

**EL SEGURO DE MUERTE PARA TRABAJADORES OFICIALES DEL  
DECRETO 1083 DE 2015**

**Presentado por:**

Camilo Hadad López.

Daniela Isaza Lema.

Monografía para optar por el título de abogado.

**Asesora:**

Diana María Gómez Molina.

**Universidad EAFIT**

**ESCUELA DE DERECHO**

**Medellín**

**2023**

## Tabla de contenido

<b>1. Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Capítulo I: El contrato de seguro.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Concepto del contrato de seguro.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. Partes e intervinientes en el contrato de seguro.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3. Tipos de seguros.....</b>	<b>14</b>
<b>2.4. Respecto al número de personas aseguradas.....</b>	<b>16</b>
<b>2.5. Los seguros obligatorios.....</b>	<b>17</b>
<b>3. Capítulo II: La regulación del seguro de muerte para trabajadores oficiales.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1. Antecedente del seguro colectivo legal.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2. La regulación.....</b>	<b>21</b>
<b>3.2.1. Decreto 3135 de 1968.....</b>	<b>23</b>
<b>3.2.2. Decreto Reglamentario 1848 de 1969.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2.3. Ley 100 de 1993.....</b>	<b>29</b>
<b>3.2.4. Decreto 1083 de 2015.....</b>	<b>39</b>
<b>3.3. Análisis de la problemática sobre los beneficiarios del seguro por muerte para trabajadores oficiales.....</b>	<b>46</b>

<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>50</b>
<b>5. Bibliografía y referencias.....</b>	<b>52</b>
<b>5.1. Doctrina.....</b>	<b>52</b>
<b>5.2. Jurisprudencia.....</b>	<b>53</b>
<b>5.3. Códigos, Decretos, Leyes y Constitución Política.....</b>	<b>54</b>

## 1. Introducción.

Desde la Constitución Política de 1991 se consagra que Colombia es un Estado social de derecho, el cual debe asegurar el respeto por la vida digna, la solidaridad de las personas, la justicia, la igualdad, la libertad, la paz y el trabajo; este último es un derecho fundamental consagrado en el artículo 25 ibidem, propiciando que, el Estado debe garantizar que todos los trabajadores gocen de acceso a un mercado laboral en condiciones dignas y justas.

Los trabajadores se pueden clasificar según el sector en que desarrollen la labor, es decir, sector público o sector privado. Entendemos por trabajadores privados, aquellas personas naturales que ejercen sus funciones para una organización con fines de lucro y que la sociedad a la cual están vinculados por un contrato laboral es de propiedad de particulares; por el contrario, a las personas naturales que tienen una relación contractual con el Estado y trabajan para el cumplimiento de los fines constitucionales de este, tradicionalmente la legislación, la jurisprudencia y la doctrina los han entendido bajo el género de servidores públicos.

Los servidores públicos se catalogan en empleados públicos y trabajadores oficiales. El primer grupo, son aquellos que están vinculados a la Administración Pública a través de una relación legal y reglamentaria, es decir, existe de por medio un Acto Administrativo en el cual se hizo el nombramiento del cargo; a su vez, el segundo grupo, es cuando el sujeto se encuentra vinculado por un contrato de trabajo a una Entidad del Estado, por regla general, estos son los que laboran en las entidades descentralizadas y desconcentradas por servicios o por colaboración, como por ejemplo, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado.

La diferenciación entre trabajadores privados y servidores públicos como se señaló anteriormente, puede ser enmarcada en su ámbito de trabajo y esto consecuentemente trae que cada sector tenga su propio sistema de seguridad social. El sistema, independientemente de la condición laboral del empleado tiene como objetivo cubrir eventualidades como la alteración a la salud, incapacidad laboral, desempleo, vejez y muerte, y nació en diferente época para cada sector, pues a mediados de la década de los 40, concretamente en 1945, se creó la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) para amparar a los trabajadores que hacían parte del sector público, mientras que, en 1946 inicia la cobertura para los empleados del sector privado con la fundación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS); es por ello que, acorde con la naturaleza del trabajador la regulación para cada sistema de seguridad social es diferente.

Como se mencionó anteriormente, una de las prestaciones a cargo de la seguridad social es cubrir la muerte del trabajador. Enfatizando en los trabajadores oficiales, se encuentra que la primera regulación sobre dicha prestación está en el Decreto 3135 del 26 de diciembre de 1968 en el artículo 14, que señala cuáles son las prestaciones a cargo de las entidades de previsión, y concretamente el literal *j* ha consagrado el seguro para la muerte; posteriormente, fue necesaria la expedición del Decreto Reglamentario 1848 de 1969 para regular los temas que estaban pendientes en el Decreto 3135, es por esto que, allí se implementó el valor del seguro, también se estableció quienes eran los beneficiarios de la póliza, así mismo la efectividad del seguro y el trámite para el pago entre otros, en los artículos 52 y siguientes.

Con el pasar de los años, la actividad legislativa y ejecutiva seguía activa en este tema, tan es así, que se propuso unificar la seguridad social del sector público y privado y eso se logró con la expedición de la Ley 100 de 1993, es por esto, que los Decretos mencionados en el párrafo anterior quedaron aparentemente derogados y resulta importante develar si así fue y si quedaría sin fundamento la contratación del seguro por muerte, debido a que el nuevo sistema asumiría la cobertura de muerte del trabajador oficial, al parecer, sin necesidad de la contratación de un seguro.

A pesar de la existencia del sistema unificado, el ejecutivo en el Decreto 1083 de 2015 que incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, recogió lo referente a la regulación del seguro por muerte en el acápite de las disposiciones aplicables a los trabajadores oficiales, conservando como vigentes aquellas mismas que estaban consagradas en el Decreto 1848 de 1969 y que como se mencionó preliminarmente se podrían encontrar derogadas por la expedición de la Ley 100. Esta situación nos ha llevado a pensar que se puede generar un conflicto normativo a la hora de determinar si se debe o no contratar el seguro de muerte de trabajadores oficiales.

Adicional a la problemática anterior, se evidencia que el Decreto 1083 determinó quiénes son los beneficiarios que tienen derecho a la prestación económica por muerte del trabajador oficial, siendo estos diferentes a los determinados por el Código de Comercio para el seguro de vida, que además consagra la libre elección por parte del asegurado.

Es por esto que el presente trabajo tiene como finalidad responder a las siguientes preguntas ¿A los trabajadores oficiales les aplica el artículo 2.2.32.1. del Decreto 1083 de 2015 a pesar de la existencia de la Ley 100 donde se regula la pensión de sobrevivencia? Y en caso de ser afirmativo ¿Cuál es la normativa que le aplicaría a la designación de los beneficiarios?

## 2. Capítulo I: **El contrato de seguro.**

### 2.1. Concepto del contrato de seguro.

El concepto de seguro puede ser usado como adjetivo o como figura jurídica; siendo esta última la definición más relevante para el presente trabajo y en la cual, nos enfocaremos.

En el título V, capítulo I del Código de Comercio se encuentra la regulación del contrato de seguro; en el primer artículo, esto es, en el 1036, no se contempla una definición de esta figura, antes bien, señala las características propias del contrato en mención, a saber, consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva.

Por lo anterior, un primer acercamiento conceptual al contrato de seguro, puede ser aquel acuerdo por el que alguien se obliga mediante el cobro de un dinero a subsanar el daño producido a otra persona o a satisfacer un capital, una renta u otras prestaciones convenidas, esta noción puede ser interpretada como una idea general, pero a la hora de ser analizada bajo la luz jurídica aparecen múltiples términos y actores importantes para la formación del contrato.



Jurídicamente hablando, el contrato de seguro ha sido definido por la doctrina y la jurisprudencia. Compilando definiciones podemos llegar a catalogarlo como un contrato en virtud del cual, una parte denominada asegurador, se compromete mediante el recibo de una prima cancelada por otra parte llamada tomador, a pagar a éste o a un tercero conocido como beneficiario, en caso de que ocurra un siniestro, una indemnización, que es la obligación condicional del asegurador en los términos del artículo 1077 del Código de Comercio.

Este tipo de contrato tiene como finalidad proporcionar seguridad económica contra la materialización del riesgo, es decir, mantener o restablecer el equilibrio económico del asegurado; es evitar que el siniestro afecte el patrimonio. Este objetivo es viable porque se transfiere la probabilidad de ocurrencia de cualquier riesgo a una aseguradora.

Cabe resaltar que, la cantidad innumerable de riesgos presentes en el día a día y en general en nuestra vida, ocasionan la existencia de una infinidad de contratos de seguro de distinta naturaleza; es por esto que, tratándose de seguros de vida (como el seguro de muerte para trabajadores oficiales del Decreto 1083 de 2015), el riesgo amparado será muy diferente comparado con el de un seguro de daños; en el primero se encuentra cubierta la muerte, la enfermedad, las

incapacidades entre otros amparos, mientras que en el segundo, se salvaguarda un bien específico o la totalidad del patrimonio.

## 2.2. Partes e intervinientes en el contrato de seguro.

La calidad de partes se predica de forma exclusiva de aquellas personas que concurren a celebrar el contrato de seguro en virtud del artículo 1037 del Código de Comercio; de allí se colige que, para la existencia de aquel, es obligatoria la presencia del asegurador y el tomador, pues son las partes que intervienen en la relación jurídica para que el contrato nazca.

Para complementar lo anterior y en palabras de la doctora Hilda Zornosa, estas partes son:

Las normas del derecho privado de seguro incorporan dos grandes grupos de sujetos: los que concurren al proceso de formación del contrato de seguro, a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento de las obligaciones surgidas del mismo y aquellos que intervienen durante la etapa de ejecución, en quienes la ley radica deberes y derechos; la doctrina nacional denomina a los primeros parte contratante, estipulante, y a los segundos, parte interesada, o parte asegurada, porque la ley legitima a estos últimos para hacer efectiva la

prestación económica que surge de la negociación y les permite obtener por este medio la protección, directa o no, de su derecho o interés. (Zornosa, 2003, pp 65)

Para iniciar, según el artículo 1037 del Código de Comercio, el asegurador es la persona jurídica que se crea bajo el tipo de Sociedad Anónima (S.A) o de cooperativa, autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) que se encargará de expedir la póliza y asumir el riesgo. En el otro extremo de la relación jurídica está el tomador. El tomador, puede ser una persona natural o jurídica, que por cuenta propia o ajena traslada el riesgo a la aseguradora. Este último, debe pagar la prima y cumplir con el deber de declarar el estado del riesgo observando el principio de la buena fe.

En los contratos de seguro siempre deben estar presentes los anteriores sujetos, expresamente, asegurador y tomador, pero existen unos actores conocidos como intervinientes, que son el asegurado y el beneficiario. Estos intervinientes aparecen porque en ocasiones, en algunos seguros, la condición de tomador, asegurado y beneficiario no se radica en una sola persona, pero vale aclarar que nada impide que el tomador ostente de manera simultánea las categorías mencionadas. Este fenómeno de diversidad de actores se puede dar tanto en el seguro de personas como en el de daños.

Si hablamos de un seguro de daños, el asegurado puede ser una persona jurídica o natural, es aquel cuyo patrimonio se puede ver afectado directa o indirectamente por la materialización del riesgo, o sea, es el que tiene el interés asegurable en términos del artículo 1083 del Código de Comercio. En cambio, en el seguro de personas, sería aquel respecto de cuya vida, salud o integridad se celebra el contrato de seguro, es el que se tiene que morir, enfermar o incapacitar, etc. para que opere la cobertura del seguro de vida, es decir, sobre quien recae el riesgo. Por tanto, debe ser siempre persona natural.

Y finalmente, el interviniente denominado beneficiario, que existe en todo seguro es aquel que tiene derecho a percibir la indemnización o la prestación del mismo; con aplicación especial en el seguro de personas, puesto que en este tipo de seguro se hace necesaria su designación, que en la mayoría de los casos se produce por la mera liberalidad del asegurado para que sea a ellos a quienes se reconozca la prestación asegurada una vez ocurra el fallecimiento del asegurado. Los beneficiarios han sido regulados en los artículos 1141 y siguientes del Código de Comercio, en las normas relativas a los seguros de personas, sin embargo, se aplican en algunos casos al seguro de daño.

Los beneficiarios son de dos tipos, a título gratuito y a título oneroso. El gratuito es aquel que define por su mera liberalidad el asegurado, contrario al oneroso, que se nombra en garantía de un crédito, esta categoría es común en los seguros de vida deudores, donde el beneficiario termina siendo la institución financiera que otorgó el crédito.

Como ya se dijo frente a los beneficiarios gratuitos, pueden ser designados libremente por el asegurado, que en ocasiones es el mismo tomador, a falta de lo cual o porque la misma se hizo ineficaz o quedó sin efecto, tendrán la calidad de tales el cónyuge del asegurado, en la mitad del seguro, y los herederos de éste en la otra mitad, como lo ha estipulado el artículo 1142 del Código de Comercio.

Finalmente, cabe resaltar que quien tiene la potestad de designar el beneficiario es el asegurado tal y como lo expresa el artículo 1146 del Código de Comercio; sin embargo, el doctrinante Carlos Ignacio Jaramillo, ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, ha criticado lo anterior y plantea que dicha designación debe realizarse por el tomador a quien considera el "*dominus negotii*", es decir, el dueño del negocio, teniendo como argumento el artículo 1141 del mismo Código.

### 2.3. Tipos de seguros.

Se podría decir que hay diversos criterios para agrupar los seguros, por ejemplo:

1. Según la clasificación del Código de Comercio:
  - 1.1. Seguros de daños
  - 1.2. Seguro de personas
2. Atendiendo al contenido del interés asegurable:
  - 2.1. Seguros no indemnizatorios
  - 2.2. Seguros indemnizatorios
3. Respecto al número de personas aseguradas:
  - 3.1. Pólizas colectivas
  - 3.2. Pólizas individuales
4. Teniendo en cuenta la obligatoriedad de su contratación:
  - 4.1. Seguros obligatorios
  - 4.2. Seguros voluntarios

Según la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), nuestro Código de Comercio habla principalmente de dos grandes grupos en los cuales se agrupan todos los tipos de seguros, estos son: de daños y de personas.

Los más importantes seguros de personas son los seguros de vida, que son instrumentos financieros que brindan una suma asegurada en caso de fallecimiento, invalidez, enfermedades graves, pérdidas funcionales o anatómicas entre otras situaciones imprevistas; en palabras más técnicas, puede este seguro describirse como un instrumento social y jurídico a través del cual, un grupo de personas puede cooperar a disminuir los efectos causados por la muerte de alguno de sus miembros.

En este sentido, el Código de Comercio en su artículo 1137 define quienes tienen interés para asegurar la vida. Y fija que se tiene: 1) en su propia vida; 2) en la de las personas a quienes legalmente pueda reclamar alimentos, y 3) en la de aquellas cuya muerte o incapacidad pueden aparejarle un perjuicio económico, aunque éste no sea susceptible de una evaluación cierta.

Finalmente, en los seguros de personas se pueden encontrar aquellos que son estrictamente indemnizatorios, esto se debe a que protegen al sujeto contra un detrimento patrimonial, su interés asegurable se concibe sólo con un carácter económico como susceptible de estimación en dinero, como es por ejemplo el seguro de salud, y por otro lado, están los seguros de vida propiamente dichos y otros como el seguro previsional, el seguro de rentas pensionales, el de rentas voluntarias, etc. que no son necesariamente indemnizatorios.

## 2.4. Respecto al número de personas aseguradas.

La contratación de las pólizas se puede dar de manera individual o colectiva, y estas modalidades aplican tanto para seguros de daños como de personas.

Orientados a las pólizas de personas, concretamente en el seguro de vida, encontramos que las individuales son las que tienen un único asegurado, mientras que las colectivas o grupales, protegen contra el riesgo de muerte a un grupo de personas naturales vinculadas bajo una misma personería jurídica en virtud de una situación legal reglamentaria o laboral o que tengan con una tercera persona (tomador) relaciones estables de la misma naturaleza.

En palabras de la Superintendencia Financiera de Colombia, las pólizas individuales, son aquellas en las que:

El interés del asegurado [recae] en un solo objeto (seguro de daños) o sobre un solo sujeto (seguro de personas) sobre los cuales gravitan los riesgos asegurados: el incendio, el naufragio, el hurto, la muerte natural o accidental, la enfermedad, etc. Son individuales la póliza de seguro contra incendio de una propiedad o de sus contenidos, la de seguro contra accidentes de una persona, la de seguro contra daños de un vehículo, etc. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2022)



Por el otro lado, se encuentran las denominadas pólizas generales, que siguiendo el concepto de la Superintendencia Financiera de Colombia, son las que:

El interés asegurado [versa] en un conjunto de objetos o sujetos que, simultánea o sucesivamente, se incorporan a ella y constituyen -vinculados al interés asegurable- el objeto del seguro o, mejor aún, de los seguros otorgados con sujeción a sus estipulaciones.

Una de las diferentes modalidades que pueden asumir las pólizas generales es la de póliza colectiva (...) (Superintendencia Financiera de Colombia, 2022).

## 2.5. Los seguros obligatorios.

El diccionario de términos de seguros de la Fundación Mapfre los define como, aquel cuya contratación viene impuesta por la Administración como condición para la obtención de una autorización para la realización de una actividad; es decir, hay algunos seguros cuya adquisición es exigida al particular por el Estado. En estos seguros encontramos que el mismo Estado por medio de decretos o normas es quien determina la cuantía del valor asegurado, las primas y demás condiciones en las que debe operar ese seguro.

En Colombia, los seguros obligatorios sólo pueden ser creados por Ley, así lo establece el artículo 191 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) “Solamente por ley podrán crearse seguros obligatorios”.

En nuestro ordenamiento encontramos una diversidad de estos seguros obligatorios, por un lado, están los seguros de obligatoria adquisición que son aquellos que imponen a un determinado grupo de personas la obligación de asegurarse y/o contratar un seguro que ampare un determinado riesgo, para ilustrar, un seguro de transporte, de cumplimiento, el seguro de muerte para trabajadores oficiales (Decreto 1083 de 2015) etc. Por otro lado, tenemos los de obligatoria adquisición y expedición, como es el Seguro Obligatorio de Accidente de Tránsito (SOAT); que en estos casos, se impone una obligación a las compañías de seguros legalmente habilitadas por el Estado para expedir un determinado tipo de seguro en un determinado ramo.

### 3. Capítulo II: **La regulación del seguro de muerte para trabajadores oficiales.**

#### 3.1. Antecedente del seguro colectivo legal.

El periodo de crisis que se vivió a inicios del siglo XX en todo el mundo generó cambios sociales, económicos y políticos; Colombia no fue la excepción, toda esta situación permitió que se diera impulso a la creación de legislaciones en favor de la

clase obrera y se empezaran a crear normas en beneficio de ellos, como, por ejemplo:

Se logró la jornada laboral tanto para los obreros como para los trabajadores del sector primario, la cobertura del seguro de vida, el derecho a la huelga, el descanso dominical y el disfrute remunerado del período de vacaciones; el establecimiento del preaviso en los contratos laborales, el pago de las horas extras, la fijación de la edad límite para empezar a trabajar y la creación de las Caja de Pensiones para particulares. (Vicepresidencia Financiera, 2006, pp 25).

En 1905 se alcanzaron múltiples logros para los colombianos en temas de seguridad social, pues se inició el aseguramiento de las pensiones de jubilación para algunos sectores como lo señalaba la Ley 29 de 1905; también se creó la asistencia médica para los trabajadores con la Ley 57 de 1915 y asimismo otras leyes que buscaban la protección de los trabajadores en sus labores como el auxilio de enfermedad para los empleados y obreros oficiales; la expedición de los reglamentos de trabajo, el descanso dominical y festivos remunerados, así como el disfrute de las vacaciones, la licencia de maternidad y para resaltar, se legisló sobre el primer seguro en esta materia en nuestro país, establecido como el seguro de vida colectivo para trabajadores y obreros con la Ley 37 de 1921 (Vicepresidencia Financiera, 2006, pp 25).

Finalmente se da creación al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS) para los trabajadores particulares y la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL) para el aseguramiento de los trabajadores oficiales que les permitiría la protección en salud, pensiones, invalidez, incapacidad y muerte de trabajadores y obreros, esta última se dio por la expedición de la Ley 90 de 1946.

Gracias al General Holguín que estuvo a cargo de la Presidencia de la República por segunda vez en el año 1921, ante la renuncia del presidente Marco Fidel Suárez, se pudo expedir la Ley 37 de 1921 que reguló el seguro en pocos artículos:

Artículo 1°. Seis meses después de la publicación de la presente Ley, las empresas industriales, agrícolas, de comercio o de cualquiera otra clase, de carácter permanente, existentes en el país, o que se establezcan en lo sucesivo, cuya nómina de sueldos o salarios sea o exceda de mil pesos (\$1,000) mensuales, deberán efectuar, a su cargo, el seguro de vida colectivo de sus empleados y obreros, por una suma equivalente al sueldo o salario del respectivo empleado u obrero durante un año, debiendo quedar incluidos todos los empleados u obreros que disfruten hasta de dos mil cuatrocientos pesos (\$ 2,400) anuales.

Artículo 2°. El seguro no será contratado a favor de determinado individuo, sino a favor de la entidad que haga el contrato, la que cuando llegue el caso de hacer efectiva la cuota a que haya derecho por defunción de alguno de los asegurados, está obligada a pagar íntegramente dicha cuota al cónyuge sobreviviente si lo hubiere, y herederos legítimos del empleado que fallezca y cuyo nombre figure en la nómina respectiva del mes en que ocurra la defunción.

Este breve recuento es importante, no solo porque llegamos a la ley que creó el seguro, sino porque nos permite comprender que fue solo hasta la expedición de la Constitución Política de 1991 que el concepto de Seguridad Social en Colombia se elevó a norma constitucional (artículo 48) y se percibe que antes existía una gran dispersión de normas y tipos de protección que diferenciaban el sector privado y público, sobre todo en materia de pensiones.

### 3.2. La regulación.

Como se ha mencionado anticipadamente, los empleados públicos tuvieron, durante gran parte del siglo anterior, un régimen de seguridad social diferente a los trabajadores que ocupaban el régimen privado, es por ello, que antes de la Ley 100 de 1993 el legislador contemplaba determinada normativa para unos y otros empleados, en ese sentido, los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, se

encargaban de regular la seguridad social y las prestaciones a las que tenían derecho los trabajadores oficiales.

Los citados decretos empezaron a perder validez jurídica, pues la regulación que allí se consagraba para estos trabajadores oficiales sufrió un gran cambio con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Esta nueva disposición se enfocó en la unificación de regímenes y por tal motivo, las normativas para los trabajadores oficiales y en consecuencia para los del sector privado tendrían un nuevo rumbo.

Lo anterior cobró fuerza desde la implementación de la Ley 100 de 1993, en donde el Estado estaría a cargo de las prestaciones sociales a que da lugar un Estado Social de Derecho como el nuestro, esta ley, organizó de forma integral la Seguridad Social conformada por un sistema de pensiones, un sistema de salud, un sistema de riesgos laborales y los servicios sociales complementarios, y con ello cumplió el objetivo principal que consistía en garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten y para esto organizó las instituciones y los recursos necesarios; pero a inicios del 2015 surgió un nuevo Decreto que reglamentó el sector público y en él se trató el seguro por muerte para trabajadores oficiales. Si bien con este Decreto no se pone en entredicho la existencia de la Ley 100, esa regulación generó un conflicto al momento de

aplicar ciertas prestaciones sociales de la Ley 100 a los trabajadores oficiales, como sería la pensión de sobrevivientes.

### 3.2.1. Decreto 3135 de 1968.

La regulación del seguro por muerte que le era aplicable a los trabajadores oficiales inició con el Decreto 3135 de 1968. Este tenía como finalidad generar un marco regulatorio para los servidores públicos, y a su vez, tratar el régimen prestacional de los empleados públicos y los trabajadores oficiales. Para ello, el decreto incorporaba algunos artículos que regulaban las prestaciones sociales.

En la época, las prestaciones sociales se regulaban mediante disposiciones normativas ordinarias, es decir, se crearon prestaciones sin necesidad de ningún trámite legislativo ni ejecutivo especial para su expedición. Ese es el caso del seguro por muerte que, a diferencia de la creación legal que se exige hoy en día por parte del EOSF, se instituyó por el Decreto como un seguro obligatorio para las entidades públicas, pues el mismo Estado era quien imponía su adquisición, determinaba el valor asegurado, los beneficiarios y las demás condiciones en las que debía operar el seguro por muerte a favor de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

Lo anterior, se puede evidenciar en el artículo 14 del Decreto en mención:

1. A los empleados públicos y trabajadores oficiales:

- a) Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria;
  - b) Servicio odontológico;
  - c) Auxilio por enfermedad no profesional;
  - d) Auxilio de maternidad;
  - e) Indemnización por accidente de trabajo;
  - f) Indemnización por enfermedad profesional;
  - g) Pensión de invalidez;
  - h) Pensión vitalicia de jubilación y vejez;
  - i) Pensión de retiro por vejez;
  - j) Seguro por muerte.**
- (...). (Decreto 3135 de 1968)
- (Negrilla resaltada fuera del texto).

Entre las prestaciones referidas se destaca el seguro por muerte, que para entonces no se había regulado únicamente para los trabajadores oficiales, sino para todos los servidores públicos. La prestación del literal j) trae consigo una protección y un nuevo reto para el Estado, ya que desde ese momento ese seguro, al ser una



prestación para los servidores públicos, beneficiaría directamente a su grupo familiar al momento de su fallecimiento.

Cabe advertir que, este Decreto no solo se encargaba de regular las prestaciones sociales como vacaciones, prima de navidad, deducciones y retenciones, asistencia médica y auxilio por enfermedad, sino también, regular aspectos del contrato de seguro como la forma de proceder con el pago de la prestación a los beneficiarios en caso de fallecer el trabajador oficial, lo que se logra evidenciar en el artículo 34 del Decreto en las siguientes palabras:

En caso de fallecimiento de un empleado público o trabajador oficial en servicio, las prestaciones a que haya lugar se pagarán a los beneficiarios que a continuación se determinan, así:

1. La mitad al cónyuge sobreviviente y la otra mitad a los hijos legítimos y naturales del empleado o trabajador, en concurrencia estos últimos en las proporciones establecidas por la ley civil.
2. Si no hubiere cónyuge sobreviviente ni hijos naturales, la prestación corresponderá íntegramente a los hijos legítimos.
3. Si no hubiere hijos legítimos la porción de estos corresponde a los hijos naturales en concurrencia con el cónyuge sobreviviente.

4. Si no hubiere cónyuge sobreviviente, ni hijos legítimos, el monto de la prestación se dividirá así: la mitad para los padres legítimos o naturales y la otra mitad para los hijos naturales.
5. A falta de padres legítimos o naturales, llevarán toda la prestación los hijos naturales.
6. Si no concurriere ninguna de las personas indicadas en este artículo, llamadas en el orden preferencial en él establecido, la prestación se pagará a los hermanos menores de edad y a las hermanas del extinto, previa comprobación de que dependían de él para su subsistencia. (Decreto 3135 de 1968)

Asimismo, regulaba la indemnización a que había lugar, pues el artículo 35 estableció que una vez se identifique el orden de los beneficiarios, por parte de la Entidad se pague una compensación equivalente a: “doce (12) meses del último sueldo devengado por el causante; si la muerte ocurriera por accidente de trabajo o enfermedad profesional, la compensación será de veinticuatro (24) meses del último sueldo devengado”.

El Decreto, en sí, reguló muchos más temas, pero con lo anterior es suficiente para ilustrar que estableció la existencia del seguro por muerte para los trabajadores

del sector público como una prestación a cargo de las entidades de previsión y también, la aplicación de los beneficiarios del seguro. Del mismo se desprende que la norma no permite que el trabajador elija a sus beneficiarios, aspecto que genera algunas inquietudes que se abordarán después y tampoco que se pueda determinar una contraprestación monetaria distinta a la establecida.

### 3.2.2. Decreto Reglamentario 1848 de 1969.

De manera posterior al Decreto 3135 de 1968, surgió la necesidad de reglamentar ciertos supuestos fácticos que el mismo Decreto no reguló, es por ello que se expidió el Decreto Reglamentario 1848 de 1969. Este Decreto Reglamentario buscaba, con una serie de artículos compilados en el capítulo X, completar las disposiciones anteriores con aspectos que no fueron regulados en el Decreto 3135 sobre el seguro por muerte de los trabajadores oficiales, para lo cual trató temas como el valor del seguro, derecho al seguro por muerte, efectividad del seguro, tiempo a que se extiende la protección del seguro, trámite para el pago del seguro, controversia entre pretendidos beneficiarios y transmisión de derechos laborales, buscando de esta forma lograr una mejor implementación del seguro por muerte, que continuaba siendo de obligatoria contratación en su carácter de prestación social para los empleados públicos y trabajadores oficiales.

Particularmente en el artículo 52 del Decreto Reglamentario se amplió la regulación que traía el Decreto 3135, a manera de reafirmar el valor del seguro y la prestación que se encontraba a favor de los trabajadores oficiales, hasta este punto, cabe aclarar que el Decreto 1848 no reguló nada nuevo. Lo mismo ocurrió con el artículo 53, el cual es una reafirmación de los beneficiarios forzosos y de la distribución que tendría el seguro entre ellos.

A pesar de la reafirmación de las disposiciones anteriores, el Decreto buscaba reglamentar de manera más detallada dicho seguro, pues realmente, la única función de la expedición de esta normativa fue fijar el régimen del seguro por muerte cuando estableció que el pago estaría a cargo de: “la entidad de previsión social a la cual estuvo afiliado el empleado oficial al tiempo de su fallecimiento, dentro de los tres (3) meses siguientes, a partir de la fecha en que se ordena el reconocimiento y pago correspondiente”. A su vez, expresó cómo debía actuar la entidad oficial en caso de que el trabajador oficial no estuviera afiliado a una entidad de previsión social, a la vez que reguló el tiempo a que se extiende la protección del seguro, cómo es el trámite para el pago y finalmente, cómo se soluciona la controversia entre beneficiarios y la transmisión de derechos laborales.

### 3.2.3. Ley 100 de 1993.

Para esta época Colombia se encontraba estrenando Constitución Política, y allí, por fin, se consagraba el derecho a la seguridad social como un derecho fundamental, pues el artículo 48 así lo expresaba; cabe señalar que años atrás las prestaciones sociales no tenían protección legal y adicionalmente, las normas que lo conformaban se encontraban dispersas en todo el ordenamiento jurídico.

Antes de finalizar 1993, en diciembre, se expidió la famosa Ley 100 que se encargó de reorganizar las entidades relacionadas con la salud, también estableció normas y procedimientos para que las personas y toda la comunidad tuvieran acceso a los servicios de salud con el único objetivo de brindar una mejor calidad de vida, adicional a ello, planteó la creación del sistema de seguridad social unificado para todos los trabajadores, dando lugar a un régimen uniforme, buscando un control y protección de los derechos que trae la seguridad social.

Teniendo la eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación como principios, la Ley 100 permitiría garantizar que los derechos de los trabajadores fueran irrenunciables a la persona y, por lo tanto, que la protección a tal derecho fuera de carácter constitucional.

Esta ley organizó el sistema general de seguridad social en salud, riesgos laborales y pensiones. A partir del libro I, la ley reguló el sistema general de pensiones que 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. Al llegar al capítulo IV de este libro encontramos la pensión de sobrevivientes que no fue definida en la ley, pero frente a la cual la Corte Constitucional en la sentencia SU 574 de 2019, ha expresado que:

(...) Esta prestación tiene por objeto principal brindar una especial protección de tipo económico a la familia del asegurado o pensionado que fallece. En uno de sus primeros pronunciamientos el Tribunal Constitucional indicó que la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes, tiene como finalidad “evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección. Principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido”. (Corte Constitucional, Sentencia Unificadora del 2019, exp. 574)

Acorde con lo anterior, el primer artículo de dicho capítulo, es decir el 46, ha señalado quien tiene derecho a la pensión por fallecimiento del trabajador en las siguientes palabras:

Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y,
2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento. (Ley 100 de 1993)

La descripción antecedente de la pensión de sobrevivientes permite ver que, dicha prestación tiene la misma función social que el seguro por muerte y no es otra cosa que, el sostenimiento de las personas que sobreviven al pensionado o al afiliado activo. Por ende, consideramos que con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 quedaron derogados de manera tácita y parcial el Decreto 3135 de 1968 y el Decreto Reglamentario 1848 de 1969, que regulaban las disposiciones aplicables en materia de seguridad social para los trabajadores oficiales, dejando de ser exigible el seguro por muerte que se había establecido en favor de ellos.

Lo anterior tiene fundamento en que, si bien la norma no manifiesta de manera expresa que deroga los citados decretos, es claro que lo hace bajo la clasificación de derogatoria tácita que se ha construido doctrinalmente y reafirmado por la jurisprudencia. A modo de definición, la Corte Constitucional en la sentencia C-348 de 2017 considera la derogatoria tácita como:

Un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender la aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia. (Corte Constitucional, Sentencia C-348/17)

Y adicional a lo anterior, el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 contempla que la ley posterior prevalece sobre la ley anterior, para el caso en concreto, la Ley 100 es posterior y predomina sobre los Decretos de 1968 y 1969. Más aun, la ley posterior establece unas garantías y prerrogativas más amplias para los trabajadores y su núcleo familiar, como lo es la pensión de sobrevivientes porque es vitalicia, se reconoce a favor de compañeras y compañeros permanentes, brinda mesadas adicionales en el año como prima, brinda un auxilio económico por la



demostración de gastos funerarios, demostrando una regulación más integral, último aspecto este sobre el que la Corte Constitucional ha señalado que también se da una derogatoria tácita: “por la expedición de una norma posterior que es contraria a la anterior o por la entrada en vigor de una regulación integral sobre la misma materia, es necesario, vía interpretativa determinar si ha operado este fenómeno” (C-348/17)

En la misma línea, el Consejo de Estado (CE) ha expresado en el concepto 00096 de 2017 en sala de consulta, que el Decreto 3135 de 1968 se encuentra derogado por la Ley 100 de 1993, pero a diferencia de nuestra posición, la derogatoria no se da de manera tácita; es decir, esta alta Corte ha señalado que lo hace de forma expresa y, por tanto, el amparo del riesgo de muerte de los servidores públicos, otorgado por los artículos 34 y 35 del Decreto Ley 3135 de 1968 no puede ser aplicado.

Antes de exponer los argumentos que le permitieron al CE llegar a fundamentar su posición, es importante apreciar en qué escenario se dio dicha consulta. El Ministerio de Transporte, que tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos de dicho sector, le formula a la Sala una consulta referente a:

Determinar si es o no procedente la adquisición por parte del Ministerio, de un seguro de vida colectivo destinado a cubrir a los empleados públicos y sus familias, a través del programa de bienestar social del Ministerio, y si el pago de la prima correspondiente se podría efectuar con cargo al rubro presupuestal de gastos de funcionamiento. (Consejo de Estado, Concepto 00096/2017)

Los antecedentes se resumen en que, hasta el 13 de enero de 2012, el Ministerio de Transporte renovó automáticamente el denominado “*Seguro de Vida de Grupo – Plan Vida Clásico No Contributivo*”, el cual cubría los riesgos de muerte, incapacidad total y permanente y enfermedades catastróficas, cuya prima se cargaba al rubro presupuestal de “*Seguros*” de dicho Ministerio.

Se realizó consulta ante varias entidades para conocer su posición frente a este seguro y como lo menciona el concepto, La Previsora S.A., compañía de seguros, en su oficio N.º 007229, expreso:

(...) con la expedición de las normas relativas a la seguridad social y en especial con la expedición de la Ley 100 de 1993, mediante la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral como mecanismo de protección para los trabajadores, la razón que justificaba la contratación del seguro de vida

colectivo queda sin fundamento, tal como se ratifica mediante sentencia 17358 de mayo 16 de 2002 proferida por la Corte Suprema de Justicia. Desde entonces los seguros de vida colectivos, al no ser obligatorios, quedan sin objeto.

Finalmente, se concluye que la obligación de las entidades públicas y privadas en materia de Seguridad Social se encuentra contenida en la Ley 100 de 1993 y el Decreto Ley 1295 de 1994 y la Póliza de Seguro de Vida Colectivo ya no hace parte de la obligatoriedad dentro del contrato de trabajo al encontrarse derogado el artículo 289 del CST que la reglamentaba. (Consejo de Estado, Concepto 00096/2017).

También, el Ministerio de Transporte le consultó al Departamento Administrativo de la Función Pública y este remitió una fotocopia del concepto EE4906 del 29 de junio de 2007 de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del organismo, que concluye:

Atendiendo a los criterios de cobertura de los programas de bienestar social, en criterio de esta Dirección no es procedente el otorgamiento de una póliza funeraria al grupo familiar de los empleados de la entidad. En cuanto al pago de esta póliza a empleados de la entidad se considera que en tanto que el mismo se encuentra contemplado dentro del sistema de seguridad social en

pensiones y riesgos profesionales, no es consecuente contar con el mismo.  
(Consejo de Estado, Concepto 00096/2017)

Y Fasecolda afirma: “*no está dentro de sus competencias emitir conceptos sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud*”, e hizo una explicación general sobre la póliza de seguro de vida individual y el régimen de riesgos laborales”.

Luego de tener descrito el panorama general del cual se desprende el análisis del CE y sus argumentos para definir que el seguro por muerte del Decreto 3135 de 1969 se encontraba derogado, resaltamos que la exposición de motivos de esta norma fue clara al exponer que el seguro de vida colectivo del que trataba el artículo 289 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) al que se refería La Previsora, se aplicaba únicamente a los trabajadores particulares y que la consulta se dirigía a plantear si era procedente o no que el Ministerio de Transporte contratara un seguro por muerte en favor de los servidores públicos del Ministerio y sus familias, es decir a favor de trabajadores del sector público, a los cuales les aplicaba el Decreto Ley 3135 de 1968 concretamente los artículos 34 y 35.

Lo que hace el CE para poder concluir la derogatoria de la norma en cuestión, es estudiar el riesgo de muerte, que al fin y al cabo, era el riesgo que se cubría en el seguro por muerte (hablando de trabajadores oficiales) y del seguro de vida colectivo (en trabajadores privados), trayendo a colación que la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 16 de mayo de 2002 expuso que, al encontrarse íntegramente regulado el tema en la Ley 100, las disposiciones anteriores específicamente las del seguro de vida colectivo perdían de manera tácita su vigencia y que el seguro por muerte fue derogado expresamente por la Ley 1295 de 1994, por el cual, se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Asimismo, indica que un derecho derivado del retiro laboral es el derecho a la pensión, que como se ha señalado, tiene como finalidad garantizar una estabilidad económica al trabajador y a su familia, incluso garantizar una vida digna basados en los artículos 10, 11 y 49 de la Ley 100.

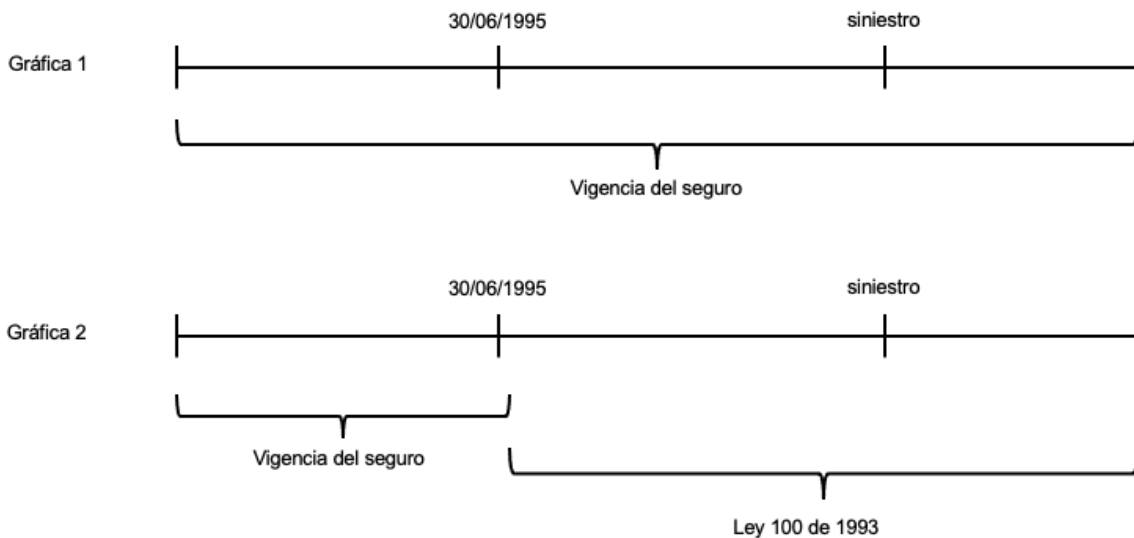
Para concluir el concepto, se puede señalar que la sala ha indicado que tanto “la prestación social denominada *“seguro de vida colectivo”* para los trabajadores particulares y *“seguro por muerte”* para los servidores públicos, se encuentra amparada en la actualidad, por el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993, al cual todos deben estar afiliados, por su carácter de

obligatorio y universal, conforme se indicó anteriormente”. (Consejo de Estado, Concepto 00096/2017)

Es a causa de lo antedicho que, a nuestro parecer, una situación de conflicto normativo que resultaba problemática, pudo resolverse gracias a los criterios de interpretación normativa y a la hermenéutica, definiendo la prelación de unas normas sobre otras por lo que afirmaríamos que en este caso la nueva disposición deroga las anteriores. Sin embargo, en el próximo acápite veremos cómo se presenta otra situación también problemática al momento de la entrada en vigencia de los artículos 2.2.32.1 al 2.2.32.6 del Decreto 1083 de 2015, que trajeron de nuevo a la regulación del régimen para trabajadores oficiales el seguro por muerte a su favor.

Por otra parte, luego de expresar porqué consideramos que la Ley 100 derogó el seguro por muerte, es pertinente dejar formulada una inquietud que surge a raíz del análisis anterior, y tiene que ver con la situación de los servidores públicos que contaban con el *seguro por muerte* a la entrada en vigencia de la Ley 100, ¿seguían ellos amparados por este seguro hasta su muerte o el seguro podía dejar de renovarse para quedar amparados por la pensión de sobrevivencia de la Ley 100? Aunque no pretendemos responder a fondo dicho cuestionamiento, si mencionamos que, el párrafo del artículo 151 de la Ley 100 contempla que el sistema de pensiones para los servidores públicos entraría a regir a más tardar el

30 de junio de 1995, por lo cual, si en el seguro que se encuentre vigente para dicha fecha se materializa un riesgo, éste debe ser cubierto por la aseguradora (gráfica 1), ahora bien, una vez finalizada la vigencia del seguro en una fecha posterior al 30 de junio de 1995, este seguro no puede ser renovado y los servidores públicos deben afiliarse al sistema de pensiones de la ley 100 y por ende, cualquier siniestro que ocurra allí, debe ser asumido por el sistema de Seguridad Social. (gráfica 2).



#### 3.2.4. Decreto 1083 de 2015.

A pesar de la hiperactividad normativa que tenemos en Colombia, en temas de seguridad social que es lo que nos compete para este trabajo, todo estaba aparénteme apacible después de la expedición de la Ley 100, pero el 26 de mayo de 2015 entró en vigor el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función

Pública que contiene disposiciones aplicables a los trabajadores oficiales, entre las cuales vuelve a regular el seguro por muerte a su favor, que como ya se explicó anteriormente, estaba derogado tácitamente por la Ley 100 de 1993.

Precisamente, el Decreto 1083 reactiva el seguro por muerte de la siguiente manera en el artículo 2.2.32.1:

1. Todo trabajador oficial en servicio goza de un seguro por muerte, equivalente a doce (12) mensualidades del último salario devengado.
2. El valor de dicho seguro será equivalente a veinticuatro (24) mensualidades del último salario devengado, en el evento de que el empleado oficial fallezca como consecuencia de accidente de trabajo o enfermedad profesional, a menos que el accidente de trabajo o la enfermedad profesional se hayan ocasionado por culpa imputable a la entidad o empresa empleadora, en cuyo caso habrá lugar a la indemnización total y ordinaria por perjuicios. Si prosperare esta indemnización, se descontará de su cuantía el valor de las prestaciones e indemnizaciones en dinero pagadas en razón de los expresados infortunios de trabajo.



Aparte del artículo anterior, el Decreto 1083 de 2015 establece los beneficiarios del seguro por muerte de la siguiente manera:

ARTÍCULO 2.2.32.2 *Derecho al seguro por muerte.* En caso de fallecimiento del trabajador oficial en servicio, sus beneficiarios forzosos tienen derecho a percibir el valor del seguro por muerte a que se refiere el artículo anterior, de acuerdo con la siguiente forma de distribución:

1. La mitad para el cónyuge sobreviviente y la otra mitad para los hijos del empleado fallecido.
2. Si no concurriere ninguna de las personas indicadas en este artículo, llamadas en el orden preferencial establecido aquí, el valor del seguro se pagará a los hermanos menores de diez y ocho (18) años y a las hermanas del empleado fallecido, siempre que todas estas personas demuestren que dependían económicamente del empleado fallecido, para su subsistencia. En caso contrario, no tendrán ningún derecho al seguro.

PARÁGRAFO. La entidad o empresa oficial a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago del seguro por muerte, podrá apreciar las pruebas presentadas para demostrar la dependencia económica a que se refiere el numeral seis (6) de este artículo y decidir sobre ellas.

Sobre este Decreto, nos llaman la atención varias cosas, por un lado, si bien este artículo del Decreto 1083 de 2015 tiene un contenido similar al del artículo 53 del Decreto 1848 de 1969 no se transcribió de manera idéntica, dejando por fuera a familiares cercanos del trabajador como son sus padres situación que no se debió haber presentado si se tiene en cuenta que el Decreto del 2015 es una disposición legal de carácter compilatorio que según el Concepto 152671 de 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública, “buscan agrupar o recopilar en un solo texto, otras regulaciones sin variar o modificar su contenido o crear nuevas normas, con el fin de facilitar su consulta”. También la Corte Constitucional en sentencia C-839 de 2008, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Córdoba Triviño, señala que:

(..) (iv) Ha previsto que la labor de compilación supone, en criterio de la Corte, (a) recopilar en un solo texto, disposiciones jurídicas sobre un tema específico; (b) sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo, - por lo que el compilador no las puede modificar, sustituir, ni retirar del sistema jurídico, así se las estime innecesarias, superfluas o repetidas-, ya que tal agrupación; (c) no es una tarea legislativa, ni tiene trascendencia en el contenido de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Los efectos de la compilación, en consecuencia, no conllevan la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente, con fuerza de ley, sino una finalidad clara y limitadamente sustentada (d) en propósitos académicos, doctrinarios o de servicio público, que son por demás

beneficiosos y útiles, y que se limitan exclusivamente a la sistematización, referencia y consulta de normas. (Corte Constitucional, Sentencia C-839 de 2008)

Con esto se concluye que en ejercicio de la facultad que le corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa bajo el artículo 189 de la Constitución Política, desarrolla la función reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, por ello, puede reunir en el Decreto 1083 las normas reglamentarias que traten del mismo tema y que se encuentren disparas en el ordenamiento jurídico, pero no puede variar o alterar las disposiciones normativas que allí se agrupan, so pena de solicitar la nulidad del Acto Administrativo o inconstitucionalidad por vicios de fondo que corresponde a defecto, falta, error o afectación al objeto esencial del Acto jurídico.

Por otro lado, nos llama la atención que este Decreto 1083 de 2015 haya traído al ordenamiento nuevamente, normas que se encontraban derogadas tácitamente por la Ley 100 de 1993 y expresamente para el caso de muerte por accidente o enfermedad profesional, por la ley 1285 de 1994 tal como lo explicamos anteriormente. El Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, que entró al ordenamiento jurídico colombiano para regular la función pública e incluyó el seguro por muerte a favor de los trabajadores oficiales, es una norma de carácter

compilatorio que por tanto tiene como único objeto agrupar en un solo texto otras regulaciones, sin modificar su contenido o crear nuevas normas, con el fin de facilitar su consulta, por lo que se puede afirmar con certeza que solo deben incluirse en él las disposiciones que se encuentren vigentes, pues no tiene sentido llevar a la compilación normas sin efecto legal alguno. Además el decreto 1083 de 2015, tiene una jerarquía normativa inferior a la ley, y por ello, no puede revivir una norma que se encontraba sin vigencia porque había sido suspendida su aplicación en razón de la derogatoria tácita. Y mucho menos, para el caso de una norma que fue derogada expresamente como ocurrió con el seguro por muerte cuando ésta sobreviene por accidente de trabajo o enfermedad profesional, tal como lo hizo el Decreto 1295 de 1994, en el sistema de riesgos laborales.

Ni tampoco puede derogar ninguna de las prestaciones sociales creadas por la Ley 100 de 1993, como la pensión de sobrevivientes, para reemplazarla por el seguro por muerte para trabajadores oficiales, que sería la intención que se piensa tendría el Decreto 1083 de 2015 al implantar de nuevo este seguro que, como ampliamente se expuso, atiende a la misma finalidad protectora de los familiares que tiene la pensión de sobrevivencia. Porque si no fuera así, qué otra razón podría haber existido? y qué consecuencia conllevaría la coexistencia de estas dos normas?

Acorde a lo anterior, el Decreto Compilatorio del 2015 no tienen por sí mismo fuerza de ley, (no es formalmente una ley por no haberse expedido por la rama legislativa) lo que significa que este acto normativo no puede alterar disposiciones jerárquicamente superiores como la ley, pues a estas últimas solo las puede modificar la Constitución, otras leyes, u otras normas con fuerza de ley.

En contraposición a la idea anterior, se puede plantear una postura más conservadora y es aquella que señala que como este Decreto no ha sido demandado por inconstitucionalidad y/o solicitado la nulidad del Acto Administrativo por vicios de fondo, es una norma que jurídicamente hablando se encuentra vigente en el ordenamiento colombiano, y por ende, todas las disposiciones contenidas en el Decreto 1083 de 2015 deben aplicarse; por esta razón, el seguro por muerte sería exigible para los trabajadores oficiales de las Entidades Estatales.

Por nuestra parte, optamos por acoger la primera teoría que consagra la derogatoria del seguro por muerte creado por los Decreto 3135 de 1968 y 1848 de 1969, por parte de la Ley 100 de 1993, lo que conlleva entender que hoy en día se atiende a esta protección mediante la prestación de la pensión de sobrevivientes, propia del sistema de seguridad social integral creado por la Ley 100 para todos los trabajadores del país, sean particulares o públicos.

### 3.3. Análisis de la problemática sobre los beneficiarios del seguro por muerte para trabajadores oficiales.

Las posturas expuestas en el acápite anterior sobre la vigencia y aplicabilidad del seguro por muerte, nos dejan todavía un interrogante por responder, que es el relativo a cuáles serían los beneficiarios llamados a recibir, si los consagrados en el artículo 2.2.32.2 del Decreto 1083 de 2015 o los regulados por el Código de Comercio para los seguros de vida.

Para dar respuesta se debe empezar por examinar la jerarquía normativa en Colombia. Para ello es vital tener presente que, se tiene como base la pirámide normativa en donde se expresa que, la Carta Política es la norma de normas y está en la cúspide de la pirámide, adicionalmente acorde con la doctrina el orden previamente establecido y aceptado para las disposiciones normativas en Colombia es la “Constitución Política de Colombia como norma fundamental” (Artículo 4, Constitución de 1991) seguida de la Ley como regla, norma o disposición emanada del poder legislativo, en tercer lugar está el Decreto Ley, que se desprende de una delegación expresa y especial del Poder Legislativo, ante circunstancias excepcionales, a favor del Poder Ejecutivo; posteriormente encontramos los

Códigos, que se consideran cuerpo de leyes regulando el derecho positivo del país en alguna de sus ramas con unidad de materia, y abajo de este se encuentra el Decreto, considerado como una disposición dictada por la autoridad en asuntos de su competencia, que es una norma general y obligatoria propuesta por el Gobierno y sancionada por el jefe del ejecutivo.

En relación con la postura que hemos llamado conservadora, que estipula que el Decreto 1083 de 2015 es aplicable hoy en día, procede anotar que el Código de Comercio ha tenido la connotación de ser el cuerpo normativo que por excelencia regula en gran parte las disposiciones mercantiles del ordenamiento, además entró en vigencia en 1971 como Decreto con fuerza de ley porque fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968 al Presidente de la República y es significativamente de rango superior al Decreto Reglamentario 1083, sin embargo, consideramos que las disposiciones del Código de Comercio para el caso en concreto de la definición de beneficiarios ya no serían la norma especial aplicable, puesto que el Decreto al regular de manera específica los mismos, se convierte en norma especial primando sobre el Código de Comercio, afirmación que tiene apoyo en el criterio de especialidad que ha desarrollado la Corte Constitucional en la sentencia C-439 de 2016, como un criterio hermenéutico del derecho para solucionar conflictos entre leyes y es que, “la norma especial prima sobre la general (*lex specialis derogat*

*generalis*). Y, la misma Corte ha establecido la finalidad del criterio de la siguiente forma:

(...) Opera con un propósito de ordenación legislativa entre normas de igual jerarquía, en el sentido que, ante dos disposiciones incompatibles, una general y una especial, permite darle prevalencia a la segunda, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial. (...) (Corte Constitucional, Sentencia C-439/2016).

Es por lo expuesto que se llega a la conclusión de que, si el seguro por muerte del Decreto 1083 de 2015, fuera exigible hoy en día a las entidades públicas en favor de los trabajadores oficiales, éstas como destinatarias de la norma deberán darle cumplimiento en su integridad, reconociendo la prestación a los beneficiarios establecidos para el efecto en la misma, puesto que esta postura parte de la base de que la norma está amparada bajo una presunción de validez, mientras no se declare su ilegalidad o inconstitucionalidad. A lo que se suma el hecho de que, al ser un seguro de obligatoria contratación para las entidades públicas, es la misma norma que lo crea la que define a quién se beneficia con el mismo, mientras que los beneficiarios del código de comercio están regulados para los seguros de vida voluntarios, en los que el asegurado es quien de manera libre y potestativa designa a sus beneficiarios.



Por el contrario, si se acepta que el seguro por muerte para trabajadores oficiales ya no es el aplicable, porque prima la pensión de sobrevivencia de la Ley 100 de 1993, entonces el análisis de a quién debe pagarse pierde importancia hasta tornarse en innecesario, porque la misma postura nos lleva a concluir que serán llamados a recibir los beneficiarios establecidos para esta prestación en las normas que regulan la pensión de sobrevivencia en el sistema de seguridad social en pensiones y riesgos profesionales, según sea el caso.

#### 4. Conclusiones.

4.1. Ley 100 de 1993 organizó un sistema de seguridad social integral para todos los trabajadores del país, tanto particulares como públicos, dentro del cual creó la seguridad social en pensiones que, entre otros eventos protege a las familias de los empleados a la muerte de éste mediante la pensión de sobrevivientes, con lo que en consecuencia el seguro por muerte regulado en el Decreto Ley 3135 de 1968 y el Decreto Reglamentario 1848 de 1969, quedó derogado de manera tácita por la ley 100 de 1993 y de manera expresa por la Ley 1295 de 1994.

4.2. La derogación tácita o expresa de una norma, que para el caso *sub examine* es el seguro por muerte de empleados públicos y trabajadores oficiales, implica que estas disposiciones afectadas ya no tengan efecto legal. Esto significa que, las normas derogadas ya no pueden aplicarse ni tener efectos jurídicos y tampoco podrían volver a traerse al ordenamiento por una norma de menor rango jerárquico y con finalidad específica de unificación normativa como sería el Decreto 1083 de 2015.

4.3. En cuanto al tema de los beneficiarios del seguro por muerte para trabajadores oficiales y empleados públicos, al entender que dicho seguro fue creado como una prestación social de obligatorio reconocimiento se

puede afirmar que dentro de lo elementos regulados por los Decretos se encuentra el de las personas beneficiarias de la prestación a quien la entidad debe hacer el pago, sin que pueda el empleado modificarlos a voluntad.

## 5. Bibliografía y referencias.

### 5.1. Doctrina.

Colombia. Consejo de Estado (CE). Concepto 00096 de 2017. Sala de Consulta y Servicio Civil

Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 152671 de 2020.

Colombia. Departamento Administrativo de la función Pública. Concepto 198651 de 2021.

Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 058011 de 2021.

Fundación Mapfre. Diccionario de términos de seguros, 2023, Recuperado de: <https://www.fundacionmapfre.org/publicaciones/diccionario-mapfre-seguros/seguro-obligatorio/>.

Ordóñez, Andrés E. Cuestiones generales y caracteres del contrato. 2001.

Ordoñez, Andrés E. Elementos esenciales, partes y carácter indemnizatorio del contrato. 2002.

Previsora S.A. Oficio No 007229. 2012. Recuperado de:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86479>

Quintero Sepúlveda, Álvaro. Pensiones del Sector Público: La transición Continua Jurisprudencia de las Altas Cortes. Tercera Edición 2011. Ed Librería Jurídica Sánchez R.LTDA.

Superintendencia Financiera de Colombia. Concepto: Diferencia entre una póliza colectiva y una de vida grupo. 2022.

Zornosa Prieto, Hilda Esperanza. Las Partes en el Contrato de Seguros, Revista Derecho Privado, 2003. Recuperado de:  
[https://files.cdn.thinkific.com/file\\_uploads/524456/attachments/081/057/dfa/641-Texto del art%C3%ADculo-2128-1-10-20100928.pdf](https://files.cdn.thinkific.com/file_uploads/524456/attachments/081/057/dfa/641-Texto_del_art%C3%ADculo-2128-1-10-20100928.pdf)

## 5.2. Jurisprudencia.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU 574 de 2019, MP Antonio José Lizarazo Ocampo

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-839 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-439 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sentencia SC 1253 de 2022. M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque.

Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sentencia SC 296 de 2021. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

### 5.3. Códigos, Decretos, Leyes y Constitución Política.

Colombia. Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio. Publicada en el Diario Oficial No 33.339 del 16 de junio de 1971.

Colombia. 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. Publicado Diario Oficial el 26 de diciembre de 1968.

Colombia. Decreto 1848 de 1969. Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968. Publicado Diario Oficial No 32.937 el 04 de noviembre de 1969.

Colombia. Ley 100 de 1993, Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Publicado Diario Oficial No 41.148 el 23 de diciembre de 1993.

Colombia. Decreto 1083 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Publicado Diario Oficial el 26 de mayo de 2015.