Contraloría General de la República; (ii) desarrollar planes especiales de vivienda, educación y salud para los empleados de la Contraloría General de la República; (iii) desarrollar planes de crédito de salud, educación y vivienda para los empleados de la Contraloría General de la República y/o su cónyuge o compañero o compañera permanente; (iv) desarrollar planes de crédito para construcción de vivienda, compra de vivienda usada, liberación de gravámenes hipotecarios y mejoras en inmuebles para los empleados de la Contraloría General de la República y/o su cónyuge o compañero o compañera permanente y demás líneas de crédito de desarrollo social; (v) administrar las cesantías de los empleados de la Contraloría General de la República.

Asimismo, del artículo 91 se resaltan las siguientes funciones del Fondo: (i) organizar, dirigir y administrar el reconocimiento y pago de las cesantías de los empleados públicos de la Contraloría; expedir los reglamentos generales que en materia de crédito de educación, salud y vivienda desarrolle, de conformidad con las normas legales y reglamentarias; (iii) expedir los reglamentos generales para la atención de las prestaciones a su cargo, de conformidad con las normas legales y reglamentarias; (iv) realizar las inversiones que le permitan servir oportunamente los objetivos propios y le garanticen seguridad, rentabilidad y liquidez; (v) otorgar los créditos aprobados por la Junta Directiva del Fondo; (vi) cancelar las cesantías parciales y definitivas a los empleados y exempleados de la entidad; y (vii) **elaborar y ejecutar los programas de asistencia social para los empleados y sus familias** -numeral 8°, en el estricto orden del artículo-.

Por último, se impone la referencia al artículo 93, en virtud del cual el patrimonio del Fondo estaría constituido por: (i) las apropiaciones que le fueran asignadas en el presupuesto nacional, y especialmente por el aporte que haga la Contraloría General correspondiente al 2% anual; (ii) sus rendimientos operacionales y financieros; (iii) los auxilios y donaciones que reciba; (iv) los aportes de los empleados de la Contraloría General de la República; (v) las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga; (vi) los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera; (iv) el rubro correspondiente a cesantías tanto parciales como definitivas; entre otros.

Imprescindible resulta la referencia a los artículos 89 y subsiguientes de la Ley 106 de 1993, en tanto que de aquellos se han desprendido las distintas interpretaciones que niegan -en un

primer momento- y habilitan *-a posteriori-* la adquisición de un seguro de vida colectivo a favor de los funcionarios de la entidad y el Fondo mismo.

Así, en Concepto IE49743 de 27 de diciembre de 2005, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República sostuvo que al no existir norma expresa que habilitara la adquisición de un seguro de vida colectivo, no podía consentirse con tal suceso. Dicha postura tendría un viraje que se observa en Concepto de 17 de noviembre de 2011, suscrito por el entonces Director de la Oficina Jurídica, señor Rafael Enrique Romero.

En esa ocasión se aseguró que, al analizar nuevamente la normativa que rige el Fondo de Bienestar Social a partir de una perspectiva teleológica, sí era dable la constitución de dicho seguro. Para soportar tal aserto, recordó una de las funciones del Fondo, cual es la de elaborar y ejecutar los programas de asistencia social para los empleados y sus familias. También destacó que, conforme al numeral 1° del artículo 6° del acuerdo 060 de 1999 proferido por la Junta Directiva del Fondo de Bienestar Social, es función del Fondo la planeación, dirección y ejecución de actividades que miren a mejorar la calidad de vida de los empleados de la entidad y el Fondo mismo.

A partir del entendimiento provisto por el Despacho para el concepto de *“asistencia social”*, comprensivo de una multiplicidad de servicios tendientes a ofrecer unas adecuadas condiciones para el consumo de bienes y servicios que favorezcan el funcionamiento social y la prevención de factores de desigualdad, concluyó que la actividad de *“asistencia social sectorizada”* ejecutada por el Fondo se ejercía conforme al precepto legal, esto es, a favor de los empleados de la entidad y sus familias. En sus términos, aseveró: *“Creemos por lo tanto que si la contratación del seguro por el que se indaga se realizó en ejercicio de la función de asistencia social atrás indicada, es viable que dicho seguro cubra la totalidad de los funcionarios de la Contraloría General de la República...”*.

En esa oportunidad se aclaró, además, que el presupuesto con el que se adquirió el seguro de vida para los servidores de la Contraloría y el Fondo no correspondía al presupuesto de cesantías administradas por el Fondo de Bienestar Social, en tanto que la administración de aquellas no generaba ningún tipo de rendimiento. El origen de los recursos destinados al pago del seguro contratado correspondió al rubro de Capacitación, Bienestar y Educación, del cual se benefician todos los funcionarios.

En la actualidad, se tiene que, de acuerdo con el Decreto No. 2467 de 2018 *-por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia 2019, se detallan las apropiaciones, y se clasifican y definen los gastos-*, el presupuesto del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría corresponde a \$60.586.000.000, de los cuales \$39.859.000.000 son aportes de la Nación y \$20.727.000.000 son recursos propios, estos últimos producto del recaudo de cartera, fotocopias, multas sancionatorias fiscales, pensiones escolares, consultas médicas, de conformidad con lo

establecido en el artículo 93 de la Ley 106 de 1993. La destinación de esos recursos puede ser, como se advirtió, la elaboración y ejecución de programas de asistencia social, en tanto corresponde a una de las funciones medulares del Fondo.

(ii) **Antecedentes normativos y jurisprudenciales sobre el seguro de vida colectivo.**

- (a) Sentencia No. 17358 de 16 de mayo de 2002 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

La Corte Suprema de Justicia, una vez casada la sentencia, al dictar fallo de sustitución revocó el fallo proferido por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Descongestión de Bogotá en cuanto condenó a la sociedad demandada a pagar a los actores la suma de \$ 36.525.423.46 por seguro colectivo de vida obligatorio. En su lugar, concluyó que las prestaciones derivadas de la muerte del trabajador se encontraban íntegramente reguladas por la Ley 100 de 1993, razón por la cual las disposiciones legales anteriores relativas al seguro de vida colectivo obligatorio habrían perdido su vigencia. Al respecto, la Corte indicó:

“Del texto de esas disposiciones surge, en consecuencia, que el legislador al dictar la Ley 100 de 1993 le dio un vuelco radical a todo el régimen vigente y por razón de la reglamentación tan detallada y exhaustiva que hizo de la materia, se impone concluir que reguló íntegramente lo referente a las prestaciones establecidas para cubrir las contingencias y riesgos por ella reglamentados, y dentro de éstas, las referentes a la muerte de un trabajador.

En efecto, en lo que concierne con el riesgo de muerte, el artículo 10 de la citada ley es claro al señalar que “el sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se reconocen en la presente ley...”.

Lo anterior quiere decir que, de conformidad con el artículo 11 de tal ley, según el cual el sistema general de pensiones se aplica a todos los habitantes del territorio nacional, el 13 que establece que la afiliación al sistema es obligatoria y el 15 que precisa que las personas vinculadas mediante contrato de trabajo son afiliadas obligatorias, fuerza concluir que las prestaciones que surgen por la muerte de un trabajador acaecida en vigencia del nuevo sistema pensional de la Ley 100 de 1993, se entienden gobernadas en lo dispuesto por ella y no por las normas anteriores que, por lo tanto, en cuanto regulaban la misma materia, perdieron su vigencia.

Y toda vez que, como quedó dicho, el seguro colectivo de vida obligatorio cubre la prestación por muerte, en principio, el caso del fallecimiento de un trabajador.

afiliado al sistema de seguridad social en pensiones, en cualquiera de los dos regímenes, sucedido con posterioridad a su vigencia, determinada por el artículo 151 de la Ley 100 de 1993, es esta la normatividad que debe aplicarse, y tratándose de un afiliado al régimen de prima media con prestación definida al Instituto de Seguros Sociales, como lo fue el hijo de los demandantes, lo serán los preceptos vigentes de la seguridad social, que regulan la pensión de sobrevivientes, prestación que, sin duda, atiende el riesgo de muerte.” (Negrilla fuera del texto original)

(b) Sentencia C-823 de 2006 de la Corte Constitucional.

En la referida providencia la Corte estudió, entre otros, el segmento normativo “*excepto los ocasionales o transitorios*” del artículo 289 del Código Sustantivo del Trabajo relativo al seguro de vida colectivo obligatorio, advirtiendo para el caso que se encuentra derogado en virtud de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993.

Al respecto, sostuvo que se trata de una prestación especial que fue asumida por el Sistema de Seguridad Social Integral, con arreglo al cual se garantizó a “*toda la población*” las contingencias originadas en la muerte. Sobre el particular, reiteró lo preceptuado en el artículo 10° de la norma en cita:

“Artículo 10. Objeto del Sistema General de Pensiones. El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se reconocen en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones”.

Por último, concluyó la Corte:

“En este sentido, es claro para la Corte que en la actualidad el seguro de vida colectivo fue sustituido por la pensión de sobrevivientes o la correspondiente indemnización sustitutiva contemplada en el Sistema General de Pensiones previsto en la ley 100 de 1993, las cuales deben ser asumidas por el fondo de pensiones al cual se encuentre afiliado el causante, tal y como lo entendió en alguna oportunidad la Corte Suprema de Justicia. Si bien es cierto, la Ley 100 de 1993 no derogó expresamente el artículo 289 del C.S.T., no cabe duda alguna que el nuevo Sistema de Seguridad Social Integral reguló por completo la materia, configurándose así el fenómeno de la derogatoria tácita.” (Negrilla fuera del texto original)

(c) Del “*seguro por muerte*” para los servidores públicos.

Comoquiera que los anteriores pronunciamientos se aplican, según el análisis provisto para las

normas del Código Sustantivo del Trabajo, a los trabajadores particulares, se impone la referencia aplicable a los servidores públicos. En ese sentido, el Decreto Ley 3135 de 1968 - *por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales*- estableció, en sus artículos 34 y 35 el “seguro por muerte” en caso de fallecimiento de un empleado público o trabajador oficial en servicio.

No obstante lo anterior, ambos artículos fueron derogados expresamente por el Decreto Ley 1295 de 1994 - *por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*-.

(d) Conclusión de los antecedentes revisados.

De la revisión normativa y los pronunciamientos jurisprudenciales se colige que: (i) el seguro de vida colectivo obligatorio que cubría el riesgo de muerte de los trabajadores particulares fue derogado tácitamente por los preceptos normativos relacionados contenidos en la Ley 100 de 1993 o Sistema de Seguridad Social Integral tal y como lo entendieron la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 16 de mayo de 2002 y la Corte Constitucional en Sentencia C-823 de 2006; (ii) en tratándose de servidores públicos, el seguro por muerte que preveía el Decreto Ley 3135 de 1968 fue derogado expresamente el Decreto Ley 1295 de 1994; y (iii) sea cual fuere el caso, ambos quedan comprendidos en el Sistema de Seguridad Social Integral a través de la figura de “*pensión de sobrevivientes*” que sustituyó las dos figuras antes mencionadas, como también por la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos -en las precisas circunstancias en que no haya lugar al reconocimiento de la pensión- tal y como lo concluyó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto No. 2344 de 27 de noviembre de 2017.

(iii) Análisis del Concepto No. 2344 de fecha 27 de noviembre de 2017 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y su diferenciación con el caso objeto de estudio.

La Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Concepto de 27 de noviembre de 2017, resolvió los interrogantes formulados por el Ministerio de Transporte referentes a determinar si era o no procedente la adquisición -que no prórroga, como el caso en estudio- de un seguro de vida colectivo destinado a cubrir a los empleados públicos y sus familias a través del programa de bienestar social de la entidad, y si el pago de prima correspondiente podía realizarse con cargo al rubro presupuestal de gastos de funcionamiento.

En dicho Concepto, la Sala acudió a un somero abordaje del derecho constitucional a la seguridad social, seguido de lo cual analizó la derogatoria expresa del “*seguro por muerte*”

establecido para los empleados públicos y los trabajadores oficiales, así como de la derogatoria tácita del “seguro de vida colectivo obligatorio”, prestaciones ambas que quedaron comprendidas en el Sistema de Seguridad Social Integral. Al respecto, se sostuvo:

“En conclusión, el riesgo de muerte del trabajador particular o el servidor público se encuentra cubierto por el Sistema General de Pensiones del Sistema de Seguridad Social Integral, mediante la pensión de sobrevivientes, y en su defecto, por la indemnización sustitutiva de dicha pensión o la devolución de saldos, según que la persona esté afiliada al régimen de prima media o al de ahorro individual.

Si el riesgo de muerte ocurre por un accidente de trabajo o una enfermedad laboral, este se encuentra igualmente amparado por el Sistema General de Riesgos Laborales, conforme a su normatividad especial, y con la anotación de que tal Sistema también hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral.”

Importante es destacar el análisis provisto por la Sala acerca del principio de legalidad del gasto y los gastos de funcionamiento. Este principio, de conformidad con el cual no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido amparado previamente por el Congreso mediante ley, por las Asambleas mediante ordenanza o los Concejos mediante Acuerdo, se deriva de lo dispuesto en los artículos 150.11, 345, 346 y 347 Constitucionales.

Desarrollado el sustento constitucional, normativo y jurisprudencial sobre la legalidad del gasto, la Sala se refirió sobre el asunto en los siguientes términos:

“En la consulta se pregunta si la contratación del seguro de vida colectivo podría hacerse a través de los llamados “gastos de funcionamiento”, pero se observa claramente que si no existe la facultad legal para decretar dicha erogación no se puede afectar el rubro de tales gastos, pues ello iría contra el principio de la legalidad del gasto, conforme ha quedado expuesto.

Así se invoque que se trata de una “protección especial” dentro de los programas de bienestar social del organismo, ello no habilita al Ministerio para contratar un seguro de vida colectivo para los servidores públicos y sus familias, por cuanto dichos programas no comprenden la contratación de tal clase de seguro y no pueden suplir las coberturas prestacionales del régimen general de pensiones y del régimen general de riesgos laborales, otorgadas por los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, respectivamente, entre otras entidades, como se verá más adelante al tratar sobre esos programas.

(...) La Sala observa que al no estar asignada al Ministerio de Transporte la función de contratar un seguro de vida colectivo en favor de sus empleados públicos y sus familias, mal podría este hacerlo a

través de los gastos de funcionamiento, por cuanto actuaría en contradicción con la definición citada y violaría el principio de legalidad del gasto.

En conclusión, no es viable jurídicamente que el Ministerio de Transporte contrate el referido seguro con cargo a la partida presupuestal de gastos de funcionamiento.” (Negrilla fuera del texto original)

Adicionalmente, la Sala resolvió si era viable que el Ministerio adquiriera un seguro de vida colectivo como protección especial a través del programa de bienestar -orientado a la protección de las funcionarios y sus familias-, precisando, para el efecto, que no era viable por cuanto la adquisición del seguro colectivo entraña la creación de un beneficio adicional a las prestaciones sociales por riesgo de muerte previstas en el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993.

Agregó además que esa conducta se encuentra prohibida de forma tajante -atendiendo al año en que fue resuelto el interrogante- por el artículo 19 de la Ley 1815 de 2016 -o Presupuesto General de la Nación para el año 2017- toda vez que estableció la proscripción para que los programas de bienestar social fueran utilizados para incrementar ingresos laborales -v.gr. las prestaciones sociales de los servidores públicos-.

Otros de los argumentos que soportaron la conclusión en virtud de la cual el Ministerio de Transporte no se encontraba facultado para adquirir un seguro de vida colectivo en favor de sus servidores públicos y sus familias -en desarrollo de los programas de bienestar social orientados a la protección y servicios sociales- subyacen del análisis del Decreto 1083 de 2015 -por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública- y el Decreto Ley 1567 de 1998 -por el cual se crea el sistema de estímulos para empleados del Estado-.

En el primer caso, la Sala, después de revisar los artículos relativos al programa de estímulos y sus beneficiarios, concluyó que aquella no incluía dentro de los programas de protección y servicios sociales de las entidades públicas la contratación de seguros y, por ende, del seguro de vida colectivo. Asimismo, sostuvo:

“Ahora bien, el artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083 de 2015 es categórico en disponer que los programas de bienestar social destinados a la protección y servicios sociales, no pueden suplir las responsabilidades legales de los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, entre otras entidades, de manera que no se puede establecer a través de dichos programas, la contratación por parte de una entidad pública de un seguro de vida que cubra a sus servidores públicos, pues tal riesgo se encuentra asumido por el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo con lo explicado. Dice así esta norma:

ARTÍCULO 2.2.10.3. Programas de bienestar orientados a la protección y servicios sociales. *Los programas de bienestar orientados a la protección y servicios sociales no podrán suplir las responsabilidades asignadas por la ley a las Cajas de Compensación Familiar, las Empresas Promotoras de Salud, los Fondos de Vivienda y Pensiones y las Administradoras de Riesgos Profesionales.* **(Negrilla fuera del texto original)**

En lo que al Decreto Ley 1567 de 1998 respecta, la Sala resalta que los artículos relativos a la materia -léase artículos 16, 20, 22 y 23 del anexo- tienen un contenido muy general, mencionan la expresión “protección”, pero en ningún momento confieren la facultad a la entidad pública de otorgar un seguro de vida colectivo a los servidores públicos y sus familias, *“de manera que no se puede concluir que vía “programas de bienestar social” el Ministerio se encuentre habilitado para contratar el mencionado seguro.”*

Las consideraciones jurídicas expuestas por la Sala -y que se sintetizaron en las líneas precedentes- permitirán establecer un parangón con el caso objeto de estudio a fin de determinar la viabilidad de la prórroga del seguro de vida colectivo para los funcionarios de la Contraloría General de la República y el Fondo de Bienestar Social -asunto éste por abordar en el capítulo próximo-.

(iv) Análisis del caso y respuesta al interrogante.

La Póliza Vida Grupo Trabajadores No. 4002672, con vigencia del 29 de marzo de 2018 hasta el 17 de febrero de 2019, se adquirió con la aseguradora HDI Seguros de Vida S.A. -antes Generali de Colombia Compañía de Seguros S.A.- a través de licitación pública No. LP-001-2018.

Como se anticipó, la adquisición de dicho seguro colectivo de vida se entendió ajustada, por parte de la Oficina Jurídica en 2011, a la función del Fondo de Bienestar Social de elaborar y ejecutar los programas de asistencia social para los empleados y sus familias. Es decir, la asistencia social de que trata el inciso octavo del artículo 91 de la Ley 106 de 1993, interpretada en consonancia con el articulado Superior, habilitaría la previsión de una prestación adicional para los trabajadores de la entidad.

En el texto de la póliza se lee, en relación al objeto del seguro: *“ampara a todos los funcionarios de la Contraloría General de la República, sin excepción y a la persona natural que, dentro del ejercicio del cargo asegurado, presta su servicio a la Contraloría General de la República y el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, vinculada a este mediante nombramiento por decreto o resolución o el documento que haga sus veces.”* A su vez, se observa que los amparos contratados son: (i) muerte; (ii) incapacidad total o permanente; (iii) enfermedades graves; (iv) auxilio de exequias como suma

adicional; (v) renta diaria por hospitalización derivada de accidente; y (vi) una indemnización adicional por muerte accidental.

Fíjese que los amparos contratados, como es el caso de la muerte y la incapacidad total o permanente -por mencionar algunos- están efectivamente comprendidos en el Sistema de Seguridad Social Integral que trae la Ley 100 de 1993, o en el Sistema General de Riesgos Laborales inclusive. En ese sentido, la adquisición del seguro de vida colectivo y, de suyo, la prórroga del mismo, comportan la creación de beneficios adicionales a los que ya gozan los funcionarios de la entidad -guardadas las justas proporciones-.

Así las cosas, no es condición necesaria para la materialización de los fines de asistencia social del Fondo -y la misionalidad del mismo- el seguro de vida colectivo para el cual se contrató, toda vez que el objeto y los amparos del seguro quedan bajo la égida del Sistema en comento. Insistir en que el seguro de vida colectivo es imprescindible para la garantía de unas condiciones mínimas de los funcionarios de la entidad, supone desconocer la funcionalidad del Sistema mismo, como si ante la muerte de un funcionario o un accidente laboral la Ley ya no contemplara reconocimiento alguno.

La negativa del seguro colectivo no solo estriba en la aparente duplicidad de objetos, sino también en la ausencia de habilitación legal para destinar los recursos que conforman el patrimonio del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República a la adquisición, y prórroga, de una póliza de seguro de vida de grupo. Y ello por cuanto a partir de una interpretación extensiva del artículo 91 de la Ley 106 de 1993, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República entendió habilitado al Fondo para tal fin, sin considerar que se requería de norma expresa que le habilitara en tal sentido.

En otros términos, la simple consagración de la función de “*asistencia social*” no ha de entenderse como una habilitación legal para contratar este tipo de pólizas, como se sostuvo en el referido concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, toda vez que para el logro de tal cometido se pueden desplegar otra serie de estrategias que estén estrictamente avaladas y no redunden en amparos o reconocimientos que se garantizan en otros sistemas, fondos o programas.

Valga aclarar que, para esa fecha, no era claro que en virtud de la funciones de asistencia social o el desarrollo de programas tendientes a mejorar las condiciones de los funcionarios de la entidad y de sus familias no se pudiese adquirir un seguro de vida colectivo. No en vano varias entidades habrían optado por contratar pólizas de seguro de vida con amplios amparos para sus funcionarios. No obstante lo anterior, a partir del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con fecha de 27 de noviembre de 2017 se aclaró el escenario.

Sobre los mencionados aspectos del patrimonio del Fondo y su destinación a la póliza se debe aclarar que (i) el pago de la prima correspondiente se viene efectuando con cargo al rubro presupuestal A-03-04-2-016 Servicios Médicos, Recreativos, Educativos y Culturales y (ii) que con sujeción al Decreto No. 2467 de 2018, *“Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia 2019, se detallan las apropiaciones, y se clasifican y definen los gastos”*, el presupuesto del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República corresponde a \$60.586.000.000, de los cuales \$39.859,000.000 son aportes de la Nación y \$20.727.000.000 son recursos propios.

La autonomía administrativa y el presupuesto propio que maneja el Fondo no ha de confundirse con la libre destinación de los recursos. Dichos recursos deben dirigirse al estricto cumplimiento de las funciones del Fondo de Bienestar Social, siempre que las erogaciones necesarias para su satisfacción estén previstas en una norma que así lo habilite. Siendo así, las erogaciones adicionales no pueden soportarse en interpretaciones amplias y extensivas de los objetivos misionales del Fondo. Recuérdese que los indicadores presupuestales deben clasificar las apropiaciones establecidas a partir de la liquidación presupuestal, elemento medular de la legalidad del gasto.

Al respecto, el principio de legalidad del gasto propende por la claridad y orden en materia de gasto, así como por la racionalización de los recursos públicos. Con ello, si no existe facultad legal que autorice una erogación, no se podrá afectar un rubro en el que no haya quedado comprendida. De ahí que sea dable anticipar que, para el caso, no existía norma habilitante que permitiera contratar el seguro de vida colectivo. Y se insiste en que de una lectura amplia de la función de que trata el numeral 8° del artículo 91 de la Ley 106 no se puede extraer la conclusión contraria.

Con base en las razones anotadas, considero que el Concepto de 17 de noviembre de 2011 que estimó ajustado a las preceptivas legales la contratación de un seguro de vida colectivo para los funcionarios de la Contraloría General de la República y el Fondo mismo, arguyendo para el efecto la efectiva concreción de la asistencia social sectorizada, desconoce que las condiciones ahí previstas (i) ya se garantizaban a través de un sistema robusto de seguridad social y (ii) que, en todo caso, no existe norma expresa que habilite la adquisición del seguro de vida colectivo - tesis adoptada por la misma dependencia en 2005-.

De conformidad con los argumentos expuestos, no es procedente la prórroga, por parte del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, del seguro de vida colectivo destinado a cubrir a los funcionarios de la entidad y del Fondo.

(v) **Conclusiones**

1. El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, creado en virtud de la Ley 106 de 1993, con autonomía administrativa y patrimonio propio, tiene entre sus funciones la de elaborar y ejecutar programas de asistencia social para los empleados y sus familias -al tenor de lo dispuesto en el artículo 91 de la precitada Ley-.

De los objetivos misionales del Fondo han resultado iniciativas como la del seguro de vida colectivo que, en un primer momento, se consideró no era viable en tanto no existía norma expresa que habilitara su adquisición. Posteriormente, la Oficina Jurídica de la entidad en 2011 varió la postura al acudir a una interpretación sistemática y teleológica de las funciones del Fondo con el articulado Superior. En esa ocasión se aseguró que, al analizar nuevamente la normativa que rige el Fondo de Bienestar Social, sí era dable la constitución de dicho seguro siempre que dicha adquisición se realizare en ejercicio de la función de asistencia social.

Estos antecedentes dan cuenta de la ausencia de claridad sobre el asunto que, como se anticipó, parece disiparse con el pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

2. En lo que al seguro de vida colectivo respecta, se abordaron antecedentes normativos y jurisprudenciales a partir de los cuales se concluyó que:
 - 2.1 El seguro de vida colectivo obligatorio que cubría el riesgo de muerte de los trabajadores particulares fue derogado tácitamente por los preceptos normativos relacionados contenidos en la Ley 100 de 1993, tal y como lo entendieron la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 16 de mayo de 2002 y la Corte Constitucional en Sentencia C-823 de 2006;
 - 2.2 En tratándose de servidores públicos, el seguro por muerte que preveía el Decreto Ley 3135 de 1968 fue derogado expresamente el Decreto Ley 1295 de 1994;
 - 2.3 Y, sea cual fuere el caso, ambos quedaron comprendidos en el Sistema de Seguridad Social Integral a través de la figura de “*pensión de sobrevivientes*” que sustituyó las dos figuras antes mencionadas, como también por la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos -en las precisas circunstancias en que no haya lugar al reconocimiento de la pensión- tal y como lo concluyó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto No. 2344 de 27 de noviembre de 2017.
3. El Concepto de 27 de noviembre de 2017 proferido por Sala de Consulta y Servicio

Civil del Consejo de Estado, en el que se resolvieron los interrogantes formulados por el Ministerio de Transporte referentes a determinar si era o no procedente la adquisición de un seguro de vida colectivo destinado a cubrir a los empleados públicos y sus familias a través del programa de bienestar social de la entidad, llena los vacíos que rodean el asunto objeto de estudio.

Relevante es uno de los apartes que se leen en el Concepto, y que ahora se reitera: *“Así se invoque que se trata de una “protección especial” dentro de los programas de bienestar social del organismo, ello no habilita al Ministerio para contratar un seguro de vida colectivo para los servidores públicos y sus familias, por cuanto dichos programas no comprenden la contratación de tal clase de seguro y no pueden suplir las coberturas prestacionales del régimen general de pensiones y del régimen general de riesgos laborales, otorgadas por los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, respectivamente, entre otras entidades, como se verá más adelante al tratar sobre esos programas.”*

De dicho concepto se extraen tres conclusiones pertinentes para el caso: (i) el riesgo de muerte del trabajador particular o el servidor público se encuentra cubierto por el Sistema General de Pensiones del Sistema de Seguridad Social Integral, mediante la pensión de sobrevivientes, y en su defecto, por la indemnización sustitutiva de dicha pensión o la devolución de saldos; (ii) los programas de asistencia social no pueden suplir las responsabilidades legales de los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, entre otras entidades; (iii) y, en consonancia con el principio de legalidad del gasto, si no existe la facultad legal para decretar una erogación, no se pueden afectar otros rubros.

4. Por último, en tratándose del seguro de vida colectivo adquirido por el Fondo de Bienestar Social se tiene que los amparos contratados, como es el caso de la muerte y la incapacidad total o permanente -por mencionar algunos- están comprendidos en el Sistema de Seguridad Social Integral. En ese sentido, la adquisición del seguro de vida colectivo y, de suyo, la prórroga del mismo, comportan la creación de beneficios adicionales a los que ya gozan los funcionarios de la entidad, lo que se traduce en una suerte de duplicidad de objetos.

Adicionalmente, de la autonomía presupuestal del Fondo no se puede predicar la libre destinación de los recursos. Éstos, que conforman el patrimonio del Fondo de Bienestar Social y que provienen de diversas fuentes, deben dirigirse al estricto cumplimiento de las funciones del Fondo, siempre que las erogaciones necesarias para su satisfacción estén previstas en una norma que así lo habilite.

Por lo anterior, el pago de la póliza contratada -o por prorrogar- no puede afectar un

rubro presupuestal que altere los conceptos de gastos que aquel incluye, por cuanto esos indicadores presupuestales deben clasificar las apropiaciones previamente establecidas a partir del diseño y liquidación presupuestal, so pena de contrariar el principio de legalidad y de legalidad del gasto.

En los anteriores términos espero haber dado respuesta a la consulta elevada por el Despacho.

Respetuosamente,

María Andrea Calero Tafur
Asesora Externa