

**ANÁLISIS TEÓRICO, FACTICO Y NORMATIVO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS
Y EL ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES Y EL PATRIMONIO DEL ESTADO.**

JAVIER GUILLERMO ENRIQUEZ ZAMBRANO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS CIESJU
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO PROMOCION 14
PASTO
2013**

**ANÁLISIS TEÓRICO, FACTICO Y NORMATIVO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS
Y EL ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES Y EL PATRIMONIO DEL ESTADO.**

JAVIER GUILLERMO ENRIQUEZ ZAMBRANO

**Trabajo de grado en la modalidad de ensayo, presentado como requisito
parcial para optar por el título de Especialista en Derecho Administrativo**

**Asesor:
Dr. IVAN FERNANDO ZARAMA CONCHA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS CIESJU
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO PROMOCION 14
PASTO
2013**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en el siguiente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

Artículo 1^{ro} del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Firma del Presidente de tesis

Firma del jurado

Firma del jurado

San Juan de Pasto, enero de 2013

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	29
1. TEMA.....	31
1.1 TITULO.....	31
1.2 GESTIÓN DE RIESGOS.....	31
2. EL ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES DEL ESTADO. FUNDAMENTO JURIDICO	37
3. SITUACIÓN ACTUAL.....	43
3.1 AUSENCIA DE ASEGURAMIENTO.....	43
3.2 ASEGURAMIENTO EN FORMA INADECUADA.....	43
3.3. FALTA DE CAPACITACIÓN EN ASPECTOS TÉCNICOS Y JURÍDICOS DEL CONTRATO DE SEGURO, A LOS FUNCIONARIOS QUE HACEN PARTE DE LOS ENTES DE CONTROL.....	45
3.4 CORRUPCIÓN	46
3.5. ABUSOS EN LA INTERPRETACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DEL CONTRATO DE SEGURO	49
3.6. FALSIFICACIÓN DE PÓLIZAS.	51
3.7. FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA.	51
3.8. EL ESTADO ASEGURADOR	52
3.9. MÉRITO EJECUTIVO DE L A PÓLIZA.....	55
3.10. ERROR CONCEPTUAL RESPECTO A LOS AMPAROS DE PÓLIZA DEL SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO.....	55
4. EL ASEGURAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO FRENTE A LA OMISIÓN DEL ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES Y EL PATRIMONIO DEL ESTADO.	58
4.1 DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	59
4.2 DIRECTIVA PRESIDENCIAL 010 DE 2002.....	60
4.3 LEY NO. 1110 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006	61

4.4	DE LA RESPONSABILIDAD PENAL	61
4.5	DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL	62
4.6	DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA	63
	CONCLUSIONES	64
	BIBLIOGRAFÍA	65
	ANEXOS.....	66

LISTA DE ILUSTRACIONES

Pág.

Ilustración 1. Insumos y productos del Componente la Administración del Riesgo 33

Ilustración 2. Participación primas emitidas en el mercado seguros generales 53

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Encuesta	67

RESUMEN

El presente trabajo pretende hacer un análisis actual sobre las temáticas de la gestión de riesgos y el aseguramiento del patrimonio del Estado, una vez detectadas las situaciones o presupuestos facticos, se establece la exposición al riesgo jurídico de los servidores por la falta de capacitación en estas temáticas.

Se pretende que el documento se convierta en una fuente de consulta para todos los interesados en estas disciplinas que independientemente consideradas son muy amplias, para que los estudiosos de estas disciplinas en el futuro amplíen o corrijan las apreciación aquí plasmadas.

ABSTRACT

This paper aims to present an analysis on the topics of risk management and assurance of state assets, once detected situations or factual circumstances, establishing the legal exposure of the servers at the lack of training in these theme. It is intended that the document will become a resource for anyone interested in these disciplines are vast considered independently, so that the students of these disciplines in the future expand or correct the assessment reflected here.

GLOSARIO GESTION DE RIESGOS

Advertencia de Huracán: Anuncio formal emitido por los meteorólogos del Centro Nacional de Huracanes cuando determinan que las condiciones para la formación de un huracán afectarán un área costera o grupo de islas en las próximas 24 horas. La advertencia se emite para informar al público y la comunidad marítima acerca de la ubicación, intensidad y desplazamiento de la tormenta.

Aguacero o Chubasco: Es la precipitación desde una nube convectiva que se presenta y termina repentinamente, con cambios de intensidad y estado del cielo. Se presenta en forma de lluvia (SHRA), nieve (SHSN) o hielo (SHPE). Se reporta como "SH" en el METAR.

Alarma: Fase del antes que constituye el aviso o señal que se da a la población para que evacuen y se trasladen a lugares seguros y sigan las recomendaciones de las autoridades correspondientes, debido a la presencia real o inminente de un evento peligroso.

Albergue: refugios temporales previamente identificados que son utilizados para satisfacer las necesidades básicas de la población que ha sido afectada por un desastre.

Alerta Amarilla: La tendencia Ascendente del desarrollo del evento implica situaciones inminentes de riesgo y emergencia. La población tiene que estar pendiente de la información que se genere, a causa del evento y estar atentos a los llamados para una posible evacuación a sitios previamente identificados. Los Centros de Operaciones de Emergencia preparan los planes operativos, dan los primeros avisos sobre la ocurrencia del peligro y mantienen vigilancia permanente.

Alerta de Huracán: Anuncio formal emitido por los meteorólogos del Centro Nacional de Huracanes cuando determinan que las condiciones para la formación de un huracán pudieran potencialmente afectar un área costera o grupo de islas en las próximas 24 a 36 horas. La alerta se emite para informar al público y la comunidad marítima acerca de la ubicación, intensidad y desplazamiento de la tormenta.

Alerta Roja: Se confirma el impacto del evento en una zona determinada con posibles efectos adversos sobre las personas, sus bienes y el ambiente; todas las personas en situación de riesgo deben evacuar y trasladarse a sitios seguros o refugios temporales previamente identificados. Los Centros de Operaciones de Emergencia ponen en práctica lo planes operativos.

Alerta Verde: Se prevé la Ocurrencia de un fenómeno de carácter peligroso, con base en predicciones técnicas sobre posibles causas que se puedan generar a

raíz de dicho fenómeno. La población debe estar pendiente e informada de la evolución de los eventos que se suscitan en el Área y estar en Situación de apresto de aquellos que nos puedan afectar directa o indirectamente.

Alerta: Es el estado declarado con el fin de tomar precauciones específicas, debido a la probable y cercana ocurrencia de un evento adverso.

Alta Presión: Distribución del campo de presión atmosférica en donde el centro presenta una presión mayor que la que existe a su alrededor y a la misma altura; también denominada como Anticiclón. En un mapa sinóptico, se observa como un sistema de isobaras cerradas, de forma aproximadamente circular u oval, con circulación en sentido de las manecillas del reloj. Este fenómeno provoca subsidencia en la zona donde se posa, por lo que favorece tiempo estable. Sistema de alta presión.

Amenaza: Es el factor externo de riesgo; peligro latente asociado con un fenómeno natural o provocado por el hombre, que pueda afectar a las personas, los bienes y el ambiente en un lugar específico y en un tiempo determinado. **Análisis Sinóptico:** Estudio y deducción del estado actual de la atmósfera utilizando para ello la información meteorológica generada en una determinada región y aplicando conceptos de masas de aire, frentes, ciclones, etc.

Antes: Etapa en la cual se prevé o se espera que algún fenómeno de la naturaleza o evento causado por el hombre impacten negativamente a la población y sus bienes. En esta etapa se pueden ejecutar acciones de prevención, preparación, mitigación y alerta, para la reducción de la vulnerabilidad ante las distintas amenazas que pudieran presentarse.

Anticiclón: Área de presión máxima relativa que tiene vientos divergentes. En el hemisferio norte, estos vientos adoptan una rotación en el sentido de los punteros del reloj. En el hemisferio sur la rotación ocurre en contra del sentido del avance de los punteros del reloj. Un anticiclón también es conocido como un área de alta presión.

Árido: Término usado para describir un clima extremadamente seco. Clima que carece de la humedad necesaria para promover la vida. Se considera lo opuesto al clima húmedo.

Asistencia humanitaria: Consiste en la asistencia que se recibe o se brinda en recursos humanos y materiales para atender a la población afectada por una emergencia y/o desastre. Constituye acciones de evacuación, búsqueda y rescate; así como todas las acciones orientadas a la rehabilitación y reconstrucción.

Aviso de Ciclón: Mensaje meteorológico que se elabora con el propósito de alertar a las personas interesadas, respecto a la existencia y riesgo de llegada, más o menos inmediato, de un ciclón tropical.

Baja Presión: Es un sistema de isobaras cerradas concéntricas en el cuál la presión mínima se localiza en el centro. La circulación es en sentido contrario a las manecillas del reloj. Este fenómeno provoca convergencia y convección por lo que se asocia a la presencia de gran nubosidad y chubascos.

Boletín Meteorológico: Es un informe periódico que contiene las condiciones meteorológicas más recientes, su elaboración se basa en las observaciones sinópticas realizadas en cierta región o país. Los elementos incluidos dependen del propósito requerido.

Bruma: Conjunto de gotas microscópicas de agua suspendidas en la atmósfera. No reduce la visibilidad tanto como la neblina y muchas veces se le confunde con la llovizna.

Calma: Condición atmosférica asociada a la ausencia de viento o cualquier tipo de movimiento de aire. En términos marítimos se observa como la aparente falta de movimiento en la superficie del agua cuando no hay viento ni oleaje. Es el registro de vientos menores a 2 nudos o la ausencia de todo movimiento perceptible del aire.

Calor: Tipo de energía que se traslada entre dos sistemas en virtud a una diferencia en temperatura. La primera ley de la termodinámica demuestra que el calor absorbido por un sistema puede ser usado por éste para realizar un trabajo o para elevar el nivel de su energía interna.

Capa de Ozono: Capa atmosférica situada entre la troposfera y la estratosfera entre 15 y 25 kilómetros sobre la superficie de la tierra. Actúa como un mecanismo de filtro de la radiación ultravioleta.

Centro Nacional de Huracanes: Es una sección del Centro de Predicciones Tropicales. Es la oficina del Servicio Nacional de Meteorología que tiene la responsabilidad de rastrear y predecir ciclones tropicales en el Atlántico Norte, Mar Caribe, Golfo de México y el Pacífico Oriental.

Ciclón Tropical: Es un ciclón, que no presenta frentes; se desarrolla sobre aguas tropicales y tiene una circulación, en superficie, organizada y definida en el sentido contrario a las manecillas del reloj. Un ciclón se clasifica, según la intensidad de sus vientos, en: perturbación tropical, vientos en superficie ligeros; depresión tropical vientos máximos en superficie de 61 Km./hr; tormenta tropical vientos máximos dentro del rango de 62 a 87 Km./hr; huracán vientos máximos en

superficie mayores a 116 Km./hr. Los huracanes a su vez se dividen en 5 categorías según la velocidad de sus vientos, como se observa en la tabla.

Ciclón: Área de presión de circulación cerrada con vientos rotativos y convergentes cuyo centro tiene presión relativa mínima. La circulación gira en sentido contrario a las manecillas del reloj en el hemisferio norte y viceversa en el hemisferio sur. Se le conoce también como sistema de baja presión. También es el término usado para referirse a un ciclón tropical en el Océano Índico. Se puede usar este mismo término para referirse a otros fenómenos con flujos ciclónicos como las tormentas de polvo, tornados y sistemas tropicales y extratropicales. Es lo opuesto a un anticiclón y a un sistema de alta presión

Cielo Nublado: Es el espacio de cielo cubierto por una capa de nubes de 8 octas, basándose en la suma del número de capas existentes en esa capa.

Clima: Es el estado medio de los elementos meteorológicos de una localidad considerando un período largo de tiempo. El clima de una localidad viene determinado por los factores climatológicos: latitud, longitud, altitud, orografía y continentalidad. Corresponde al promedio de los eventos meteorológicos que ocurren a diario en una región. Este récord histórico ayuda a caracterizar el comportamiento meteorológico de un área geográfica en el largo plazo. La palabra clima se deriva del griego KLIMA que significa inclinación y refleja la importancia que los estudiosos de la antigüedad atribuían a la influencia del sol.

Cuenca: Es el espacio de terreno limitado por las partes mas altas de las montañas y colinas, en ella se desarrolla un sistema de drenaje superficial que concentra su agua en quebradas, riachuelos y ríos los cuales drenan su contenido al mar, un lago u otro río más grande.

Cuñía: Es un sistema de isobaras abiertas, en la cual la presión aumenta de la periferia hacia el centro, generalmente provoca buen tiempo y descenso de la temperatura

Depresión Tropical. Perturbación tropical con vientos máximos sostenidos de superficie alcanzando pero no sobrepasando los 61km/h (33 nudos). Tiene una ó más isobaras cerradas.

Damnificado: víctima que no sufrió ninguna lesión en su cuerpo, pero perdió la estructura de soporte de sus necesidades básicas, como vivienda, medio de subsistencia, etc.

Depresión Tropical: Perturbación tropical con vientos máximos sostenidos de superficie alcanzando pero no sobrepasando los 61km/h (33 nudos). Tiene una ó más isobaras cerradas. Ver Ciclón Tropical.

Depresión: En meteorología es otro nombre para designar un área de baja presión, una baja u hondonada. También se usa para designar una etapa en el desarrollo de un ciclón tropical.

Desastre: Es la consecuencia de un evento o fenómeno de origen natural o provocado por el hombre, en la mayoría de los casos en forma repentina, que causa graves daños en la vida, bienes y el ambiente, que altera o interrumpe las condiciones normales de vida y excede la capacidad local de respuesta.

Deslizamiento de Tierra: Deslizamiento o caída, pendiente abajo, de tierra seca o húmeda, lodo o rocas. Sin una alteración considerable de su estructura en la parte desplazada, a través de un plano de deslizamiento.

Después: Etapa posterior al desastre que involucra acciones a corto, mediano y largo plazo como parte de las fases de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, del daño físico social y económico a un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes del evento.

Durante: Etapa en la cual un fenómeno natural o provocado por el hombre impacta negativamente en la población y sus bienes. En esta etapa se llevan a cabo acciones que tienen por objeto salvar vidas, reducir el sufrimiento humano y disminuir pérdidas en la propiedad.

Efecto Invernadero: Proviene de la acumulación, en la atmósfera, de gases que permiten el paso de la radiación de onda corta del sol, durante el día y que bloquean la propagación de la radiación de onda larga de la tierra durante la noche, evitando así el enfriamiento de la superficie terrestre. A consecuencia de este efecto, la tierra conserva una temperatura media de 15 °C. Los principales gases de invernadero Es el calentamiento global de la atmósfera debido a la presencia de dióxido de carbono y de vapor de agua. Estos dos gases permiten que no todos los rayos del sol que calientan la tierra escapen y se reintegre al espacio son: el Dióxido de Carbono (CO₂), el Ozono (O₃) y el Vapor de Agua (H₂O).

Emergencia: Es la situación que se produce ante la presencia inminente o real de un evento adverso que podría afectar la vida, los bienes y el ambiente en un territorio determinado, que involucra la movilización de recursos sin exceder la capacidad local de respuesta.

Equinoccio. Cualquiera de los dos puntos de intersección de la trayectoria anual aparente del Sol y el plano del ecuador de la Tierra, es decir, un punto de intersección de la eclíptica y el ecuador celeste. Popularmente, el tiempo en el que el Sol pasa directamente por encima del ecuador. En las latitudes norte el equinoccio de verano ocurre alrededor del 21 de marzo y el equinoccio otoñal alrededor del 22 de setiembre. Estas fechas están invertidas en el hemisferio sur.

Erosión: es el desgaste del suelo debido a fenómenos meteorológicos como pueden ser las lluvias, altas temperaturas, viento y oleaje. Su proceso es muy lento en forma natural, pero por la acción del hombre, se altera el equilibrio natural y se acelera el proceso de erosión.

Escala Sinóptica: Dimensión de los sistemas migratorios de alta y baja presión en la troposfera cubriendo un área horizontal de 1000 a 2500 Km.

Escorrentía: cuando el suelo se encuentra saturado o completamente desnudo, el agua empieza a correr pendiente abajo, y eso constituye la escorrentía superficial (es aquella que ocurre bajo las primeras capas del suelo)

Evacuación: período durante el cual la comunidad responde a la inminencia del desastre, reubicándose provisionalmente en una zona segura.

Evacuado: Persona que ha sido trasladado a un lugar seguro provisionalmente, ante la inminencia de un desastre para evitar ser afectado por el mismo.

Evaporación: Proceso físico por el cual un líquido, como el agua, se transforma a su estado gaseoso, como el vapor de agua. Es el proceso físico opuesto a la condensación.

Frente Cálido. Parte frontal de una masa de aire tibio que avanza para reemplazar a una masa de aire frío que retrocede. Generalmente, con el paso del frente cálido la temperatura y la humedad aumentan, la presión sube y aunque el viento cambia no es tan pronunciado como cuando pasa un frente frío. La precipitación en forma de lluvia, nieve o llovizna se encuentra generalmente al inicio de un frente superficial, así como las lluvias convectivas y las tormentas. La neblina es común en el aire frío que antecede a este tipo de frente. A pesar que casi siempre aclara una vez pasado el frente, algunas veces puede originarse neblina en el aire cálido.

Frente Estacionario: Frente semi estacionario o que se mueve muy poco desde su última posición sinóptica.

Frente Frío: Zona frontal de una masa de aire frío en movimiento que empuja aire más cálido a su paso. Generalmente, con el paso de un frente frío, disminuye la temperatura y la humedad, la presión aumenta y el viento cambia de dirección. La precipitación ocurre generalmente dentro o detrás del frente. En el caso de un sistema de desplazamiento rápido puede desarrollarse una línea de tormentas precediendo al frente.

Frente: Zona de transición o contacto entre dos masas de aire de diferentes características meteorológicas, lo que casi siempre implica diferentes temperaturas. Por ejemplo: el área de convergencia entre el aire tibio y húmedo con el aire seco y frío.

Frontolisis: Este término se refiere al proceso de disipación o debilitamiento de un frente o sistema frontal, a raíz de la pérdida de las propiedades contrastantes en la zona de transición. Es lo opuesto a frontogénesis.

Gestión del Riesgo: Es el Proceso constituido por la planificación, organización, dirección, ejecución y control de las actividades relacionadas con el manejo de las emergencias y/o desastres en sus etapas (antes, durante y después). Es un Instrumento integral de decisión y de administración que facilita a los actores analizar una situación determinada para tomar las decisiones y acciones, permitiendo un desarrollo sostenible, logrando una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y el ambiente.

Granizo: Precipitación que se origina en nubes convergentes, como las cumulonimbus, en forma de glóbulos o trozos irregulares de hielo. Generalmente el granizo tiene un diámetro de 5 a 50 milímetros. Los pedazos más pequeños de hielo -cuyo diámetro es de 5 mm ó menos- se llaman granizo menudo, bolillas de hielo o "graupel". Los trozos individuales se llaman piedras de granizo. Se reporta como "GR" en el informe METAR.

Humedad Absoluta: La cantidad de vapor de agua que contiene el aire. Se confunde frecuentemente con la humedad relativa o punto de rocío. Los tipos de humedad son: humedad absoluta, humedad relativa y humedad específica. En un sistema de aire húmedo, es la razón de la masa del vapor de agua respecto al volumen total del sistema; usualmente expresada en gramos por metro cúbico.

Humedad Relativa: Tipo de humedad que se basa en el cociente entre la presión actual del vapor del aire y la saturación de la presión del vapor. Usualmente se expresa en porcentajes.

Humedad: Es el contenido de vapor de agua del aire; puede ser expresado como humedad absoluta, específica, relativa o razón de mezcla.

Huracán: Ciclón tropical con vientos sostenidos de 65 nudos (117 Km./h) o más que se desarrolla en el Atlántico Norte, Mar Caribe, Golfo de México y al este del Pacífico Norte. Este mismo ciclón tropical es conocido como tifón en el Pacífico Occidental y como ciclón en el Océano Indico. Nombre genérico que se le da a un ciclón tropical cuando este ocurren en las siguientes regiones geográficas: Atlántico Norte, Mar Caribe, Golfo de México, Pacífico Sur y Océano Indico.

Imágenes de Radar Meteorológico: Productos de forma digital que se obtienen a partir de la información de los radares de observación. Posteriormente, se procesa la información en equipos que permiten el despliegue de imágenes digitales en las que se grafican variables como lluvia potencial, velocidad y dirección del viento, posición y altura de nubosidad principalmente.

Imágenes de Satélite Meteorológico: Imágenes digitales tomadas por el satélite meteorológico que revelan información como el flujo del vapor de agua, el movimiento de los sistemas frontales y el desarrollo de un sistema tropical. Las imágenes continuas en pantalla ayudan a los meteorólogos en sus pronósticos. Las imágenes pueden ser tomadas de manera "visible" en las horas de luz del día o también usando IR o rayos infrarrojos que revelan la temperatura de las nubes tanto de día o de noche. Existen diferentes tipos de imágenes de acuerdo a la banda del espectro electromagnético que detecten los sensores. En lo referente a meteorología existen tres bandas principales de estudio, estas son: la visible, la infrarroja y la denominada con vapor de agua. Cada una de estas tiene una aplicación determinada. La más utilizada por los previsores de tiempo es la infrarroja.

Intensidad de Precipitación: Es la razón de incremento de la altura que alcanza la lluvia respecto al tiempo. Se clasifica en ligera, moderada y fuerte según se observa en la tabla. Criterios para determinar la intensidad de la lluvia.

Inundación repentina: Una inundación que sube y baja rápidamente con poco o ningún aviso, usualmente como resultado de intensas lluvias sobre un área relativamente pequeña. Las inundaciones repentinas pueden presentarse a raíz de una lluvia inesperada excesiva, por la rotura de una represa, o por el deshielo de una porción de hielo.

Inversión. Aumento con la altitud del valor de una variable atmosférica. Casi siempre significa inversión de temperatura.

Llovizna: Precipitación en forma de pequeñísimas gotas de agua con diámetros menores de 0.5 milímetros. Caen desde nubes estratos y se les asocia generalmente con la poca visibilidad y la neblina. Se reporta como "DZ" en el informe METAR.

Lluvia. Precipitación de partículas de agua líquida en forma de gotas de diámetro mayor de 0.5 mm. Si cae en una zona amplia, el tamaño de la gota puede ser menor. Se reporta como "R" en el informe METAR. La intensidad de la lluvia se basa en el porcentaje de su caída. "Muy liviana" (R--) significa que las gotas no mojan la superficie. "Liviana" (R-) denota que se acumula hasta un nivel de 0.10 pulgadas por hora. "Moderada" (R) significa que la cantidad de lluvia oscila entre 0.11 a 0.30 pulgadas por hora. "Pesada"(R+) indica que cae 0.30 pulgadas de lluvia por hora.

Masa de aire Ártico: Es una masa de aire que se origina alrededor del círculo polar Ártico y se caracteriza por sus bajas temperaturas. El límite de esta masa de aire se define comúnmente como el Frente Ártico que, a diferencia de otros frentes, posee una característica semi-permanente y semi-continua.

Masa de Aire: Extensa porción de aire con características de temperatura y humedad similares en toda su extensión horizontal. Mitigación: Es una fase del antes orientada a la reducción de los efectos de un desastre con la adopción de medidas de prevención específicas, disminuyendo principalmente la vulnerabilidad.(Construcción de gaviones, muros de contención, canales de alivio, diques, bordas, Ordenamiento Territorial, Sistemas de Alerta Temprana)

Micro cuencas: desde el punto de vista hidrológico, una micro cuenca es una cuenca pequeña, de modo que el factor dominante en la producción del caudal pico es el escurrimiento superficial producido por tormentas cortas e intensas.

Neblina: Manifestación visible de gotas de agua suspendidas en la atmósfera en o cerca de la superficie de la tierra, reduciendo la visibilidad horizontal a menos de un kilómetro. Se origina cuando la temperatura y el punto del rocío del aire presentan valores similares y existen suficientes núcleos de condensación. Se reporta como "FG" en el informe METAR.

Nudo. Unidad de medida de la velocidad del viento, equivale aproximadamente a 0.5 m/s., o una milla marina en una hora. Un nudo es equivalente a 1.852 Km./h. **OJO (del Huracán o Tormenta):** Es el centro de una tormenta tropical o huracán relativamente en calma, caracterizado por un área circular de vientos débiles y cielos libres de lluvia. Normalmente, el ojo se desarrolla cuando la velocidad sostenida del viento excede los 125 kilómetros por hora. El diámetro del ojo varía en tamaño desde unos 8 kilómetros a más de ochenta, siendo el promedio normal de 20 a 50 kilómetros. En general, cuando el ojo comienza a cerrarse la tormenta se intensifica.

Ola de Calor (Onda de Calor): Período de clima caluroso anormal e incómodo Calentamiento importante del aire o invasión de aire muy caliente, sobre una zona extensa; suele durar de unos días a una semana.

Ola de Frío: Rápida caída de la temperatura hasta llegar a una temperatura que impone la necesidad de impartir protección especial a la agricultura, la industria, el comercio o las actividades sociales.

OMM Organización Meteorológica Mundial: Organismo intergubernamental especializado de la Organización de las Naciones Unidas, constituido el 23 de marzo de 1950, se encarga de coordinar, estandarizar y mejorar las actividades meteorológicas a nivel mundial.

Onda Tropical (Onda del Este): Perturbación de escala sinóptica en la corriente de los vientos alisios, un área de baja presión relativa que viaja con ellos hacia el oeste a una velocidad media de 15 Km./h. Generalmente se le asocia con grandes

extensiones de nubes y lluvias y puede asociarse con el desarrollo potencial de un ciclón tropical. Produce fuerte convección sobre la zona que atraviesa.

Oscilación del Sur (ENOS): Cambio periódico del patrón del evento de El Niño cuando está sobre el área tropical del Océano Pacífico. Representa la distribución de la temperatura y la presión sobre un área del océano.

Parcialmente Nublado o Cielo poco Nuboso: Estado del tiempo cuando la presencia de unas cuantas nubes no oscurece completamente el cielo o el día en ningún momento. El Servicio Nacional de Meteorología no tiene un criterio específico de cobertura del cielo para esta condición.

Pluviómetro: Instrumento que mide la cantidad de lluvia que ha caído. La unidad de medida es en milímetros.

Precipitación: Cualquiera y todas las formas del agua, en estado líquido o sólido, que cae de las nubes hasta llegar a la tierra. Esto incluye la lluvia, llovizna, llovizna helada, lluvia helada, granizo, hielo granulado, nieve, granizo menudo y bolillas de nieve.

Preparación: Es una Fase del antes que comprende el conjunto de medidas para organizar y capacitar a la población en acciones de respuesta y rehabilitación en caso de una emergencia y/o desastre. (Simulaciones y Simulacros, Inventarios de Recursos, Entrenamiento a Instituciones miembros del Sistema)

Prevención: Es una fase del antes; cuyo objetivo es la aplicación de medidas y acciones, con el fin de evitar los efectos de un evento adverso o reducir sus consecuencias sobre la población, los bienes y el ambiente. (Capacitación Comunitaria, Elaboración de mapas de Amenaza y vulnerabilidad, Elaboración de Planes de Emergencia, Campañas de Concientización,

Pronóstico Meteorológico: Es la estimación del estado futuro de la atmósfera en base a las condiciones meteorológicas actuales.

Pronóstico: Pronunciamiento sobre sucesos futuros. El pronóstico del tiempo incluye el uso de modelos objetivos basados en algunos parámetros atmosféricos, unidos a la habilidad y experiencia del meteorólogo. También se le conoce como predicción.

Reconstrucción: Es el proceso de reparación a mediano y largo plazo, del daño físico, social y económico, a un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes del desastre. **Rehabilitación:** Es el restablecimiento a corto plazo de los servicios básicos (agua potable, electricidad, comunicaciones, salud, transporte) e inicio de la reparación del daño físico, social y económico que permitan continuar con las actividades normales en la zona afectada.

Respuesta: Es la fase del durante que comprende el conjunto de acciones que se llevan a cabo ante la presencia de un evento destructivo y que tienen por objeto salvar vidas, reducir el sufrimiento humano y disminuir pérdidas. Comprende las acciones de evacuación, búsqueda, rescate y asistencia humanitaria.

Riesgo: Probabilidad de que ocurran pérdidas o daños en las personas, los bienes y el ambiente, de un lugar y por un tiempo de exposición determinado. El riesgo está en función de la amenaza y la vulnerabilidad y es directamente proporcional a ambas; es decir, si la vulnerabilidad y la amenaza son grandes, el riesgo será de igual manera. Sequía. Situación climatológica anormal que se da por la falta de precipitación en una zona, durante un período de tiempo prolongado. Esta ausencia de lluvia presenta la condición de anómala cuando ocurre en el período normal de precipitaciones para una región bien determinada. Así, para declarar que existe sequía en una zona, debe tenerse primero un estudio de sus condiciones climatológicas.

Sismo: Son movimientos vibratorios que sufre la corteza terrestre sobre un área determinada y con duración breve, que tienen como causa los movimientos y choques de las placas tectónicas. Página del Instituto de Geofísica para mayor información.

Sistema de Alerta Temprana(SAT): Son estructuras operativas que integran personas, instituciones e instrumentación con el fin de tomar medidas de respuesta inmediata ante la eventualidad de un fenómeno natural o causado por el hombre que pudiese causar un desastre.

Sistema de Alta Presión: Área de presión relativa máxima con vientos divergentes rotando en sentido opuesto a la rotación de la tierra. Se desplaza en sentido del reloj en el hemisferio norte y viceversa en el hemisferio sur. Conocido también como anticiclón, es lo opuesto a un área de baja presión o ciclón.

Sistema de Baja Presión: Área de presión relativa mínima con vientos convergentes. Se desplaza en sentido contrario a las manecillas del reloj en el hemisferio norte y viceversa en el hemisferio sur. Conocido también como ciclón, es lo opuesto a un área de alta presión o anticiclón.

Sistema Nacional: Conjunto de instituciones y organizaciones del sector público y privado relacionadas entre sí, con el fin de realizar todas las actividades que conlleva la gestión de riesgo, cada una dentro del ámbito de su competencia en el territorio nacional. Tormenta Tropical. Ciclón tropical con vientos máximos sostenidos entre 62 Km./h (34 nudos) y 117km/h (63 nudos). Cuando llega a este punto el sistema recibe un nombre para poder identificarlo y seguirlo.

Sub cuenca: es toda área que desarrolla su drenaje directamente al curso principal de la cuenca. Varias sub cuencas pueden conformar una cuenca

Transformación: Es el conjunto de acciones y medidas para alcanzar una mejor calidad de vida para la población.

Vaguada: Es una configuración isobárica en la que a partir del centro de una baja presión las isobaras se deforman alejándose más del centro de un lado que en cualquier otra dirección. Este fenómeno produce mal tiempo

Vulnerabilidad: Es el factor interno de riesgo a que está expuesta una comunidad, a sufrir daños o pérdidas como resultado de la ocurrencia de un fenómeno natural o provocado por el hombre.

Zona de Convergencia Intertropical (ITCZ): Área en los hemisferios norte y sur donde convergen los vientos alisios, generalmente localizada entre los 10 grados al norte y sur del ecuador. Es una amplia área de baja presión donde tanto la fuerza de coriolis como la baja presión gradual son débiles, permitiendo la formación ocasional de perturbaciones tropicales. Durante el verano en el hemisferio norte, cambia de lugar siguiendo los rayos solares más perpendiculares, por ejemplo, avanzando hacia el norte sobre el sur de Asia y el Atlántico Norte.

GLOSARIO CONTRATO DE SEGUROS

ACCIDENTE: Acontecimiento inesperado, repentino e involuntario que pueda ser causa de daños a las personas o a las cosas independientemente de su voluntad

ACTUARIO: Profesional titulado especializado en cálculos matemáticos y conocimientos estadísticos, económicos, jurídicos y financieros, cuya función primordial es el asesoramiento a las entidades Aseguradoras en todas aquellas materias de índole técnica, esenciales para la determinación de las tarifas, primas del seguro, cálculo de reservas, etc.

AGRAVACIÓN DEL RIESGO: Modificación o alteración posterior a la celebración del contrato que, aumentando la posibilidad de un evento, afecta a un determinado riesgo. El tomador del seguro o Asegurado deberá, durante el curso del contrato, comunicar al Asegurador, todas las circunstancias que agraven el riesgo. Solo se debe denunciar la agravación del riesgo que obedezca a motivos específicamente previstos en el contrato.

ARBITRAJE: Sistema mediante el cual se acude a peritos imparciales para determinar el valor de los daños, en aquellas pólizas en la que existe disparidad en la valorización del siniestro, y cuya decisión suele ser vinculante con las partes.

ASEGURABLE: Persona o bien que reúne las características predeterminadas para poder ser objeto de la cobertura del seguro.

ASEGURADO: Persona, titular del interés sobre cuyo riesgo se toma el seguro. En el sentido estricto, es la persona sobre la cual recae la cobertura del seguro.

ASEGURADOR: Empresa que asume la cobertura del riesgo, previamente autorizada a operar como tal por la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN).

AUDITOR: Persona especializada en el análisis de la situación y evolución de las Aseguradoras, mediante cuyos conocimientos estadísticos, económicos, jurídicos y financieros, evalúa el estado de las entidades en un momento determinado, cuya función primordial es el asesoramiento y certificación de los documentos (Balances, Declaraciones Juradas, etc.), que las aseguradoras tienen obligadamente que elaborar de acuerdo a la normativa vigente.

BENEFICIARIO: Persona a cuyo favor se toma el seguro. Técnicamente se denomina así a la persona que ostenta el derecho a percibir la prestación indemnizatoria del Asegurador.

CAPITAL ASEGURADO: Se llama así al máximo pagadero en caso de siniestro previamente estipulado en las condiciones de póliza.

CARENCIA: Período durante el cual el Asegurado paga primas pero no recibe la cobertura prevista en la póliza. Se extiende desde la fecha de inicio del contrato hasta una fecha posterior determinada. Solo se aplica en los Seguros de Vida y enfermedades para evitar posibles fraudes y antiselección.

CERTIFICADO DE INCORPORACIÓN / CERTIFICADO INDIVIDUAL DE SEGURO: Documento por el cual se prueba la existencia de una póliza de seguro colectivo, en el que deben figurar las informaciones que la identifican, como ser: suma asegurada, vigencia, datos personales del Asegurado, beneficiarios, etc.

CONTRATO DE SEGURO: Documento por el cual el Asegurador se obliga, mediante el pago de una prima o cotización, a resarcir un daño o cumplir la prestación convenida si ocurre el evento previsto.

EDAD LÍMITE: Edad máxima o mínima necesaria para poder estar Asegurado en determinados seguros. Así, en los Seguros de Vida la edad mínima es de 14 años (determinada por Ley), y la máxima depende de cada Entidad Aseguradora, pero generalmente oscila entre los 60 o 65 años.

ESPERANZA DE VIDA: Promedio de los años de vida restantes para un grupo de personas de cierta edad según una tabla particular de mortalidad

EXCLUSIONES DE RIESGOS: Aquellos riesgos o circunstancias expresamente excluidos en la póliza, los cuales se encuentran taxativamente enunciados en el Anexo I de la misma.

FRANQUICIA: Monto que se encuentra a cargo del Asegurado en caso de producirse el siniestro.

INDEMNIZACIÓN: Contraprestación a cargo del Asegurador en caso de producirse el siniestro.

INTERÉS ASEGURABLE: Interés económico, legal y substancial de quien desee contratar una póliza a los fines de cubrir un riesgo . Es el objeto del contrato.

INTERÉS TÉCNICO: Porcentaje mínimo de rentabilidad que un Asegurador garantiza en las bases técnicas de cada modalidad del Seguro de Vida.

LIQUIDADOR: Persona especializada en la evaluación y cálculo de los costos de los Daños y Averías ocurridos durante Siniestros, cuya función primordial es el asesoramiento a las entidades Aseguradoras, o mediante su participación en juicios y otro tipo de conflictos judiciales.

PARTICIPACIÓN EN UTILIDADES: Característico en algunos Seguros de Vida. Reconoce al Asegurado una participación en los beneficios de la Entidad Aseguradora obtenidos en un determinado período.

PLAZO DE GRACIA: Período durante el cual están en vigor las coberturas de la póliza, aunque no se hayan pagado las primas correspondientes, por lo general es de un mes a partir de la fecha de vencimiento de pago de la prima.

PÓLIZA: Instrumento probatorio por excelencia del contrato celebrado entre el Asegurado y el Asegurador. Es aconsejable, antes de celebrarlo, leer todas las cláusulas contenidas en el mismo para tener una información completa de sus términos y condiciones. En él se reflejan las normas que de forma general, particular o especial regulan la relación contractual convenida entre el Asegurador y el Asegurado.

PREMIO: Monto compuesto por la prima pura, más una suma determinada para gastos y utilidad del Asegurador, gastos especiales de emisión y de administración (derechos de emisión y recargos administrativos), coeficientes de financiación del pago del premio, comisión del productor y los importes destinados al pago de las tasas, impuestos y contribuciones que grava el contrato y a la operación de seguros.

PRIMA DE RIESGO: En los Seguros de Vida es aquella parte de la prima que está destinada a cubrir exclusivamente la posibilidad de muerte del Asegurado.

PRIMA NIVELADA O CONSTANTE: En los Seguros de Vida es la que permanece inalterable durante toda la vigencia del contrato.

PRIMA PURA: Costo real del riesgo asumido, sin incluir gastos de gestión externa o interna del Asegurador.

PROPUESTA / SOLICITUD DE SEGURO: Instrumento donde se especifica la naturaleza del riesgo al Asegurador, sus características, el importe que se desea asegurar, etc. A través de este, el Asegurador aceptará o rechazará el riesgo tras el estudio de dicha propuesta.

PRODUCTOR-ASESOR DE SEGUROS: Persona, habilitada por la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), que realiza la intermediación entre quien quiere contratar el seguro y la entidad Aseguradora. Es el que ejerce la actividad de intermediación promoviendo la concertación de contratos de seguros, asesorando a las personas o empresas Asegurables.

RAMO: Modalidad o conjunto de modalidades de seguros relativas a riesgos de características o naturaleza semejantes (vida, automóviles, incendio, robo y riesgos similares, responsabilidad civil etc.). Debe tenerse en cuenta que para

operar en un determinado ramo la entidad aseguradora debe estar previamente autorizada por la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN).

REASEGURO: Hecho mediante el cual el Asegurador transfiere parte del riesgo asumido al contratar un seguro, y por el que recibirá parte del pago que deberá realizar en caso de que se produzca el evento cuyo riesgo es objeto de cobertura. El Reaseguro no evita el riesgo, pero resarce al Asegurador en la medida de lo convenido, parte del pago que realiza al Asegurado por los daños que el siniestro provoca.

RECARGO: Aumento de la prima que se cobra al Asegurado para poder asumir riesgos mayores que lo normal.

REHABILITACION: Una vez que el asegurado ha realizado el pago correspondiente por el período vencido se rehabilita la cobertura, es decir que adquiere nuevamente la vigencia de la misma, la que surtirá efecto desde la hora cero (0) del día siguiente a aquel en que la aseguradora reciba el pago del importe vencido.

RENOVACION AUTOMATICA: Acuerdo entre las partes por el cual el seguro se prorroga tácitamente por un nuevo período de vigencia.

RENTA FINANCIERA: Sucesión de un número determinado de pagos constantes, ciertos y pagaderos al fin o al inicio de cada período, calculados teniendo en cuenta una cierta tasa de interés.

RESCISION: Finalización del contrato en una fecha anterior a la prevista; produce efectos a futuro.

RESERVAS: Provisión constituida por las entidades Aseguradoras para atender las obligaciones contraídas con sus Asegurados.

RETICENCIA: Toda declaración falsa de circunstancias conocidas por el Asegurado, aun hechas de buena fe, que a juicio de peritos hubiese impedido el contrato o modificado sus condiciones si el Asegurador se hubiese cerciorado del verdadero estado del riesgo, puede hacer nulo el contrato, es decir, lo deja sin efecto desde su inicio.

RIESGO: Probabilidad de ocurrencia de un siniestro. Es la posibilidad de que la persona o bien asegurado sufra el siniestro previsto en las condiciones de póliza.

RIESGOS NO ASEGURABLES: Aquellos que quedan fuera de la cobertura general por parte de las Aseguradoras, por ser contrarios a la Ley.

SEGURO: Jurídicamente hablando, es un instituto por el cual el Asegurador se obliga, mediante el cobro de una prima a abonar, dentro de los límites pactados, un capital u otras prestaciones convenidas, en caso de que se produzca el evento cuyo riesgo es objeto de cobertura. El seguro brinda protección frente a un daño inevitable e imprevisto, tratando de reparar materialmente, en parte o en su totalidad las consecuencias. El seguro no evita el riesgo, resarce al Asegurado en la medida de lo convenido, de los efectos dañosos que el siniestro provoca.

SEGURO COLECTIVO / GRUPAL: Contrato que reúne a un grupo de personas unidas por un vínculo o interés común previo a la adhesión del seguro, pero diferente a la motivación de contratar el seguro, que cumple las condiciones de asegurabilidad y cuya cobertura se realiza mediante contrato único suscrito por el Asegurador y el Contratante.

SEGUROS OBLIGATORIOS: Aquellos que son impuestos por el Estado, tales como los de Seguridad Social, Seguro de Vida Obligatorio, Seguro Colectivo para el personal del Estado, Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil Automotores, Seguro sobre Riesgos del Trabajo, etc.

SEGURO POR CUENTA AJENA: Aquellos seguros en los que el Asegurado no es el tomador del seguro, sino un tercero determinado o indeterminado que adquiere los derechos derivados del contrato.

SINIESTRO: Acontecimiento o hecho previsto en el contrato, cuyo acaecimiento genera la obligación de indemnizar al Asegurado.

SOBREPRIMA: Recargo a la prima cuando se trata de riesgos agravados.

SUBROGACION: Derechos que correspondan al Asegurado contra un tercero, en razón del siniestro, se transfieren al Asegurador hasta el monto de la indemnización que abone. El Asegurado es el responsable de todo acto que perjudique este derecho del Asegurador.

TABLAS DE MORBILIDAD: Tablas estadísticas que reflejan la incidencia de las enfermedades en un determinado grupo de personas.

TABLAS DE MORTALIDAD: Tablas estadísticas que reflejan la probabilidad de fallecimiento de las personas en función de sus edades.

TOMADOR: Persona que contrata el seguro con el Asegurador. Generalmente en los seguros individuales el tomador contrata el seguro por cuenta propia, uniéndose así en una persona dos figuras (Tomador o Contratante y Asegurado). Por el contrario el seguro es por cuenta ajena cuando el tomador es distinto del Asegurado; esta situación es típica en los seguros colectivos.

VALORES GARANTIZADOS: Aplicable a los Seguros de Vida Individual. Transcurridos 3 años desde la celebración del contrato y hallándose el Asegurado al día en el pago de las primas, podrá en cualquier momento exigir, de acuerdo con los planes técnicamente aprobados por la autoridad de contralor:

SEGURO SALDADO: Convertir el seguro en otro saldado por una suma reducida o de plazo menor.

RESCATE: Monto que percibe el Asegurador en caso de rescindir la póliza, y que corresponde al importe de la reserva matemática constituida sobre el riesgo, con las deducciones que correspondan.

VENCIMIENTO DE LA POLIZA: Fecha pactada en el contrato para la finalización del mismo.

VIGENCIA DEL SEGURO: Plazo durante el cual el contrato está en vigor y el Asegurado se encuentra cubierto.

INTRODUCCIÓN

En calidad de abogado especialista en seguros con más de 22 años de experiencia en el sector asegurador, fui invitado a disertar sobre la gestión de riesgos y el aseguramiento de los bienes y el patrimonio del Estado, en un evento realizado el 2 de diciembre de 2011, convocado por la Oficina de Planeación de la Gobernación de Nariño, cuya asistencia era obligatoria para los alcaldes y sus asesores como requisito parcial para obtener la credencial y posesionarse; igualmente con la asistencia de funcionarios de los entes de control; aprovechando este espacio junto con la PREVISORA SEGUROS, entidad donde laboro y con fines eminentemente comerciales, procedimos a adelantar una encuesta que buscaba un nuevo nicho de mercado y establecer el nivel de conocimiento sobre la temática del seguro y la gestión de riesgos.

Aprovechando esta información y con el fin de cumplir requisito de grado en la modalidad de ensayo, se presenta el presente documento.

Existe legislación dispersa sobre la gestión de riesgos y el aseguramiento de los bienes y el patrimonio del Estado¹, que ha sido muy poco difundida. Por otro lado el contrato de seguros tiene un componente técnico, administrativo, financiero y otro jurídico que lo convierte en una disciplina un poco densa, por lo que es necesario el estudio juicioso para lograr un adecuado aseguramiento de los riesgos a que se ve expuesta la administración.

El presente documento pretende sistematizar la legislación vigente en materia de gestión de riesgos y el aseguramiento de los bienes y el patrimonio del Estado, la situación actual y las consecuencias jurídicas y económicas por la omisión del aseguramiento o su aseguramiento insuficiente, todo lo anterior basado en un sistema de gestión de riesgos, enmarcado dentro del Modelo Estándar de Control Interno MECI, que tiene que ver con el riesgo operativo, el legal, reputacional entre otros y un plan de gestión de riesgos para los riesgos inherentes a los desastres de todo tipo.

El ensayo se divide en cuatro grandes secciones, la primera referente a la gestión de riesgos en el sector público; la segunda sobre la legislación aplicable en este sector del contrato de seguro; la tercera sobre la situación actual y la cuarta sobre el aseguramiento de la responsabilidad del servidor público por la omisión en la toma de medidas sobre los riesgos expuestos.

¹ COLOMBIA. Decreto 1599 de 2005; Ley 1523 de 2012 política nacional de Gestión de riesgos y desastres; Código de comercio; Decreto 663 de 1993 E.O.S.F.; ley 45 de 1990; ley 389 de 1997; ley 1328 de 2009; decreto 734 de 2012 y seguros obligatorios con legislación especial, entre otros.

Formulación del problema: Dada la situación actual de la vulnerabilidad a los diferentes los riesgos, el presente estudio pretende determinar mediante la herramienta de la encuesta, si existe desconocimiento por parte de los servidores públicos que fungen como entes de control y de los particulares que cumplen funciones administrativas al servicio del Estado, sobre la temática del contrato de seguro y gestión de riesgos, cuya falta omisiva o comisiva los lleva a ser responsables frente al Estado patrimonial, fiscal, disciplinaria y hasta penalmente.

Objetivo general: Dar a conocer la situación actual sobre la gestión de riesgos y seguros para que los administrados y el Estado tomen medidas jurídicas y administrativas correspondientes sobre las deficiencias en la aplicación de ambas disciplinas.

Objetivos específicos:

- a) Sistematizar normas jurídicas, jurisprudencia y doctrina sobre la temática de la gestión de riesgos y seguros.
- b) Identificar situaciones fácticas que permitan la aplicabilidad del ordenamiento jurídico.
- c) Analizar la aplicación de la técnica aseguradora en la administración pública, a través del componente gestión de riesgos del Modelo Estándar de Control Interno MECI y la gestión de riesgos de desastres.
- d) Estudiar del régimen sancionatorio por la falta de aseguramiento de los bienes y el patrimonio del Estado.
- e) Establecer los cambios que presenta el nuevo régimen de aseguramiento en contratación estatal decreto 437 de 2012.

1. TEMA

GESTION DE RIESGOS Y SEGUROS EN LAS ENTIDADES ESTATALES

1.1 TITULO

ANÁLISIS TEÓRICO, FACTICO Y NORMATIVO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS Y EL ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES Y EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

1.2 GESTIÓN DE RIESGOS

El Estado consciente de la exposición a los riesgos ha implementado estructuras administrativas y operacionales para prevenir, controlar y mitigar las consecuencias de los distintos riesgos que pueden afectar el normal funcionamiento del gobierno es por ello que mediante el decreto 1599 de 2005, se impuso como obligatorio para las entidades del Estado la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) cuyo fundamento constitucional es el artículo 209 y el fundamento legal es la ley 87 de 1993 que habla sobre el control interno, en donde se incorpora como un soporte fundamental el control interno para lograr los objetivos de las entidades del Estado, el MECI contempla tres subsistemas: el subsistema de control estratégico, el subsistema de control de gestión y el subsistema de control de evaluación; a su vez el subsistema de control estratégico se divide en tres componentes: ambiente de control, direccionamiento estratégico y la administración de riesgos, este último objeto parcial de estudio del presente documento.

En muchos aspectos, los riesgos públicos no se diferencian de los riesgos a que está expuesto el sector privado, no obstante se pueden presentar algunos como la magnitud de la afectación geográfica o demográfica; gravedad consecucional, complejidad decisoria y diversidad operacional, entre otros.

Para la institución de la gestión de riesgos y el contrato de seguros se hace alusión a la definición del riesgo no desde el punto de vista especulativo, sino desde el punto de vista del riesgo puro, entendido el último como la pérdida o afectación económica².

Conceptualmente el riesgo puede definirse como aquel evento, incidente o accidente súbito o imprevisto, que puede clasificarse en tres grandes grupos: el uno denominado como los riesgos políticos, el segundo como riesgos catastróficos y el tercero como los riesgos específicos; dentro de los riesgos políticos tenemos principalmente el terrorismo, dentro de los catastróficos se encuentran inundaciones, huracanes, incendios, temblores, terremotos, tsunamis y dentro de los específicos se tiene los perjuicios causados por la realización de los riesgos a los bienes de propiedad del Estado, a sus funcionarios o a los perjuicios causados a terceros en el desarrollo de las actividades del gobierno, éste último que se conoce como el instituto de la responsabilidad civil del Estado.

² “El riesgo puro puede definirse como la posibilidad de pérdida. Más exactamente, la de irrupción eventual de una necesidad económica, que bien puede ser la de hacer frente a un abrupto detrimento del activo (la destrucción total o parcial, causada por el fuego de un inmueble propio, la pérdida, por robo, de elementos del mobiliario familiar), o la de enjugar o absorber un imprevisto aumento del pasivo (proveer, v. gr., al pago de los daños causados a un tercero), o la de suplir el déficit del ingreso familiar motivado por la muerte accidental o natural del esposo y padre. Es la noción *abstracta* de riesgo, la que interesa fundamentalmente a la institución económica del seguro, la columna vertebral de este mecanismo técnico de previsión.

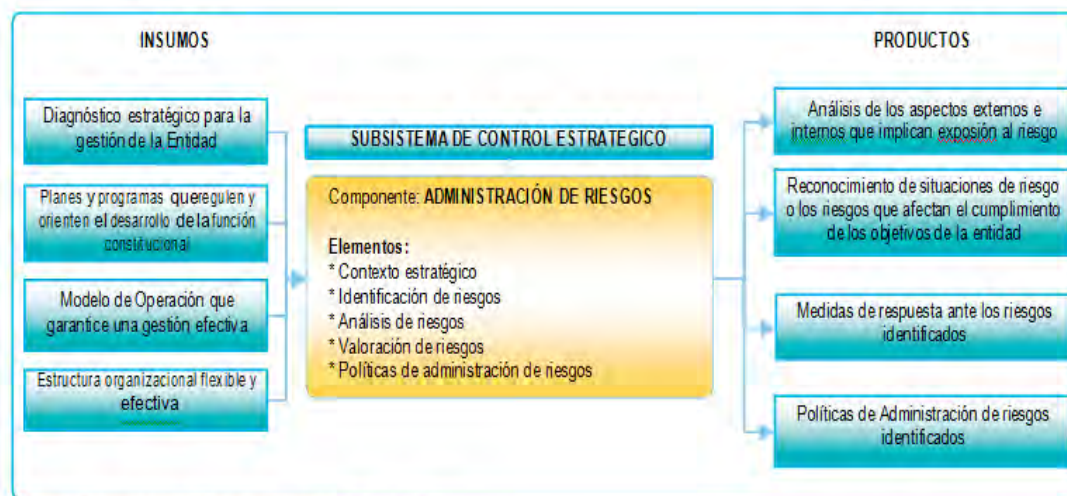
Porque suelen darse otros conceptos, secundarios, si se quiere, mas no por ello exentos de importancia en el ejercicio de la actividad aseguradora, así:

1º) Se da el nombre de *riesgo* a la cosa o a la persona sobre las cuales pende la amenaza que él esconde. Y se lo califica en función de su permeabilidad al siniestro.

De acuerdo con estas ideas elementales, puede denominarse riesgo la propiedad asegurada contra incendio. Lo mismo que la mercancía cubierta contra pérdida total o avería particular. Y aún la persona titular de un seguro de vida o de accidentes personales. En estos sentidos, puede hablarse de buen o mal riesgo, según las posibilidades que amenacen su integridad, según los peligros generales o específicos que la asechen.

2º) El riesgo se identifica, asimismo, con el peligro que amenaza la vida o el patrimonio de las personas. El fuego, el robo, la muerte, el choque, el vuelco, etc. Por eso se habla corrientemente de la propiedad asegurada contra el riesgo de incendio, o de la persona protegida contra el riesgo de accidente aéreo”. Efrén Ossa Gómez – Teoría General del Seguro, La Institución. Editorial Temis, pagina 3. 1988.

Ilustración 1. Insumos y productos del Componente la Administración del Riesgo



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública

Como se conocen los riesgos a que están expuestos los bienes y el patrimonio del Estado había que implementar una metodología de la gestión del riesgo, que en Colombia para el sector público se encuentra contenida dentro del Modelo Estándar de Control Interno³.

La metodología se resume de la siguiente manera:

- ✓ Conocimiento del contexto interno y externo: Que consiste en conocer la legislación aplicable a la empresa Estatal, la actividad desarrollada u objeto social, los procesos, los manuales de funciones, la caracterización de funciones y el conocimiento de los objetivos misionales, visionales y estratégicos.
- ✓ Identificación de riesgos implícitos y explícitos, comprendiendo: riesgos reales o sobre los bienes, riesgos personales y los patrimoniales.
- ✓ Evaluación del impacto de cada tipo de exposición al riesgo, tomando como parámetro la severidad y la frecuencia; en donde se dan valores numéricos a cada una de las variables de acuerdo al grado de exposición con lo que se construyen los mapas y las matrices de riesgos, que nos llevan a una priorización de los mismos.

³ Fuente: Departamento Administrativo de la Función pública.

- ✓ Tratamiento del riesgo: que consiste en eliminar, controlar, mitigar, retener o transferir el riesgo.

Cuando se habla de la transferencia del riesgo es cuando pasamos al campo del aseguramiento de los bienes y el patrimonio del Estado.

El problema radica en que las entidades del Estado no implementan el componente gestión de riesgos a pesar de ser una disposición legal, por el desconocimiento de la metodología. El componente de gestión de riesgos tiene como resultado la toma de decisiones y una de las decisiones es la transferencia de los riesgos vía contrato de seguro, cuyo fundamento jurídico se encuentra en el acápite del aseguramiento de los bienes y el patrimonio del estado.

Algunas empresas estatales han procedido a implementar el sistema de gestión de riesgo, pero son proyectos que tienen un concepto errado del riesgo al confundirse el mismo, toda vez que asumen el riesgo enfocado a los objetivos misionales, visionales y estratégicos, cuando la esencia del concepto riesgo es el daño, la contingencia, el peligro, la afectación económica principalmente. En este sentido podemos afirmar que el problema no es el MECI en su componente gestión del riesgo, sino en el enfoque y la metodología utilizada para la creación de mapas y matrices de riesgo; hecho que conlleva al diseño de una errada política de riesgos en sus diferentes modalidades.

Este error ha sido inducido por el afán de obtener certificaciones de calidad, por quienes elaboran este componente.

Para tocar casos actuales, hablemos de las inundaciones o las sequías por las que atraviesa actualmente el País, ni los alcaldes, ni los gobernadores, ni el gobierno central tienen programas de gestión de riesgos serios⁴, esto coadyuva para que se materialicen los hechos de la naturaleza, afectando la situación fiscal al presenten las inundaciones o sequías los cuales pueden ser previsibles en cierta medida o reducir el impacto económico de presentarse de manera súbita o imprevista. A la fecha desconocemos la cantidad de demandas por responsabilidad civil en contra del Estado o acciones de grupo que vayan a presentarse y su impacto sobre el fisco por las pretensiones. Cuando en la implementación del componente gestión de riesgos se elaboran mapas y matrices con base en algunas metodologías para evaluación como el método RISICAR, SEPTRI, ANALIS DE VULNERABILIDAD O MATRIZ

⁴ Existe un error conceptual al creer que programas implementados por los Comités de Emergencia o la aplicación de legislación como la ley 1415 del 2011 que se refiere a la asignación de subsidios afectados por eventos naturales o viviendas en zonas de alto riesgo, son programa de gestión de riesgos. La gestión de riesgos es un proceso, que consiste en la identificación de los riesgos, evaluación, análisis toma de medidas y seguimiento.

DE CONTROL, se establece el grado de exposición con base en la frecuencia y la severidad, con esta información de prioriza, se tomas medidas y se crea una política de riesgos, siendo el seguro una de las decisiones, toda vez que los eventos antrópicos o naturales son inevitables.

La ley ha establecido como un derecho de interés colectivo la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en el artículo 4 de la ley 472 de 1998, no obstante no ha sido implementada.

El caso de Colombia es muy grave, toda vez que se tomó conciencia de los riesgos por la ocurrencia del evento invernall, se identificaron los riesgos, se evaluaron pero no se tomaron medidas para la segunda ola invernall, toda vez que se asignaron recursos, pero estos no se desembolsaron por trabas administrativas o por el temor de los administradores locales o seccionales a ser investigados por los entes de control, por la coyuntura actual de corrupción, de generarse nuevos perjuicios y el Estado siendo conocedor de los riesgos, será muy probablemente condenado en los procesos por reparación directa, bajo el criterio de imputación de falla en el servicio.

Si se han conocido los riesgos, se han evaluado y se han tomado medidas se puede transferir adecuadamente un riesgo a una aseguradora, de lo contrario se puede estar asegurando dos veces un mismo bien, o por los mismos riesgos en diferentes pólizas, o asegurando bienes obsoletos o que han perdido su vida útil, o asegurando bienes que no son propiedad de la entidad, o asegurando por valores inferiores al valor real, o colocando valores asegura dos muy bajos, o excluyendo riesgos, etc.

El Estado ya ha empezado a tomar medidas sobre la gestión de riesgos catastróficos y ha empezado a legislar sobre el tema, es por ello que se expidió el decreto de emergencia 144 del 21 de enero de 2011 (declarado inexecutable) siendo vigente hoy la ley 1523 de 2012, para los planes municipales de reducción de riesgos, y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres SNPAD, al crear un ente de mayor jerarquía y proyección con la Dirección General del Riesgo.

Igualmente se destaca la incorporación de la gestión del riesgo en Planes de desarrollo a la luz de la ley 152 de 1994 y la expedición de la ley 1454 del 28 de junio de 2011, para el ordenamiento territorial, donde dicho aspecto se integra a los procesos de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial; allí se contempla la asociación de las corporaciones autónomas regionales y de los entes territoriales para emprender acciones de planificación y gestión de desastres.

Adicionalmente debemos tener en cuenta que el Presidente Juan Manuel Santos, para el año 2011 propuso una reforma del Estado, que para nuestro estudio contempla la creación de una Unidad Administrativa para la Gestión de

Riesgos de Desastres, adscrita a la presidencia de la República. Esta Unidad Administrativa que reemplazará la Dirección de Gestión del Riesgo, fortalecerá la capacidad del país para prevenir, atender, mitigar y asegurar riesgos.

2. EL ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES DEL ESTADO. FUNDAMENTO JURIDICO

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Para asegurar el cumplimiento de estos fines esenciales, las entidades del Estado poseen muebles e inmuebles, así como los intereses patrimoniales que deben ser protegidos para preservar el patrimonio Estatal.

Existe una amplia consagración legal que hace referencia a la obligatoriedad que tienen las entidades públicas de buscar el aseguramiento de los bienes y el patrimonio del Estado:

La Ley 45 de 1990 “Por cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”, establece en el artículo 62:

“Artículo 62. Aseguramiento de los bienes oficiales. El artículo 244., del Decreto-ley 222 de 1983, quedará así: “Todos los seguros requeridos para una adecuada protección de los intereses patrimoniales de las entidades públicas y de los bienes pertenecientes a las mismas, o de los cuales sean legalmente responsables, se contratarán con cualquiera de las compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en el país”.

“Los representantes legales, las juntas y consejos directivos de las entidades oficiales serán responsables de que la contratación se efectúe con entidades aseguradoras que ofrezcan adecuadas condiciones en materia de solvencia, coberturas y precios”.

El Decreto 663 de 1993, “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”, consagra en su artículo 101, numeral 4: “4. Aseguramiento de los bienes oficiales. De conformidad con el artículo 244 del Decreto Ley 222 de 1983, todos los seguros requeridos para una adecuada protección de los intereses patrimoniales de las entidades públicas y de los bienes pertenecientes a las mismas, o de las cuales sean legalmente responsables, se contratarán con cualquiera de las compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en el país”.

Los representantes legales, las juntas y consejos directivos de las entidades oficiales serán responsables de que la contratación se efectúe con entidades aseguradoras que ofrezcan adecuadas condiciones en materia de solvencia,

coberturas y precios”.

En el mismo sentido, la ley 42 de 1993, determinó en los artículos:

“ART. 101—Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”.

“ART. 107. Los órganos de control fiscal verificarán que los bienes del Estado estén debidamente amparados por una póliza de seguros o un fondo especial creado para tal fin, pudiendo establecer responsabilidad fiscal a los tomadores cuando las circunstancias lo ameriten”.

La ley 734 de 2002, en su artículo 34, numeral 21, establece que “es deber de todo servidor público vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.

A su vez el artículo 48 numeral 63 de la misma ley consagra como falta gravísima “No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes”.

Existe legislación especial para ciertas actividades del Estado como la contratación estatal regulada por la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, el decreto 2474 de 2008 y el decreto 474 de 2012.

La ley 1474 de 2011 comúnmente conocido como el estatuto anticorrupción, por medio del cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en el capítulo referente al proceso de responsabilidad fiscal establece en el literal d del artículo 118:

“ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave. Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos”.

El decreto 4828 de 2008 en su artículo 7 establece las pólizas que se requieren para la mal llamada póliza única de cumplimiento que brinda protección al contratante (Estado), por los incumplimientos del contratista, de las obligaciones contenidas en un contrato, norma derogada por el decreto 734 de 2012, que trae como novedad el establecimiento de nuevas clases de garantías, modificaciones en los montos de los valores asegurados, exigencia de pólizas de cumplimiento para los interventores y reglamentación sobre las condiciones de las pólizas, entre otros aspectos.

Las aseguradoras se agremian en la FASECOLDA, que es un ente privado gremial que hace pronunciamientos respecto a los temas atinentes al seguro y concluyeron que las principales modificaciones de esta materia son las siguientes:

“El citado acto administrativo reguló en detalle las condiciones que debe cumplir la garantía única de cumplimiento, por eso estableció desde las definiciones de los distintos amparos, hasta las exclusiones que las aseguradoras podían incorporar en las pólizas. Por primera vez en Colombia un acto administrativo consagraba minuciosamente tantos detalles del Seguro de Cumplimiento a favor de entidades estatales.

El Gobierno hizo algunos cambios al Decreto 4828 de 2008, con el objetivo fundamental de establecer las condiciones necesarias que se adaptaran a los grandes proyectos de infraestructura, y fue así como se expidió el Decreto 2493 de 3 de julio de 2009.

Igualmente se reglamentaron los aspectos y las condiciones de la garantía única de cumplimiento, el Estado tuvo que proferir varios actos administrativos para regular distintos temas que habían sido consagrados de manera general por parte del legislador. Por lo anterior, la normatividad aplicable a la contratación estatal en Colombia quedó completamente dispersa.

Recientemente se profirió el Decreto 734 de 2012, con el objeto de compilar todas las normas que reglamentan el Estatuto General de Contratación (Ley 1150 de 2007). Teniendo en cuenta que la garantía única de cumplimiento constituye uno de los elementos esenciales de la contratación estatal, entre otras muchas razones, porque la aprobación de la misma es un requisito de ejecución del contrato, el nuevo acto administrativo regula la misma en el Título Quinto, y por tanto deroga los Decretos 4828 de 2008 y 2493 de 2009. Es importante aclarar que la nueva norma reproduce textualmente la mayoría de los artículos contenidos en las normas mencionadas, pero también introduce las siguientes modificaciones:

1. El artículo 5.1.3. establece claramente que los contratistas y oferentes sólo podrán otorgar como mecanismo de cobertura de riesgo las garantías taxativamente consagradas en el Decreto, es decir, la administración sólo puede aceptar póliza de seguro, fiducia mercantil en garantía, garantía bancaria a primer requerimiento, endoso en garantía de títulos valores, depósito de dinero en garantía, y carta de crédito stand by, cuando el oferente o contratista sea extranjero y no tengan domicilio o sucursal en Colombia.
2. La garantía de seriedad de la oferta podrá ser de naturaleza sancionatoria o indemnizatoria, y cubrirá un nuevo riesgo, que surge cuando un oferente manifiesta ser mipyme con el objeto de limitar la convocatoria, sin serlo.
3. El amparo de salario y prestaciones sociales se aclaró, para indicar expresamente que la aseguradora sólo cubre las prestaciones legales, no las extralegales. De igual manera, se aclara que el amparo no cubre los contratos que se ejecuten en su totalidad por fuera del país.
4. Se aclara que el amparo de estabilidad y calidad de la obra inicia su vigencia a partir del recibo a satisfacción de la obra por parte de la entidad.
5. Se establece que las entidades públicas se podrán abstener de exigir garantía de cumplimiento para los contratos celebrados bajo la modalidad de contratación directa, salvo que por la naturaleza y cuantía del contrato se considere que es conveniente exigirla.
6. Se exige que los interventores constituyan una garantía de cumplimiento hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal, sobre el cual están cumpliendo sus obligaciones.
7. Se prohíbe que se exija a los proponentes o contratistas para la venta de alguno de los amparos la adquisición de amparos no exigidos por la entidad contratante, así como tampoco la compra de la garantía de cumplimiento para otorgar la de seriedad de los ofrecimientos.

En ese orden de ideas, se debe concluir que la garantía única de cumplimiento se encuentra actualmente regulada por el Decreto 734 de 2012 y las nuevas condiciones enunciadas”.⁵

También tiene regulación especial lo atinente al seguro de manejo y cumplimiento, que se encuentra en artículo 203 del decreto 663 de 1993 Estatuto orgánico del Sector Financiero”, en donde se señala:

“Artículo 203. - SEGURO DE MANEJO O DE CUMPLIMIENTO.

1. Objeto del seguro. Dentro de los seguros de manejo o de cumplimiento habrá uno que tendrá por objeto garantizar el correcto manejo de fondos o valores de cualquier clase que se confíen a los empleados públicos o a los particulares, en favor de las entidades o personas ante las cuales sean responsables; y podrá extenderse también al pago de impuestos, tasas y derechos y al cumplimiento de obligaciones que emanen de leyes o de contratos.

2. Destinatarios del seguro. Los empleados nacionales de manejo, los de igual carácter que presten sus servicios a entidades o instituciones en que tenga interés la Nación, así como los que deban responder de la administración o custodia de bienes de la misma; los albaceas, guardadores, fideicomisarios, síndicos, y, en general, los que por disposición de la ley tengan a su cargo la administración de bienes ajenos con obligación de prestar caución, garantizarán su manejo por medio del seguro de que trata el presente artículo. Las Asambleas Departamentales, y los Concejos Municipales podrán disponer que los empleados que administren, manejen o custodien bienes de las respectivas entidades constituyan sus garantías por medio del seguro a que este estatuto se refiere”.

Existen varias actividades que se ejecutan con el concurso del Estado y los particulares, sobre las cuales se exige la suscripción de pólizas con carácter obligatorio como es el caso de la atención médica, en donde pueden resultar deudas de responsabilidad en el diagnóstico, tratamiento, procedimientos invasivos y los post – operatorios. El artículo 21 del decreto 0190 de 1996, establece la obligación para las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y las entidades docentes respectivas, de tomar conjuntamente un seguro colectivo de responsabilidad civil, que garantice a terceros pacientes indemnización por los perjuicios derivados de la atención que se origina por causa o con ocasión de la relación asistencial:

“Artículo 21. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las Entidades Docentes respectivas, deberán tomar conjuntamente con una Compañía de Seguros debidamente autorizada para funcionar en Colombia un seguro colectivo de responsabilidad civil, con el fin de garantizar a terceros o pacientes,

⁵ www. Fasecolda. Com.

indemnización por los perjuicios derivados de la atención en salud que se originen por causa o con ocasión de la relación docente asistencial, en cuantía no inferior a 250 salarios mínimos legales mensuales”.

Sergio Yépez Restrepo, expresa: “Responsabilidad en la relación docente asistencial. El entrenamiento de los internos y residentes, esto es, los estudiantes de medicina y los médicos que hacen una especialización en una universidad, que realizan su práctica en un hospital universitario o en una clínica, hace necesario abordar el tema de la responsabilidad derivada de la relación docente- asistencial. El tema adquiere gran importancia en la medicina en el que en la práctica judicial se observan acciones de responsabilidad civil en contra de internos y residentes, y en ocasiones se vincula a los mismos procesos a las universidades o clínicas universitarias en las cuales practican”.⁶

No existe una norma donde se indique que una entidad de salud deba contar con una póliza de seguros, excepto las del Estado que deben velar por la protección de su patrimonio, ley 42 de 1993 artículo 107 sobre control fiscal; las privadas toman la póliza para proteger el patrimonio de la entidad.

La difusión del aseguramiento del Estado en sus aspectos técnicos y jurídicos está a cargo de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, de creación legal mediante ley 19 de 1958 y el decreto 3119 de 1968, establecimiento público con carácter universitario, adicionalmente la ley 80 de 1993 le asignó a la ESAP, actividades pedagógicas y de divulgación de la mencionada ley, en el parágrafo 2 transitorio del artículo 81:

“A partir de la promulgación de la presente ley, el gobierno adelantará con la colaboración de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y de las demás entidades estatales, así como de los organismos o entidades gremiales y profesionales pedagógicas y de divulgación del presente estatuto”

De la normatividad expuesta se concluye que es obligación de las entidades estatales asegurar los bienes y patrimonio del Estado por medio de la celebración de contratos de seguro.

⁶ Sergio Yépez Restrepo, la responsabilidad civil médica, edición 2004, Biblioteca jurídica Dike, pagina 58.

3. SITUACIÓN ACTUAL

3.1 AUSENCIA DE ASEGURAMIENTO.

Conforme a la encuesta institucional de la aseguradora estatal (cuyos datos y graficas se anexan), se puede establecer que existen funcionarios que simplemente no suscriben las pólizas para cubrir los riesgos expuestos, unos por desconocimiento de la temática técnica y jurídica del contrato de seguros, otros esgrimiendo razones de tipo presupuestal, otros por inexistencia de cultura del seguro; pero todos responsables ante los entes de control por la conducta desplegada al respecto y responsables penal, patrimonial, fiscal y disciplinariamente.

“Este concepto general de responsabilidad del servidor público tiene, a su vez, diferentes manifestaciones, dependiendo de la materia y la finalidad que cada una regula. Pues esto, el servidor público es objeto de diversos controles y responsabilidades, como la i) disciplinaria, ii) fiscal, iii) penal, y iv) patrimonial derivada de la acción de repetición”.⁷

En algunos casos se aseguran los bienes del Estado pero en forma insuficiente o inadecuada, lo anterior debido a que no se soporta el aseguramiento en un programa de gestión de riesgos técnicamente elaborado, esta conclusión se deriva por la atención de reclamos y suscripción de pólizas en la aseguradora estatal donde laboro por un periodo superior a 22 años.

3.2 ASEGURAMIENTO EN FORMA INADECUADA

Los bienes del Estado tienen que asegurarse de manera adecuada, pero dado el desconocimiento de los aspectos técnicos del contrato de seguros, principalmente de los tipos de contratación, trae como consecuencia en caso de realización del riesgo el detrimento patrimonial para el Estado, por la aplicación de deducibles técnicamente inapropiados, infraseguros, errónea modalidad de contratación, falta cobertura, mejoras tecnológicas, etc.. Es clara la ley al establecer que los bienes del Estado no solo tienen que asegurarse, sino que deben asegurarse de manera adecuada.

En lo referente al patrimonio, se establecen valores asegurados muy bajos sin considerar la severidad y la frecuencia del riesgo, y en caso de siniestro las sumas indemnizadas no alcanzan para cubrir las pretensiones de las demandas administrativas. Este evento generalmente se presenta en las pólizas del ramo Responsabilidad Civil, cuyos valores asegurados se calculan con base en el

⁷ Gil Botero Enrique, Responsabilidad Extracontractual del Estado, Editorial Temis, 2011, página 622.

presupuesto apropiado y no fruto de un programa de gestión de riesgos.

Para este punto se debe tener en cuenta que existen 4 modalidades principales de contratación en seguros:

- ✓ Pacto de valor admitido: que consiste en que entre las partes del contrato de seguro pactan un valor asegurado para los bienes, por tratarse de bienes de difícil valoración como es el caso de las obras de arte, y los inmuebles declarados como patrimonio arquitectónico y cultural.
- ✓ Seguro a primera pérdida. Que puede ser absoluta o relativa, pacto en donde la aseguradora renuncia a la aplicación de la regla proporcional o más conocida como infraseguro. Para algunos autores en la primera pérdida relativa se puede presentar infraseguro, discusión poco pacífica no resuelta por la doctrina y la jurisprudencia.
- ✓ Seguro por valor a nuevo o también denominado por valor de reposición o reemplazo: La aseguradora mediante pacto especial y a cambio de una mayor prima, renuncia a la aplicación de deméritos por uso, al demérito por obsolescencia, pero es viable aplicar la regla proporcional según el caso. Que para el caso de edificios se denomina por valor de reconstrucción.
- ✓ Seguro por valor real: En esta modalidad los bienes asegurados, son objeto de aplicación de deméritos, mejoras tecnológicas, regla proporcional si es del caso, por cuanto los bienes se aseguran muchas veces por los valores que aparecen en la contabilidad de la entidad, esta es la modalidad general de aseguramiento por la imposibilidad de que las aseguradoras ofrezcan la modalidad por valor a nuevo, y porque es muy costoso y dispendioso salir a cotizar todos los activos de la entidad, lo que se sugiere en esta modalidad es pactar tablas de demérito que sean menos lesivas para el patrimonio asegurado y pactar cláusulas de índice variable. Entendido el último concepto como el incremento del valor asegurado por el transcurso del tiempo en un porcentaje pactado.

En esta parte juega papel importante el asesor de seguros, que debe ser una persona experta, seleccionada mediante el principio constitucional de la meritocracia y conforme al decreto 734 de 2012 debe hacerse la selección del mismo mediante el concurso de méritos abierto, a quien se le ha efectuado análisis de experiencia, programa metodológico, programa de gestión de riesgos, logística y conocimientos técnicos.

“El decreto 2474 de 2008, que reformó el 066 del mismo año, contempla en sus artículos 74 y 75 que el intermediario de seguros deberá ser seleccionado a través del concurso de méritos. La ley le asigna una labor de asesoría que le impone un deber de información y de consejo. El decreto reglamentario prevé que en la

calificación debe valorarse la experiencia del intermediario, pero también la propuesta metodología en la que el intermediario deberá incluir los criterios para la selección del asegurador y el programa de prevención de pérdidas.

El decreto eliminó la presentación de propuestas de coberturas de seguros y de programas de seguridad industrial tema que le compete a las aseguradoras y a las administradoras de riesgos profesionales”⁸

El decreto 732 de 2012, expresa:

“Artículo 3.3.5.1. *Oportunidad del concurso y término de vinculación.* La selección de intermediario de seguros deberá realizarse a través del concurso de méritos abierto, en forma previa a la escogencia de la entidad aseguradora. En casos excepcionales debidamente justificados por la entidad estatal, podrá efectuarse esta selección de manera concomitante”.

3.3. FALTA DE CAPACITACIÓN EN ASPECTOS TÉCNICOS Y JURÍDICOS DEL CONTRATO DE SEGURO, A LOS FUNCIONARIOS QUE HACEN PARTE DE LOS ENTES DE CONTROL

Los funcionarios de las Contralorías, Procuraduría, las oficinas de control interno y de control disciplinario y los representantes legales en su gran mayoría no han sido capacitados en la temática del seguro, por cuanto no existe un plan de capacitación en esta disciplina, por lo tanto no pueden adelantar investigaciones de forma adecuada o simplemente no las adelantan por desconocimiento.

En el caso de presentarse un siniestro las aseguradoras son llamadas a los procesos principalmente por las Contralorías, quien las citan a los procesos de responsabilidad fiscal como terceros civilmente responsables. Imprecisión jurídica que trata la ley 610 de 2001 y la ley 1474 de 2011, por cuanto la aseguradora es un garante y no un tercero civilmente responsable, con las implicaciones jurídicas y económicas que eso representa, como obligar a pagar indemnización aun por encima de la concurrencia del valor asegurado.

En el tema de las contralorías se presentan problemas en lo referente a la figura jurídica de la prescripción. Toda vez que existe legislación aplicable al contrato de seguro que es el código de comercio que establece una prescripción ordinaria que en forma general es de dos años, pero en el régimen fiscal según la ley 610 de 2000, los términos prescriptivos son de 5 años y aduciendo que esta es la

⁸ Escritos sobre riesgos y seguros. Hilda esperanza Zornosa Prieto, Universidad Externado de Colombia, 2012, página 525.

legislación aplicable por ser norma especial. Discusión aun no resuelta por la jurisprudencia.

En el mismo sentido se expresa la ley 1474 de 2011 al considerar que:

“ARTÍCULO 120. PÓLIZAS. Las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 90 de la Ley 610 de 2011”.

“Complementariamente, la ley 617 de 2000 asignó a la ESAP nuevas responsabilidades relacionadas con la capacitación a los servidores públicos electos como alcaldes, gobernadores, y miembros de corporaciones públicas de elección popular, durante el periodo que medie entre su elección y posesión”⁹

3.4 CORRUPCIÓN

En la contratación de los programas de seguros se presenta el fenómeno de la corrupción en el nombramiento del intermediario de seguros, sin concurso de méritos, por tratarse generalmente de contratos de menor cuantía por lo que la contratación se hace en forma directa, en contravía con la legislación vigente. Toda vez que el contrato de seguros es sui generis ya que el nombramiento de éste lo hace la entidad estatal pero quien lo remunera es la aseguradora por medio de comisiones a través de un contrato de intermediación mercantil que se hace con el asesor de seguros en sus diferentes modalidades.

Existen diferentes modalidades de fraude por parte de los servidores públicos, en contra de las aseguradoras, siendo las conductas más relevantes: inversión de responsabilidad, autorobo, empréstito del seguro, avalúo irregular, montaje de siniestros, modificación de escena por falta de cobertura técnica, provocación de siniestros con el fin de renovar el equipo eléctrico y electrónico obsoleto, entre otros.

En una ponencia del segundo seminario internacional de fraude en seguros, el doctor Jaime Bernal Cuéllar, exponía: “Es una constante a nivel mundial el fraude de que son víctimas las compañías aseguradoras, comportamiento que ha dado lugar al estudio pormenorizado del tema por parte de las diferentes organizaciones y asociaciones que se dedican a agrupar compañías de seguros con el fin de prevenir este tipo de prácticas delictivas, estableciendo las principales causas endógenas y exógenas que las propician y, con base en lo anterior, creando criterios de prevención para detener la avalancha de reclamaciones

⁹ Diego Yunes Moreno, derecho administrativo laboral, editorial Temis, 2009, página 22

fraudulentas”.¹⁰

Otro foco de corrupción se presenta en la emisión de las pólizas sobre todo en el ramo de cumplimiento para el sector oficial, toda vez que en las administraciones locales es muy común observar que los contratos se ejecutan antes de su legalización y muchas veces cuando se ha terminado la obra se procede a suscribir la póliza la cual por disposición legal no puede ser retroactiva la vigencia respecto a la fecha de emisión¹¹, es ahí donde algunos intermediarios utilizando tecnología entran a manipular las vigencias de la pólizas a cambio de cobrar un dinero, pero una información es la que tiene la administración y otra es la que reposa en los archivos de las aseguradoras.

Es ilegal, expedir pólizas¹² o certificados de modificación de seguro de cumplimiento con vigencias retroactivas, toda vez que la circular externa No 007 de 1996 expedida por la Superintendencia Bancaria (Superfinanciera), establece tal prohibición:

“Vigencia de los contratos: Son características del riesgo asegurable, elemento esencial del contrato de seguro su futureidad y su incertidumbre. Por tal circunstancia, no resulta legalmente posible a las entidades aseguradoras expedir pólizas cuya vigencia se inicie con anterioridad a la fecha de su expedición.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 326, numeral 5, literal a) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se considera como práctica insegura y no autorizada las expedición de pólizas en contravención a lo señalado en él, párrafo precedente”.

La anterior prohibición expresa, tiene fundamento legal en las siguientes normas del Código de Comercio:

Artículo 1047, La póliza de seguro debe expresar lo contenido en el numeral 6°. : La vigencia del contrato, con indicación de las fechas y horas de iniciación y vencimiento, o el modo de determinar unas y otras”.

Artículo 1057. En efecto de estipulación o de norma legal, los riesgos principiarán a correr por cuenta del asegurador a la hora veinticuatro del día en que se perfeccione el contrato”.

Artículo. 1054. Denomínase riesgo el suceso in cierto que no depende

¹⁰ Memorias del II Seminario Internacional de fraude en Seguros, publicación del Instituto Nacional de Investigación, Lucha y prevención de Fraude INIF, Universidad externado de Colombia, 2005, página 179.

¹¹ Circular básica externa No 007 de 1996 Superfinanciera. Antes de la ley 389 de 2007.

¹² De conformidad con la ley 389 de 1997 la póliza es un medio de prueba.

exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya realización da origen a la obligación del asegurador. Los hechos ciertos, salvo la muerte, y los físicamente imposibles, no constituyen riesgos y son, por lo tanto, extraños al contrato de seguro. Tampoco constituye riesgo la incertidumbre subjetiva respecto de determinado hecho que haya tenido o no cumplimiento”.

Las características de ser futuro e incierto, son obligatorias para que un hecho pueda asumir la naturaleza de riesgo asegurable conforme con la ley. Salvo la modalidad de contratación en el ramo responsabilidad civil bajo la modalidad Claims Made.

La Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, al respecto en sentencia del 05 septiembre de 1988, indicó:

“Según el artículo 1054 ibídem “Denomínase riesgo el suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador del seguro o del beneficiario y cuya realización da origen a la obligación del asegurador, los hechos ciertos, salvo la muerte y los físicamente imposibles no constituyen riesgos y son por tanto extraños al contrato de seguro. Tampoco constituye riesgo la incertidumbre subjetiva respecto de determinado hecho que haya tenido o no cumplimiento”

Del texto transcrito se concluye que el riesgo asegurable debe ser incierto objetivamente y además futuro. Los hechos ya acontecidos por ser ciertos y por ende no ser futuros ya no entrañan riesgo asegurable de conformidad con la ley. Como tampoco la incertidumbre cuando es subjetiva.

Así mismo, la posición de la Superintendencia Bancaria de Colombia, hoy Superintendencia Financiera en sentencia del 19 mayo 1995 del Consejo de Estado, mediante la cual impone una sanción a una compañía de seguros por expedir una póliza con vigencia retroactiva indica que:

“Los contratos que aquí se discuten (cumplimiento) son de seguros y que en consecuencia por carecer de riesgo asegurable, procedía la sanción por violación al artículo 1054 del Código de Comercio; explicó que a su juicio carecían de riesgo, toda vez que ya había pasado el lapso en el que podía ocurrir la situación asegurada.”; en respaldo a la mencionada posición de la Superintendencia Bancaria, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 21 de septiembre de 2000, ratifica el carácter de seguro de la póliza de cumplimiento, razón por la cual le es aplicable íntegramente el artículo 1054 del Código de Comercio.

En auto del 12 octubre de 2000, Expediente 18.604. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo, sección segunda indicó:

Como puede observarse el contrato de seguro crea obligaciones condicionales; este tipo de obligaciones se caracterizan porque dependen de un acontecimiento futuro, que puede suceder o no. Las obligaciones en el contrato de seguro respecto del asegurador se originan, se repite, con la realización del riesgo asegurado, es decir cuando se da la condición del aseguramiento. (Art. 1054 ibídem).

Por la situación descrita, expedir una póliza o certificado de modificación de seguro de cumplimiento con vigencia retroactiva, implica la violación expresa del mandato de la ley, y de las instrucciones de la Superintendencia Financiera de Colombia, como ente que regula, vigila controla e inspecciona al sector asegurador, como quedo arriba anotado.

Es de aclarar que actualmente el contrato de seguro puede tener vigencia retroactiva, más la póliza si puede tener esta connotación.

Otro sistema de corrupción se presenta cuando las entidades estatales solicitan créditos para el pago de primas a las aseguradoras, cuya garantía es la apropiación y el registro presupuestal, documentos que en muchos casos son apócrifos y en otros los dineros previamente apropiados se gastan en otros conceptos; ambas modalidades que pisa territorios penales en primer caso por el delito de falsedad en documento público y en el segundo en el de peculado por destinación oficial diferente, sin perjuicio de la investigación disciplinaria respectiva.

Ahora, la corrupción no solamente es por parte del asegurado, también se hace por parte de las aseguradoras, al obligar a suscribir pólizas de ramos diferentes a los necesitados u obligando a suscribir pólizas con una aseguradora determinada. violando el principio de la libre estipulación contractual, contravía a lo establecido en el estatuto del consumidor financiero, contemplado en la ley 1480 de 2011 y el Estatuto Orgánico del sector Financiero, decreto 663 de 1993.

3.5. ABUSOS EN LA INTERPRETACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DEL CONTRATO DE SEGURO

Los tribunales al considerar a las aseguradoras la parte fuerte del contrato tiene la tendencia a condenar a las aseguradoras sin tener en cuenta los clausulados de las pólizas ni las interpretaciones propias del contrato de seguro, un caso emblemático y actual es el caso de un funcionario de la rama judicial que se desempeñaba como juez municipal, al fallecer, sus familiares demandaron ejecutivamente a una aseguradora, que sin tener cobertura dentro de la póliza se libró mandamiento de pago y se obligó a la aseguradora a pagar cerca de 500 millones de pesos, incurriendo la administración en una vía de hecho, situación que se está alegando actualmente vía tutela y se elevó solicitud de investigación

disciplinaria en el Consejo Superior de la Judicatura, para los intervinientes en esta decisión entre otros un juez y tres conjuces.¹³

En este punto es de resaltar que los abogados prefieren las acciones ejecutivas, por tener términos más cortos, la inversión de la carga de la prueba, la implementación de medidas cautelares y lo principal, es que para estos procesos no es procedente la casación.

“ En la vía ejecutiva, a diferencia de la ordinaria, se pueden practicar las medidas de embargo y secuestro y los términos probatorios son más reducidos, lo que puede dificultar la defensa de la aseguradora si se tiene en cuenta que la carga de la prueba recae sobre ella, pues le corresponde desvirtuar la presunción; esta inversión de la carga probatoria, es la tercera y más gravosa consecuencia del silencio del asegurador, que además pierde definitivamente la posibilidad de un recurso de casación (que no cabe dentro del ejecutivo)”.¹⁴

Pero por otro lado también existe una minoría de aseguradoras que haciendo una interpretación extensiva o analógica de las cláusulas proceden a objetar los reclamos o proceden a dilatar injustificadamente el pago de la indemnización aplicando su posición dominante, es por ello que el Estado ha entrado a intervenir, por ejemplo con la expedición de ley 389 de 1997 en donde se modifica el artículo 1036 del código de comercial, al pasar el contrato de seguros de solemne a consensual, motivado el legislador porque las aseguradoras recibían el dinero por concepto de primas y se demoraban hasta meses en expedir la póliza, si en este periodo acaecía un siniestro y la aseguradora no había expedido la póliza y aun cuando había recibido la prima el reclamo se objetaba con sustento legal toda vez que antes de promulgarse la ley el contrato era solemne.

En el año 2009 mediante ley 1382 se expidió el estatuto de protección del consumidor financiero, legislación que se concretiza con las circulares externas No 38 y 39 del 6 de septiembre de 2011 de la Superfinanciera; que en lo que tiene que ver con el sector seguros proscribió la utilización de cláusulas restrictivas como las que impongan la obligación de utilizar de manera exclusiva un determinado mecanismo alternativo de solución de conflictos para resolver controversias y las que obligan a los consumidores a contratar un producto o servicio con una persona específica, por ejemplo una aseguradora.

Para el sector oficial se utilizan condiciones generales de las diferentes pólizas en donde el único mecanismo para zanjar las diferencias es el arbitramento con el agravante de que el domicilio es en la ciudad de Bogotá.

¹³ Proceso No 2007-0128, demanda: Previsora Seguros, Juzgado 3 Civil del Circuito. De Pasto

¹⁴ Enrique Gil Botero, responsabilidad civil del Estado, Legis, 2011, página 656.

3.6. FALSIFICACIÓN DE PÓLIZAS.

El Estado exige pólizas para muchas actividades como en el sistema tributario, cambiario, aduanero, en la contratación estatal, para adelantar procesos ejecutivos y en muchas actividades en donde se exige seguros obligatorios, los usuarios presentan pólizas falsas, toda vez que las entidades no verifican la autenticidad de la mismas, porque aún no se ha implementado el Registro Único de Seguros (RUS), de que trata la ley 1328 de 2009.

3.7. FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA.

No existe apoyo por parte de los entes estatales para promover el aseguramiento de bienes expuestos a catástrofes como las viviendas de ciudades de incidencia de los volcanes, vías de comunicación o el sector agrícola.

La frecuencia y severidad de eventos catastróficos, naturales y antrópicos han aumentado en los últimos años y han afectado tanto a las economías emergentes como desarrolladas. Lo anterior ha generado incentivos para que los países en desarrollo migren de los tradicionales esquemas de atención post-desastre hacia esquemas de atención integral del riesgo catastrófico.¹⁵

La exposición a desastres naturales en países de bajo y mediano ingreso se ha incrementado en las últimas décadas. Esto se debe a varios factores como el incremento de la población, la concentración de bienes en áreas de riesgo y el cambio climático.

En países de mediano ingreso, la experiencia ha demostrado que los costos directos de grandes desastres naturales son altos si se les compara con el PIB.

En adición a lo anterior, el financiamiento postdesastre tiene un alto costo de oportunidad para los países emergentes. Cuando un desastre ocurre, el presupuesto previamente asignado a otro tipo de proyectos es desviado a la atención de desastres. De igual manera, varios países se ven en la necesidad de incrementar su deuda para financiar esta atención y recurren a un aumento de los impuestos para tal fin.

Conforme a directrices del Banco Mundial, a través de los planes de desarrollo, las aseguradoras son las llamadas a diseñar e implementar esquemas de gerencia de riesgo catastrófico, regulado por el Estado.

Lo que se busca es soluciones vía contrato de seguros antes de la ocurrencia de los eventos catastróficos, en lo que el Banco Mundial ha llamado principios

¹⁵ Revista FASECOLDA, AÑO 2011 No 142, mes septiembre de 2011.

de intervención pública para la financiación del riesgo catastrófico, que se convierten en pilares sobre los cuales se pueden diseñar soluciones público – privadas para un País. Estos principios son:

Implementar programas de gestión de riesgos catastróficos financiados por el gobierno en donde las aseguradoras suministran la información técnica.

- ✓ Diseñar programas de aseguramiento de bienes privados y del Estado a precios asequibles.
- ✓ Implementar programas de subsidio de primas
- ✓ Creación de fondos de compensación.

El Plan Nacional de desarrollo para el periodo 2010 a 2014, contemplado en la ley 1450 de 2011, diseña estrategias de aseguramiento ante los riesgos de origen natural y lo antrópico no intencional, políticas aseguraticias pendientes por implementar:

“Artículo 220. Reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional. Dicha estrategia estará orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación gestionar, adquirir y/o celebrar con entidades nacionales y/o extranjeras los instrumentos y/o contratos que permitan el aseguramiento y/o cubrimiento de dichos eventos.”

3.8. EL ESTADO ASEGURADOR

El Estado ha venido fungiendo como asegurador para ello creó empresas que tienen secciones dedicadas a los seguros como el caso de Segurexpo, que se especializa en pólizas de cumplimiento y disposiciones legales para el fomento del comercio internacional; cuando existía la Caja Agraria, tenía una sección de seguros que se dedicaba más que todo a la comercialización de pólizas de vida grupo o de grupo deudores y muy poco exploró en el seguro de cosechas; en 1954 se creó Previsora Seguros, con un objeto social reducido pues únicamente podía celebrar contratos de seguro de manejo y cumplimiento.

Ilustración 2. Participación primas emitidas en el mercado seguros generales



Fuente: Estudio Inédito del Sindicato de Trabajadores de la Previsora S.A. SINTRAPREVI¹⁶

A pesar de que con la ley 45 de 1990 se acaba el monopolio de la empresa de economía mixta denominada PREVISORA SEGUROS, para que las entidades del Estado contraten con ésta, esto la ha obligado a penetrar en el sector privado y competir bajo las mismas condiciones de las demás empresas del sector, ocupando los primeros lugares en el país en cuanto a utilidades técnicas y financieras.

No obstante de que la Constitución Política de 1991, le da la connotación a la actividad aseguradora de interés público que no de servicio público, la polémica que nos es pacífica entre los doctrinantes se suscita en determinar si el Estado debe ejercer la función de asegurador. La respuesta fue ampliamente negativa, no obstante y dado el resurgimiento de la disciplina de la gestión de riesgos, hoy por hoy la justificación para la existencia de una aseguradora estatal, se centra no en el aseguramiento de los riesgos del sector público y privado sino en el aseguramiento de los riesgos catastróficos, no en búsqueda de lucro sino sostenibilidad financiera como quedó atrás anotado.

Los débiles argumentos que se esgrimían para que un Estado tenga aseguradoras privadas se circunscriben a afirmar que era necesario para asegurar aquellos riesgos que las aseguradoras privadas no lo hacían, como es el caso del terrorismo; recuperar los valores pagados por el Estado por concepto de primas para el aseguramiento de los bienes y el patrimonio, regular el mercado

¹⁶ Estudio Inédito del Sindicato de Trabajadores de la Previsora S.A. SINTRAPREVI, 2010.

en cuanto a tasas y regular el mercado reasegurador también en cuanto a tasas.

Es este mismo sentido se expresa el profesor Andrés Ordoñez. “De hecho, una de las áreas muy importantes de la regulación del llamado derecho público de seguros, es precisamente la de las normas relativas a la intervención del Estado como asegurador, influenciadas en gran parte por las coyunturas que sobre la materia pueden de algún modo existir en el plano de la economía. En esta materia debe observarse que las razones básicas que pueden aconsejar la intervención del Estado como asegurador dentro del mercado de seguros son dos: el cubrimiento de ciertos riesgos de la actividad económica del país, que por diferentes razones no son absorbidos por la industria aseguradora privada, o la recuperación de los inmensos costos que supone para el estado el aseguramiento de sus propios intereses asegurables, del patrimonio público general. Estas finalidades se reflejaron durante mucho tiempo en Colombia, con la presencia de entidades de naturaleza pública que se ocupaban de asegurar ciertos riesgos especiales no atendidos por las aseguradoras privadas, casos de los que son ejemplo ya mencionados del banco Agrario y de PROEXPO, y en particular, con la concesión de ciertos privilegios especiales para las aseguradoras estatales para efectos del cubrimiento de riesgos de las entidades del mismo carácter, privilegios que se concretaban en la obligatoriedad de contratar esos seguros con las aseguradoras estatales dentro de ciertos rangos de intereses asegurables o con la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos directos para los mismos fines, consecuentemente sin necesidad de acudir a procesos licitatorios. Esa filosofía que inspiró la actuación del estado como asegurador en Colombia durante muchos años, con lo cual se logró la consolidación de empresas aseguradoras estatales de gran prestigio y eficiencia no frecuentes en el ámbito nacional, por lo menos entre nosotros, y con ello la recuperación indirecta en forma parcial de los costos de aseguramiento de los bienes estatales que es obligatorio en Colombia, desapareció con la expedición de la ley 45 de 1990, a través de la cual se suprimieron los privilegios de que gozaban las aseguradoras estatales, a las que, desde entonces, se les ha obligado a competir con las aseguradoras privadas en igualdad de condiciones para la contratación de los seguros estatales, sometidos a una rígida y generalizada exigencia de procesos licitatorios previos. Con ello, la conveniencia de la actuación del estado como asegurador dentro del mercado ha quedado seriamente cuestionada, sin duda”.¹⁷

Igualmente es de resaltar que frente a los riesgos de incidencias de las afectaciones climáticas y naturales, las aseguradoras tienden a hacer una selección adversa del riesgo.

Adicional a lo anterior hay que mencionar que existe la viabilidad jurídica de

¹⁷ Ordoñez Ordoñez Andrés, Elementos esenciales, partes y carácter indemnizatorio del contrato, editorial Universidad externado, 2008, página 57.

contratar seguros en el exterior, tal como se encuentra contemplado en la ley 1328 de 2009 del régimen de protección del consumidor financiero, que entrará en vigencia en el 2013 y por otro lado la aprobación del tratado de libre comercio con Estado Unidos, permitir la entrada de compañías de seguros extranjeras que traerá como consecuencia la dificultad en el control de las aseguradoras foráneas en especial en el tema de reservas y márgenes de solvencia y el apoderamiento de los negocios que dan utilidad a las aseguradoras, excluyendo los riesgos catastróficos principalmente. Dificultad que se presenta en la obtención de información veraz y oportuna.

3.9. MÉRITO EJECUTIVO DE LA PÓLIZA

Para demandar a las aseguradoras por incumplimiento de la obligación condicional por la realización del riesgo, se puede hacer por dos vías una mediante el proceso ordinario y otra mediante el proceso de ejecución, para adelantar el proceso ejecutivo se requiere una póliza para ejecutar medidas cautelares, pero las aseguradoras no comercializan pólizas de disposiciones legales para procesos en donde se vean involucradas aseguradoras, por una especie de lealtad gremial; lo que no impide accionar de esta manera ya que la ley también estipula la garantía bancaria en reemplazo de la póliza aunque con un mayor costo, adicionalmente las oficinas de cobro coactivo de las entidades, no están obligadas a suscribir este tipo de garantías.

3.10. ERROR CONCEPTUAL RESPECTO A LOS AMPAROS DE PÓLIZA DEL SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO.

Las aseguradoras han diseñado productos que en muchos casos tienen amparos o coberturas diferentes para el sector público como para el sector privado, por lo tanto se debe hacer la diferenciación en la adquisición de las pólizas, por ejemplo para el ramo manejo, para el sector oficial se amparan los delitos contra administración pública cometido por los funcionarios, en tanto que para el sector privado se amparan los delitos contra el patrimonio económico.

Para las pólizas de responsabilidad civil para los directores se tienen productos diferentes para ambos sectores, para el sector público se ampara el acto incorrecto que genere una responsabilidad para el servidor público asegurado en sus diferentes instancias como la fiscal, patrimonial, disciplinaria y penal, para el sector privado se ampara las responsabilidades patrimoniales frente a los socios.

Para garantizar el cumplimiento de ejecución de obra para ambos sectores las diferencias son mayores, las cuales se reflejan en el siguiente cuadro, para el seguro de cumplimiento:

CONCEPTO	SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO
Cuantía	Los valores asegurados los fija la ley	Los valores asegurados son acordados por las partes.
Vigencia	Es por todo el tiempo que señale la ley y hasta la liquidación del contrato	Es por el tiempo que establezcan las partes.
Multas	Están cubiertas con la obligación de reponerse su valor.	No las cubre la póliza.
Aprobación	Por la entidad estatal, siempre que reúna las condiciones legales.	Por el asegurado, pudiendo exigir que la póliza sea expedida por determinada aseguradora.
Solidaridad	Existe porque la compañía renuncia al beneficio de excusión	No existe porque la compañía no renuncia al beneficio de excusión.
Siniestro	Se entiende causado con el acto administrativo	Se configura cuando el afianzado es responsable del incumplimiento
Reclamación	Con copia del acto administrativo debidamente ejecutoriado	Demostrando la ocurrencia del siniestro y cuantía de la pérdida.
Objeción	No cabe; se pueden interponer los recursos de ley contra el acto administrativo	Tiene que ser seria y fundada dentro del mes que transcurre desde presentada la reclamación.

Jurisdicción	Contenciosa administrativa	Jueces civiles
Exclusiones	Definidas perentoriamente por la ley	Puede acordarse voluntariamente
Cesión	El contratista acepta la cesión a favor de la aseguradora cuando otorga la póliza ¹⁸ .	No permite hacer cesión sin el consentimiento escrito de la aseguradora.

¹⁸ Hernando Galindo Cubides, El seguro de Fianza, Editorial Legis, 2001, página 179.

4. EL ASEGURAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO FRENTE A LA OMISIÓN DEL ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES Y EL PATRIMONIO DEL ESTADO

En el presente aparte y con el fin de no desviar nuestro eje temático se hará un análisis de la responsabilidad desde el punto de vista de la gestión de riesgos y el aseguramiento de los bienes del Estado.

El artículo 6 de la Constitución prescribe que “Los particulares solo son responsables por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por las mismas causas y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. En igual sentido, el artículo 124 de la carta dispone:

“La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”. Si partimos de que el aseguramiento de los bienes y el patrimonio del Estado es obligatorio por disposición legal, entonces al quebrantarse las disposiciones estamos frente a las responsabilidades del servidor público en cualquiera de sus modalidades o de los particulares que presten funciones administrativas, así con la advertencia que debe hacerlo funcionario competente.

Como quedó arriba anotado el servidor público, es objeto de diferentes tipos de investigaciones efectuados por distintos entes del Estado, toda vez que puede ser responsable patrimonial, penal, fiscal y disciplinariamente; investigaciones o procesos adelantados por los tribunales administrativos, la Fiscalía y los jueces penales, las Contralorías y la Procuraduría respectivamente.

Lo anterior sin perjuicio de las investigaciones administrativas por entes de control como las Superintendencias, en materia de prestación de servicios públicos o funciones de interés público como los bancos y la aseguradora estatal; la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en materia impositiva; las Corporaciones autónomas regionales, en materia ambiental; la Unidad de Información y análisis financiero UIAF, en lo referente a lavado de activos entre otras. Conductas que eventualmente también son objeto de aseguramiento.

Igualmente es de aclarar que el funcionario puede ser investigado concomitantemente por los diferentes entes y es probable que haya fallos disímiles, esto es, un ente puede absolver y otro puede condenar.

Tenemos el emblemático caso del tesorero de la Gobernación de Nariño, a quien se le indilga cargos por haber presuntamente invertido dineros del erario en el sistema financiero ilegal, en cuantía que supera los doce mil millones de pesos, a la fecha la Procuraduría la absolvió de la falta disciplinaria, la Contraloría ordenó medidas cautelares sobre los bienes y permaneció en centro de reclusión por

espacio de dos meses, medida que fue revocada, a quien se le imputa cargos como peculado en favor de terceros, prevaricato, entre otros. La gobernación había suscrito una póliza del ramo de responsabilidad civil, póliza que tiene dos falencias una el valor asegurado es de cien millones de pesos y la otra es que este tipo de inversiones no son asegurables y se encontraba como exclusión de la póliza. El beneficiario de la póliza es el mismo Estado, toda vez que con la una eventual indemnización se está protegiendo el erario.

A continuación haremos un análisis de los diferentes tipos de responsabilidad, desde la óptica de la infracción de no asegurar o asegurar en forma inadecuada los bienes y el patrimonio del Estado

4.1 DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Cuando el Estado es obligado al pago de una indemnización como consecuencia de la acción u omisión de un servidor público, cuyo título de imputación es el dolo o la culpa, el Estado deberá repetir contra el funcionario responsable, cuyo fundamento legal se encuentra en los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo; el decreto ley 1222 de 1986, el decreto 1333 del mismo año, el artículo 5 de la ley 136 de 1994; el artículo 54 de la ley 80 de 1993; finalmente, y en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 90 de la carta, se expidió la ley 678 de 2001, “por medio del cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición”.

Es una acción de tipo eminentemente patrimonial, que para su ejercicio se requieren tres presupuestos. “En primer lugar, debe existir una condena judicial previa en contra de la entidad pública que materialice el daño antijurídico que se le imputa, ya sea mediante sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo de terminación de los conflictos; que se haya establecido que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor o ex servidor público, o de un particular que cumple funciones públicas, que se encuentren relacionados mediante un vínculo, laboral o contractual, a la entidad pública condenada y, por último, que la entidad estatal demuestre el pago de la indemnización en favor de la víctima, el cual implica la declaración de recibo por esta”.¹⁹

El Ministerio Público, que es parte dentro de los procesos que se adelantan en contra del Estado, está facultado por el ministerio de la ley, para vincular a los servidores o ex servidores públicos que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan dado lugar a la presentación de demandas que pretendan la reparación patrimonial a cargo del Estado, conforme lo estipula el artículo 127 del

¹⁹ Enrique Gil Botero, responsabilidad civil del Estado, Legis, 2011, página 656.

Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 35 de la ley 446 de 1998, numeral 1.

Dado que el servidor público ve expuesto el patrimonio personal y familiar en el ejercicio de la función pública, el Estado dio la viabilidad jurídica para suscribir una póliza que se denomina responsabilidad civil para servidores públicos, póliza que cubre algunos riesgos, cuando la conducta desplegada por el servidor público asegurado es a título de culpa, cuya prima es pagada con dineros de la entidad en donde se encuentra vinculado el funcionario.

Para este tipo de responsabilidades y para las otras nombradas, la póliza denominada responsabilidad civil servidores públicos, ampara el acto incorrecto entendido como la acción u omisión imputable a uno o varios funcionarios Asegurados, contraria a las normas de comportamiento que se imponen a los Servidores Públicos, cometidas en el desempeño de las funciones propias de su cargo, siempre y cuando tales acciones u omisiones no tengan el carácter de doloso.

El fundamento jurídico para suscribir este tipo de contrato, cuyas primas se pagan con dineros del erario lo encontramos en:

Concepto Ministerio de Hacienda 21 de noviembre de 2001.

“...Es claro que lo que se protege con éste tipo de pólizas es el patrimonio del Estado en la medida que generalmente al ejercerse la acción de repetición prevista en la Ley 678 de 2001 contra el funcionario público responsable de la actuación que dio lugar a la pérdida patrimonial del Estado, usualmente el monto de los perjuicios que se generan por la condena del Estado, supera el valor del patrimonio del funcionario. Por lo cual siempre quedaría una parte de pérdida que asumiría el Estado. Es por esto que el seguro de responsabilidad civil por actos de servidores públicos entraría a resarcir dichos perjuicios evitando que se vea afectado el patrimonio del Estado, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 107 de la Ley 42 de 1993”.

4.2 DIRECTIVA PRESIDENCIAL 010 DE 2002

“Se promoverá una defensa proactiva para apoyar a aquellos servidores del Estado cuya responsabilidad se vea comprometida en procesos disciplinarios o penales relacionados con el ejercicio de sus funciones, salvo que se trate de una vinculación procesal definitiva relacionada con corrupción.

Artículo 59o. “Las entidades estatales podrán constituir mediante patrimonio autónomo los fondos a que se refiere el artículo 107 de la Ley 42 de 1993. Los recursos que se coloquen en dichos fondos ampararán los bienes del Estado

cuando los estudios técnicos indiquen que es más conveniente la cobertura de los riesgos con reservas públicas que con seguros comerciales”.

4.3 LEY NO. 1110 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006

“ART 59. Cuando los estudios técnicos permitan establecer que determinados bienes no son asegurables que su aseguramiento implica costos de tal naturaleza que la relación costo-beneficio del aseguramiento es negativa, o que los recursos para auto- protección mediante fondos de aseguramiento son de tal magnitud que no es posible o conveniente su uso para tal fin, se podrá asumir el riesgo frente a estos bienes y no asegurarlos ni ampararlos con fondos de aseguramiento.

También podrán contratar un seguro de responsabilidad civil para servidores públicos, mediante el cual se ampare la responsabilidad de los mismos por actos o hechos no dolosos ocurridos en ejercicio de sus funciones, y los gastos de defensa en materia disciplinaria, penal y fiscal en que deban incurrir”

La póliza de servidores públicos además de cubrir la responsabilidad patrimonial del servidor público tiene un amparo que cubre los honorarios pagados para la defensa técnica, pero entre las principales exclusiones encontramos: dolo, multas, reclamaciones en contra del funcionario por actos no relacionados con las funciones, gastos de defensa por investigaciones de órganos de control interno, daños causados por vehículos.

Esta póliza tiene una particularidad y es que contrario a los demás ramos de seguro, se puede pactar con la aseguradora el cubrimiento de periodos retroactivos, bajo la modalidad denominada “claims made”, viabilidad técnica y jurídica que le otorgó la ley 389 de 1997, todo esto basado en el concepto de incertidumbre.

“Se requiere que la reclamación contra el funcionario asegurado o la iniciación del proceso en su contra haya sido conocida por primera vez dentro de la vigencia de la póliza y deberá corresponder a hechos ocurridos en dicha vigencia o en el periodo- de retroactividad que se acuerde”.¹³

4.4 DE LA RESPONSABILIDAD PENAL

La ley 599 de 2000 que es el código penal vigente, en el artículo 20 tiene una definición propia de servidor público y tiene destinado el título XV para establecer los delitos contra la administración pública.

En tratándose de seguros se podría preguntar si estas conductas tipificadas

como tipos penales cometidas por el servidor público en ejercicio de sus funciones, son objeto de aseguramiento; la respuesta es afirmativa respecto de los delitos que se cometan a título de imputación de culpa, porque el dolo no es objeto de aseguramiento.

Por otra parte habría que preguntarse que si la omisión de asegurar los bienes del y el patrimonio del Estado, pero se constituyen un delito, respuesta que consideramos que eventualmente podría ser afirmativa, toda vez que existe amplia disposición legal que así lo exige, siendo la adecuación típica el prevaricato por omisión, toda vez que el artículo 413 del código penal vigente establece: “el servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión

“Es claro, entonces, que la “imagen rectora” de este tipo penal se encuentra constituida por tres elementos fundamentales: primero, un sujeto activo calificado, que no es otro que el servidor público; segundo, que ese servidor público profiera “resolución” o “dictamen”, y tercero, que esa resolución o dictamen así proferidos por parte del servidor público, sea “manifiestamente contrario a la ley”.¹⁴

4.5 DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

El régimen vigente para la responsabilidad fiscal se encuentra en dos normas:

- a) La ley 610 de 2000, que se ocupa de regular la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y también de los particulares, cuando en ejercicio de la función fiscal o con ocasión de esta, causen por acción o por omisión y en forma dolosa y culposa un daño al patrimonio del Estado.
- b) Las ley 716 de 2001. Habla sobre el saneamiento de la información contable en el sector público y establece que las personas que se encuentren en el boletín de deudores morosos no pueden celebrar contratos con el Estado.
- c) Ley 1474 de 2011 o estatuto anticorrupción discrimina el procedimiento verbal de la responsabilidad fiscal.

Cuando el servidor público con representación no asegura los bienes y el patrimonio del Estado y acaece un siniestro que se traduce en pérdidas económicas para el ente estatal, y estos no se encontraban asegurados los valores que haya pagado con recursos del erario para reponer el bien o el valor pagado a terceros por deudas de responsabilidad, son de responsabilidad del funcionario.

La responsabilidad fiscal a título de culpa es perfectamente asegurable, no obstante existe un ramo en el mercado asegurador que ampara el dolo, como es el caso de la póliza de manejo, pero a la que la ley faculta para ejercer la acción de subrogación.

La inquietud que se presenta es determinar que si se pueden simultáneamente ejercer la acción de repetición y la acción fiscal, por los mismos hechos, la respuesta es positiva desde el punto de vista procesal, pero nugatoria desde el punto de vista económico, toda vez que el estado no puede ser resarcido doblemente, por cuanto estaríamos frente a un enriquecimiento sin causa por parte del Estado.

4.6 DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

La responsabilidad disciplinaria tiene su fundamento legal en la ley 734 de 2002, que es el código disciplinario único, cuyo fundamento es la ilicitud sustancial de que trata el artículo 5 “la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”.

La ley en su artículo 48 describe las faltas disciplinarias y en este aparte establece las faltas calificadas como gravísimas, las cuales dan lugar a la destitución y a la aplicación de una multa, el numeral 63 prescribe “No asegurar por su valor real los bienes del estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes”.

En este mismo sentido se expresa el estatuto anticorrupción, ley 1474 de 2011.

La responsabilidad disciplinaria es asegurable desde el punto de vista del pago de los honorarios para la defensa técnica, pero se excluye el pago de multas. Artículo 1055 y 1056 del Código de Comercio.

CONCLUSIONES

Con la herramienta de la encuesta aplicada a los funcionarios de los entes de control y a los administradores locales y sus asesores, se pudo determinar que al menos a nivel departamental existe desconocimiento sobre la gestión de riesgos y el aseguramiento de los bienes y el patrimonio del estado.

El presente documento se constituye en una herramienta de consulta para el manejo de ambas temáticas objeto del estudio.

Igualmente se concluye que hace falta la aplicación de las sanciones por parte de los entes de control, como aparato coercitivo del estado para hacer cumplir las normas, por el incumplimiento de la implementación de los programas de gestión de riesgos y el aseguramiento de los bienes y el patrimonio del Estado.

Existe legislación relativamente nueva que ha tocado los temas de gestión de riesgos en los diferentes ámbitos y el contrato de seguros, la cual se encuentra en proceso de implementación aunque ya existe la reglamentación correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ LÓPEZ, Fabio y otros. La modernización de la actividad aseguradora en Colombia en el ámbito técnico jurídico y financiero, Varios autores. Trabajo de grado para optar el título de maestría en seguros. Santafé de Bogotá: Universidad Javeriana. 1996.

BUSTAMANTE FERRER, Jaime; Uribe Osorio, Ana Inés. Principios jurídicos del seguro, Santafé de Bogotá: Colombo Editores, 1994.

Decreto 663 de 1993 Estatuto Orgánico del Sector Financiero.

LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Comentarios al contrato de seguro. Bogotá: Dupre editores, 2010.

ORDÓÑEZ ORDÓÑEZ, Andrés Eloy. Elementos esenciales, partes y carácter indemnizatorio del contrato, 2008. Santafé de Bogotá: Departamento de publicaciones de la Universidad Externado.

_____. El contrato de seguro ley 389 y otros estudios. Santafé de Bogotá: Departamento de publicaciones de la Universidad Externado, 1998.

_____. Las obligaciones y cargas de las partes en el contrato de seguro, Santafé de Bogotá, Departamento de publicaciones de la Universidad Externado. Cubrimiento de riesgos de las entidades del mismo carácter. 2004.

_____. Cuestiones generales y carácter del contrato. Santafé de Bogotá: Departamento de publicaciones de la Universidad Externado. 2001.

OSSA GÓMEZ, J. Efrén. Teoría General de Seguro - La institución, Bogotá: Temis, 1998.

Varios autores. Responsabilidad civil, derecho de seguros y filosofía del derecho, tomo II, homenaje al doctor Javier Tamayo Jaramillo, Biblioteca Jurídica Dike, 2011.

VELÁSQUEZ SIERRA, Mario. Divagaciones alrededor del seguro. Medellín: Señal Editora, 2004.

ZORNOSA PRIETE, Hilda esperanza, Escritos Sobre Riesgos y Seguros, Universidad externado de Colombia, 2012.

ZULETTA HOLGUÍN, Francisco. Mecánica procesal del contrato de seguros. Bogotá: Dintel, 2008.

ANEXOS

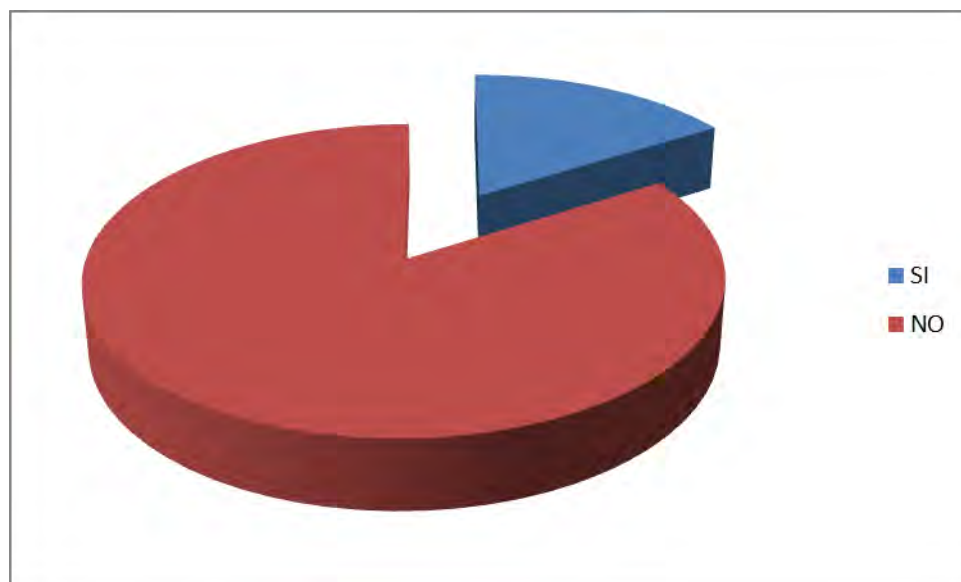
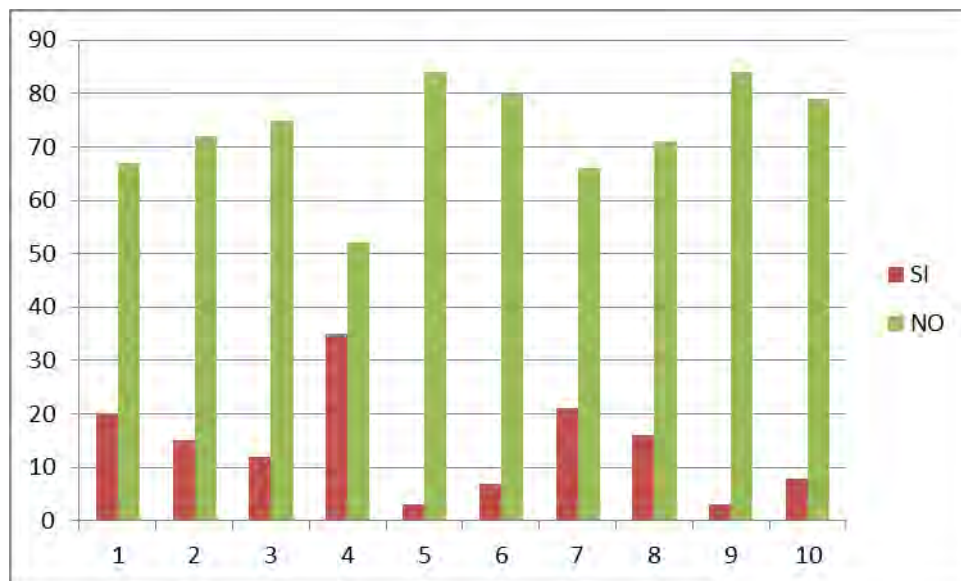
Anexo A. Encuesta

La encuesta se aplicó a los asistentes al seminario “taller fortalecimiento para el buen gobierno” programado por la Gobernación de Nariño, realizado en el Club del Comercio de Pasto el 2 de diciembre de 2012, con una asistencia de 300 personas aproximadamente, en donde participaron los alcaldes electos de los 63 municipios del departamento de Nariño para el periodo 2012 a 2015 junto con sus asesores, la encuesta se distribuyó en número de 200 y únicamente fueron devueltas 87 encuestas diligenciadas.

ENCUESTAS DE LA GESTION DE RIESGOS Y EL ASEGURAMIENTO DE BIENES DEL ESTADO

“TALLER FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL BUEN GOBIERNO” GOBERNACIÓN DE NARIÑO – PREVISORA SEGUROS.

- 1- Conoce usted sobre la política nacional de gestión del riesgo de desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. SI 20 NO 67
- 2- Conoce si en el municipio que usted representa se encuentra implementado el componente de gestión de riesgos del Modelo Estándar de Control Interno. SI 15 NO 72
- 3- Existe obligación por parte de los servidores públicos de asegurar los bienes y el patrimonio del estado. SI 12 NO 75
- 4- Los contratos estatales por disposición legal deben estar respaldados por una póliza de cumplimiento y algunos además de ésta por la póliza de responsabilidad civil extracontractual, conoce usted sobre de estas disposiciones. SI 35 NO 52
- 5- Es viable el aseguramiento de la responsabilidad fiscal, disciplinaria, penal y administrativa del servidor público. SI 3 NO 84
- 6- Siendo la responsabilidad fiscal, disciplinaria, penal y administrativa del servidor público de elección popular asegurable, es procedente el pago de las primas con el presupuesto del municipio. SI 7 NO 80
- 7- Es falta disciplinaria gravísima, no asegurar los bienes y el patrimonio del estado o el asegurarlo en forma inadecuado, o estando asegurado no elevar la reclamación respectiva ante las aseguradoras. SI 21 NO 66
- 8- Conoce sobre los criterios de evaluación de selección de un intermediario de seguros. SI 16 NO 71
- 9- Dentro del presupuesto del municipio existe un rubro para el aseguramiento de los bienes y el patrimonio del estado. SI 3 NO 84
- 10- Respecto al carácter indemnizatorio del contrato de seguro conoce sobre las modalidades de contratación de los programas de seguros (pacto de valor admitido, a primera pérdida, por valor a nuevo, por valor de reconstrucción, por valor real). SI 8 NO 79



Numero de encuestas 87

Conclusiones sobre los datos que arroja la encuesta:

- 1- Existe desconocimiento sobre las políticas nacionales sobre gestión de riesgos.
- 2- Existe desconocimiento sobre el componente gestión de riesgos del Modelo Estándar de Control Interno.
- 3- Existe desconocimiento sobre los aspectos técnicos y jurídicos del contrato de seguro.