



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Medio de Control: Reparación Directa
Demandante: Isneda Isabel Pacheco Ramírez y otros
Demandado: Municipio de Dolores
Radicación: 73001-33-33-003-2019-00376-00

ASUNTO

Procede este Juzgado a emitir sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, dentro del medio de control de Reparación Directa promovido por Isneda Isabel Pacheco Ramírez, Michael Harvin Duvan Pacheco Ramírez, Ingrid Carolina Torres Pacheco, Karol Yelitza Torres Pacheco contra el Municipio de Dolores.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES¹

1.1. Que se declare al Municipio de Dolores, responsable administrativa y patrimonialmente por la omisión de contratar con una compañía aseguradora, un seguro de vida equivalente a veinte (20) veces el salario mensual vigente para el Alcalde, así como la atención médico – asistencial a que tiene derecho el alcalde, correspondiente al concejal Jorge Eliecer Torres Prada, póliza que debía amparar dichos riesgos para el 17 de septiembre de 2017.

1.2. Que se declare al Municipio de Dolores, responsable administrativa y patrimonialmente por la acción de contratar con una compañía aseguradora, un seguro de vida equivalente a veinte (20) veces el salario mensual vigente para el Alcalde, así como la atención médico – asistencial a que tiene derecho el alcalde, correspondiente al concejal Jorge Eliecer Torres Prada, el día 18 de septiembre de 2017, fecha en la que ya este había fallecido.

1.3. Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene a la demandada a pagar los perjuicios materiales y morales a favor de cada uno de los demandantes que se detallan como pretensión en la estimación razonada de la cuantía, y que dichas sumas sean debidamente indexadas.

1.4. Que se dé cumplimiento a la sentencia en ellos términos de los artículos 192 y 298 del CPACA.

2. HECHOS²

Los hechos relevantes de la demanda se sintetizan así:

¹ Pág. 83-84 archivo A1. 2019-00376 CUADERNO PRINCIPAL.pdf

² Pág. 84-88 archivo A1. 2019-00376 CUADERNO PRINCIPAL.pdf

2.1. Que el señor Jorge Eliecer Torres Prada fue elegido Concejal de Dolores, para el periodo comprendido desde el 01 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, cargo que desempeñó hasta el 17 de septiembre de 2017, fecha en la que falleció.

2.2. Que el causante hacia vida marital de hecho con la señora Isneda Isabel Pacheco Ramírez, unión que fue declarada judicialmente mediante sentencia del 21 de noviembre de 2018 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Purificación, unión de la que nacieron dos hijas: Ingrid Carolina y Karol Yelitza Torres Pacheco; además que la familia estaba igualmente conformada por Michael Harvin Duván Pacheco Ramírez, hijo de la señora Isneda Isabel, quien fue tratado como hijo por parte del señor Jorge Eliecer Torres Prada.

2.3. Que según los artículos 68 de la Ley 136 de 1994 y 3º de la Ley 1148 de 2007, el Alcalde del Municipio de Dolores tenía la obligación de contratar una póliza de seguro de vida por un valor equivalente a 20 veces el salario mensual vigente para el Alcalde, y la atención médica asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde, asunto que no cumplió, como quiera que al 17 de septiembre de 2017 fecha del fallecimiento del Concejal Jorge Eliecer Torres Prada, no tenía contratada dicha póliza, aunque se había expedido disponibilidad presupuestal No. 2017000283 desde el 05/07/2017.

2.4. Que el 18 de septiembre de 2017 se contrató con la Compañía de Seguros Positiva S.A., Sucursal Tolima, la póliza 3400002944-00 donde se aseguró al Alcalde, Personero y Concejales, por el amparo básico, muerte por cualquier causa y los amparos adicionales: incapacidad total y permanente, beneficio adicional por muerte o desmembración a consecuencia de un accidente, auxilio funerario.

2.5. Que el 25 de enero de 2018, mediante comunicación SAL-9848, la aseguradora Positiva negó el pago del seguro de vida solicitado por el fallecimiento del señor Jorge Eliecer Torres Prada.

2.6. Que el Municipio de Dolores no declaró a la aseguradora que Jorge Eliecer Torres Prada al momento de tomar la póliza ya estaba muerto, quebrantando el artículo 1508 del Código de Comercio.

2.7. Que el 22 de enero de 2018, la Compañía de Seguros Positiva emitió respuesta a la petición que presentó la señora Isneda Pacheco Ramírez para el reconocimiento y pago del seguro de vida del señor Jorge Eliecer Torres Prada con base en la póliza de seguros No. 3400002944, en la que informó: *“la Aseguradora se abstiene de reconocer cualquier valor a título de indemnización, teniendo en cuenta que la ocurrencia del hecho por la cual se pretende afectar el amparo, no se encuentra cubierto por la Póliza No. 3400002944 en la cual el señor JORGE ELIECER TORRES PRADA (Q.P.D.) figuraba asegurado”*

2.8. Que como la aseguradora se enteró al ser reclamado el seguro por los beneficiarios, con aportación del Registro Civil de Defunción, que la Póliza 3400002944 aseguraba la vida de un muerto, que al momento de perfeccionar el contrato de seguro ya había fallecido, es lógico que la ocurrencia del hecho por la que se pretende afectar el amparo no se encontraba cubierto por la mencionada póliza.

2.9. Que el día 17 de septiembre de 2017, el alcalde del Municipio de Dolores ordenó que el féretro del concejal Jorge Eliecer Torres Prada fuera trasladado al Salón del Concejo Municipal para sus honras fúnebres, y que fue expedido el

Decreto 057 por el cual se honraba la memoria de este y se lamenta su fallecimiento.

2.10. Que en la historia clínica del señor Torres Prada se observa:

- a) Folio 34: Ninguna Entidad Prestadora de Servicio de Salud lo tenía como afiliado.
- b) Folio 34: No tenía Póliza vigente que amparara la atención "médico-asistencial" según al Artículos 68 de la Ley 136 de 1994 y 3 de la Ley 1148 de 2007.
- c) Folio 34: Ingresó al Hospital San Rafael de Dolores el 17/09/2017 Hora: 18/05/03
- d) Folio 35: 17 de Septiembre de 2017. Hora 19/12/19. Consulta de Urgencias, al ejecutar Maniobras de Resurrección el examen físico dice: "PACIENTE SIN SIGNOS VITALES".
- e) Folio 35: SE REALIZA EL CERTIFICADO DE DEFUNCION Y SE ENTREGA A LOS FAMILIARES: Fecha: 17/09/2017 – 19:11:37. Al ejecutar maniobras resurrección:

AL INGRESO EL PACIENTE LLEGO SIN SIGNOS VITALES, CON PUPILAS PLENAS, NO REACTIVAS A LA LUZ, SE REALIZAN MANIOBRAS DE REANIMACION

CARDIOPULMONAR POR 40 MINUTOS SIN RESPUESTA, SE DECLARA MUERTO A LAS 17 + 30 HORAS DEL 17/09/2017.
- f) Folio 36: Atención médica del año 2008 y 2016.
- g) Folio 37: Atención médica del 7/07/2016.
- h) Folio 38: Atención general 8/07/2011.
- i) Folio 39: Resultados laboratorio clínico Noviembre 7 de 2015.
- j) Folio 40: Resultado laboratorio clínico Julio 8 de 2016.
- k) Folio 41: Atención de urgencias fecha 02/07/16.
- l) Folio 42: Atención de urgencias 04/07/2011.
- m) Folio 43: Atención de urgencias 23/05/10.

2.11. Que el 16 de agosto de 2019 se radicó ante la secretaría del Concejo Municipal de Dolores petición de tres informes, a la cual se le dio respuesta el 5 de septiembre de 20149, pero solamente frente al punto c), quedando pendientes los puntos a y b).

2.12. Que el concejal Jorge Eliecer Torres Prada durante el mes de agosto de 2017 asistió a 16 de las 18 sesiones programadas, es decir al 88.88888%, razón por la cual tenía derecho al pago del seguro por muerte, si el Municipio lo hubiera asegurado oportunamente.

2.13. Que el 16 de agosto de 2019 se radicó ante la Secretaría de Hacienda del Municipio de Dolores, dando respuesta dicha dependencia, pero sin resolver la petición.

2.14. Que el 26 de agosto de 2019 se radicó ante la Contraloría Departamental del Tolima petición de información, la cual, luego fue remitida a la Oficina de Alcaldes.

2.15. Que el sueldo del Alcalde de Dolores a partir del 1º de enero de 2017 era de \$3.691.591.

2.16. Que el 26 de agosto de 2019 se radicó en Positiva Compañía de Seguros, petición de copia de documentos, haciendo entrega de la historia clínica del Concejal Torres Prada (q.e.p.d.) y de la póliza contratada el 18 de septiembre de 2017.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA³

La demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas en su contra, al considerar que en el presente asunto no concurren los elementos de responsabilidad del Estado.

³ A4. 2019-00376 CONTESTACION DEMANDA MUNICIPIO DE DOLORES.pdf

Afirmó que no existe acción u omisión por parte del Municipio de Dolores, porque la entidad cumplió con la obligación estipulada en el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, puesto que el 18 de julio de 2017 el Alcalde del Municipio de Dolores celebró el Contrato N. 077 con Positiva Compañía de Seguros S.A., sucursal Tolima, por un valor de \$ 5.000.000 de pesos, cuyo objeto era “CONTRATAR EL SEGURO DE VIDA GRUPO PARA AMPARAR AL ALCALDE MUNICIPAL, EL PERSONERO MUNICIPAL Y LOS NUEVE (9) HONORABLES CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE DOLORES-TOLIMA”, para ser ejecutado en un plazo de cinco (05) días, siendo suscrita el acta de inicio el 26 de agosto de 2017, y que el 19 de septiembre de 2017 fue expedida la póliza de grupo No. 3400002944-0 con vigencia del 26 de agosto de 2017 hasta el 26 de agosto de 2018, es decir que para la fecha del fallecimiento del señor Jorge Eliecer Torres por una afección cardiaca súbita, se encontraba vigente la póliza de seguro de vida.

Señaló igualmente que la muerte del concejal no da lugar a que los demandantes puedan hacer efectiva la póliza de seguro de vida contratado, puesto que de acuerdo con la póliza de seguro, el riesgo de muerte cubierta por este es solamente cuando el riesgo esté vinculado a la prestación del servicio, es decir, cuando la muerte ocurra por circunstancias inherentes al desempeño de la dignidad, y como quiera que en el presente caso no se logró probar que la muerte del señor Jorge Eliecer Torres ocurrió en desarrollo del servicio, no había lugar a pago de la indemnización, pues el riesgo no estuvo vinculado al desarrollo de la actividad como concejal.

Indicó que en el caso de que el Municipio de Dolores no haya contratado el seguro de vida estipulado en el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, esta conducta no genera ningún tipo de daño antijurídico a los demandantes, como quiera que de acuerdo con lo señalado por el Consejo de Estado, para estos casos, no solo se debe demostrar la omisión de la entidad territorial de no contratar el seguro, sino que se deben acreditar los presupuestos que existía el ordenamiento jurídico para hacer efectiva la póliza de seguro, y que como el objetivo de la norma, es el de cubrir el riesgo de muerte y retribuir la función de los concejales solamente cuando el riesgo está vinculado a la prestación del servicio, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado, trayendo a colación las sentencias del 14 de marzo de 2013, número interno 23469, del 8 de junio de 2000 Exp. 5860, del 28 de noviembre de 2018 Exp. 0863-14, así como la sentencia T-073 de 2002 de la Corte Constitucional, en el caso concreto no existe duda que la muerte del señor Torres Prada ocurrió por una afección cardiaca súbita, es decir, no fue por circunstancias inherentes al desempeño como concejal.

Finalmente indicó que no existe nexo casual entre el daño y la conducta de la entidad, asumiendo que el hecho generador del daño ocurrió, este no se realizó por causa del Municipio de Dolores, por lo que los demandantes debieron probar que el Municipio omitió contratar el seguro de vida para los concejales al que hace referencia el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, al igual que la muerte del Concejal Jorge Eliecer se dio a causa del ejercicio de sus funciones como concejal, es decir, los demandantes no solo tenían que probar que el Concejal había muerto sin que el Municipio hubiera contratado el seguro para los Concejales, sino que también debían probar que la muerte había ocurrido por el ejercicio de la actividad como concejal, que es precisamente donde yace el nexo de causalidad con el hecho generador del daño y el daño, conforme lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, situación que no se probó por parte del apoderado de los demandantes, pues este se limitó a afirmar que la muerte del señor Jorge Eliecer se dio como consecuencia de una afección cardiaca súbita.

Formuló como excepción de mérito la que denominó: “desproporción de la suma pedida en la demanda”.

4. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 15 de octubre de 2019 (Pág. 2 archivo A1. 2019-00376 CUADERNO PRINCIPAL.pdf) siendo admitida a través de auto fechado 20 de enero del año 2020, disponiendo lo de ley (Pág. 104-105 archivo A1. 2019-00376 CUADERNO PRINCIPAL.pdf). Vencido el término de traslado para contestar, por auto fechado 24 de febrero de 2021 se fijó fecha para la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA (A9. 2019-00376 AUTO FIJA FECHA.pdf), la cual se llevó a cabo el día 27 de abril de 2021, con la comparecencia de los apoderados judiciales de las partes y el delegado del Ministerio Público, en ella se fijó el litigio, se evacuó el trámite correspondiente a las posibles fórmulas de conciliación, sin que las partes llegaran a un acuerdo, se decretaron pruebas (B5. 2019-00376 ACTA AUDIENCIA INICIAL.pdf).

Previo a la realización de la audiencia de pruebas, se desistió de las pruebas testimoniales, petición aceptada mediante auto del 10 de junio de 2021, en el cual se puso en conocimiento las documentales allegadas y se cerró la etapa probatoria (C3. 2019-00376 AUTO PONE EN CONOCIMIENTO.pdf), contra dicho auto fue interpuesto recurso de reposición, siendo resuelto mediante providencia de fecha 16 de julio de 2021, reponiéndose la providencia recurrida y ordenando requerir una documental (D2. 2019-00376 AUTO RESUELVE REPOSICIÓN.pdf). Mediante auto del 22 de octubre de 2021 se puso en conocimiento la documental aportada y finalmente mediante providencia calendada 23 de noviembre de 2022 se cerró la etapa probatoria y por considerarse innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se corrió traslado por 10 días a las partes para la presentación de los alegatos de conclusión (D9. 2019-00376 AUTO CORRE TRASLADO PARA ALEGAR.pdf), haciendo uso de su derecho ambos extremos procesales, según la constancia secretarial obrante en archivo digital (E4. 2019-00376 CONSTANCIA SECRETARIAL VENCIO TERMINO PARA ALEGATOS)

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. Parte demandante⁴

El apoderado hizo un recuento fáctico y probatorio y planteó en sus argumentos que existió responsabilidad por parte del Estado a través de la entidad aquí demandada, por omisión en el cumplimiento de su deber de contratar la póliza de seguro de vida a favor de los concejales, la cual sólo se hizo luego del fallecimiento del señor Jorge Eliécer Torres Prada, por lo que se debe acceder a lo pretendido y condenar al pago de los perjuicios deprecados por los actores.

5.2. Parte demandada⁵

La entidad se ratificó en los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda para solicitar se denieguen las suplicas de la demanda, como quiera que no se dan los presupuestos legales para declarar la responsabilidad del Estado e imponer alguna condena en contra del Municipio de Dolores.

⁴ E3. 201-00376 ALEGATOS PARTE DEMANDANTE.pdf

⁵ E2. 2019-00376 ALEGATOS MUNICIPIO DE DOLORES.pdf

II. CONSIDERACIONES

Al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, el Despacho procede a decidir la controversia.

1. COMPETENCIA

Es competente este despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del CPACA, así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 6º y 156 numeral 6º *ibidem*.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Consiste en determinar si el Municipio de Dolores es administrativa y extracontractualmente responsable de los perjuicios materiales y morales que se alega sufrieron los demandantes, por la presunta omisión en el deber de contratar el seguro de vida y de salud para los concejales del municipio elegidos para el periodo 2016-2019, lo que según la parte demandante, impidió que se pudiera exigir a una aseguradora, la indemnización correspondiente por la muerte del concejal Jorge Eliecer Torres Prada ocurrida el 17 de septiembre de 2017.

3. MARCO JURÍDICO

3.1. *Responsabilidad patrimonial del Estado*

Existe una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, cuyo fundamento constitucional está consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, que preceptúa: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”, lo cual supone la responsabilidad de cualquier autoridad pública, no solo por el actuar antijurídico de sus agentes, sino también por sus acciones lícitas que aunque estén encaminadas a la satisfacción de los fines esenciales del estado, devienen en antijurídicas, cuando imponen a los coasociados, una carga que no están en el deber jurídico de soportar.

Bajo tal entendido, para que exista responsabilidad del Estado se requiere de la concurrencia de varios elementos, a saber: **(i)** el daño antijurídico, **(ii)** la imputabilidad jurídica y fáctica del daño a un órgano del Estado y, **(iii)** el nexo causal entre el daño y el hecho de la administración.

El **Daño Antijurídico** es entendido jurisprudencialmente *como el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien, en su persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc., suponiendo la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales de que goza un individuo, sin que el ordenamiento jurídico le haya impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carezca de causales de justificación (Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia del 27 de enero del 2000, M.P: Alir E. Hernández Enríquez).*

En cuanto a la **imputación jurídica y fáctica**, de acuerdo a lo explicado por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado se considera: *“imputar, para nuestro caso, es atribuir el daño que padeció la víctima al Estado, circunstancia que se constituye en condición sine qua non para declarar la responsabilidad patrimonial*

de este último (...) la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas en desarrollo del servicio público o en nexo con él, excluyendo la conducta personal del servidor público que, sin conexión con el servicio, causa un daño” (sentencia del 21 de octubre de 1999, expediente 10948, M.P: Alier Eduardo Hernández Enríquez).

Por último, en cuanto al **nexo de causalidad** entre el hecho de la administración y el daño causado, nuestro órgano⁶ de cierre, trayendo a colación apartes de la doctrina francesa, ha considerado que este es el elemento principal en la construcción de la responsabilidad, esto es, la determinación de que un hecho es la causa de un daño, pues desde el punto de vista teórico resulta fácil, en criterio de los autores, diferenciar el tratamiento del nexo de causalidad dentro de los títulos objetivo y de falla.

En tratándose de la falla del servicio, la relación de causalidad se vincula directamente con la culpa, con la irregularidad o la anormalidad, y en los casos de los títulos objetivos, se admite la responsabilidad inmediatamente el daño se relaciona con la actividad del demandado, con independencia de que se acredite o no la culpa.

A partir de la disposición constitucional trascrita, la jurisprudencia y la doctrina contencioso administrativa han desarrollado distintos regímenes de responsabilidad imputables al Estado, como **(i) el subjetivo**, que se basa en la teoría de la **falla del servicio** y **(ii) el objetivo**, que obedece a diferentes situaciones en las cuales la entidad demandada está llamada a responder, por un lado, con ocasión del ejercicio de actividades peligrosas o la utilización de elementos de la misma naturaleza, caso en el cual se habla del régimen del **riesgo excepcional**, y por otro, debido a la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, caso en el cual estamos en presencia del régimen del **daño especial**, por ende, corresponde al Juez analizar los hechos de cada caso concreto y determinar el régimen de responsabilidad aplicable, para resolver el asunto sometido a su consideración de acuerdo con los elementos probatorios allegados.

5.2. Del seguro de vida previsto para los concejales en la Ley 136 de 1994
(Extractado de la Sentencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercero, del catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013), radicado 85001-23-31-000-2000-00344-02(23469) Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

“(…)

Respecto del seguro de vida previsto para los concejales en la Ley 136 de 1994, los artículos 65, 68 y 69, disponen:

“ARTÍCULO 65. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS. Los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarios.

*Así mismo, tienen derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un **seguro de vida** y a la atención médico-asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales.*

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. María Elena Giraldo Gómez, Sentencia del 10 de agosto de 2005, Rad. 73001-23-31-000-1997-04725-01(15127).

Las resoluciones que para efecto de reconocimiento de honorarios expidan las mesas directivas de los concejos, serán publicadas en los medios oficiales de información existentes en el respectivo municipio o distrito. Cualquier ciudadano o persona podrá impugnarlas, y la autoridad competente, según el caso, dará curso a la investigación o proceso correspondiente.

PARÁGRAFO. Los honorarios de que trata este artículo se causarán a partir del 1 de enero de 1994.

ARTÍCULO 68. SEGUROS DE VIDA Y DE SALUD. *Los concejales **tendrán derecho** durante el período para el cual han sido elegidos, **a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde**, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.*

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo.

Sólo los concejales ~~titulares~~⁷, que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito.

La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional.

PARÁGRAFO. El pago de las primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio.

ARTÍCULO 69. SEGUROS DE VIDA Y DE SALUD EN CASO DE REEMPLAZO POR VACANCIA. *En caso de **faltas absolutas**, quienes sean llamados a ocupar el cargo de concejal **tendrán derecho a los beneficios a que se refiere el artículo anterior, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período correspondiente a la vacante, según el caso.***

En caso de falta absoluta quien sea llamado a ocupar el cargo de concejal tendrá estos mismos derechos desde el momento de su posesión. (Se resalta).

*Como se observa, la referida ley previó el reconocimiento de derechos a favor de los miembros de los Concejos de las entidades territoriales, consistentes en **i)** honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias; **ii)** un seguro de vida; **iii)** atención médico-asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales.*

Si bien en los citados textos normativos no se indicó la finalidad por virtud de la cual se consagró el seguro de vida a favor de los concejales –objeto del presente pronunciamiento- lo cierto es que para la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional el objetivo del referido amparo es el de cubrir el riesgo de muerte y retribuir la función de los concejales, pero solamente cuando el riesgo está vinculado a la prestación del servicio. En este sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado ha dicho:

⁷ Aparte declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-043 de 2003 del 28 de enero de 2003. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

“De otro lado, los seguros de vida, que la ley consagra como prerrogativa de los concejales municipales, tienen como objetivo el cubrimiento de algunas contingencias que le pueden ocurrir al concejal mientras se encuentra prestando servicio al municipio; constituyen una forma de compensar parcialmente los servicios prestados por quienes desempeñan la función de Concejal, pero que la ley otorga sólo a titulares y a quienes los reemplacen en sus faltas absolutas.

(...)

En efecto, la difícil situación que se vive en el país, y que golpea con mayor rigor a algunas provincias, hace que el desempeño de la actividad política se torne cada día más riesgosa.

Es un hecho conocido, el alto número de alcaldes y de concejales víctimas de la violencia o de la desaparición forzada; el pretender que quien aspira a integrar el concejo de su municipalidad debe desempeñar el cargo sólo por el honor de servir a la comunidad poniendo en riesgo, incluso su vida, no es argumento que pueda atraer a muchos y, dentro de los pocos, a los mejores.

Por ello, la ley 136 de 1994 contempló una serie de incentivos a la labor de los concejales municipales que, como ya quedó anotado anteriormente, se traducen en el reconocimiento de su trabajo mediante el pago de honorarios por participación en sesiones ordinarias y extraordinarias (artículo 66); reconocimiento de transporte (artículo 67); seguro de vida y de salud (artículo 68).

*Pero si bien es cierto que el seguro de vida autorizado por norma legal debe cubrir todo el período para el cual fueron elegidos, o en el caso de los reemplazos por el período de la vacancia, no lo es menos que dicha protección resulta inherente al ejercicio del cargo y, por ende, **sólo puede tener como cobertura los riesgos relacionados con la actividad que desempeñan, y no cualquier causa que pueda causar la muerte, como sería el caso de una riña callejera por cuestión de tragos, un delito pasional o un mero accidente de tránsito, o una venganza por el cobro de una deuda particular.***

Tal deducción se infiere de la filosofía de la protección a los servidores públicos, cuya pretendida extensión a cualquier evento causante de la muerte conduciría a que el erario público terminara cancelando el valor por concepto de las primas para una cobertura de protección que nada tiene que ver con la prestación del servicio público y, en el caso de los concejales municipales, creando una distinción odiosa respecto con los demás servidores públicos, incluidos los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público y quienes transitoriamente desempeñen funciones jurisdiccionales, en virtud de lo estipulado en la ley 16 de 1988, tienen derecho a la protección mediante el amparo de un seguro de vida cuando pierdan la vida en hechos violentos en eventos relacionados con la prestación del servicio.

*Si bien es cierto, el artículo 68 de la ley 136 de 1994 al consagrar el derecho al seguro de vida y de salud para los concejales no hizo, en principio y en relación con el primero, ninguna restricción al respecto, ello no quiere decir que tal precepto pueda interpretarse con una amplitud tal que cubriera casos como el planteado en este proceso, en donde la causa de la muerte está calificada como natural, pues a la interpretación restrictiva del derecho de los concejales al seguro de vida, contribuye el que en el inciso 3° del artículo al que se hace referencia, se precisa que sólo pueden disfrutar de tal prerrogativa quienes concurren ordinariamente a las sesiones de la Corporación y “en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito”, **lo que conduce a concluir que, no por el hecho de ostentar la investidura de concejal municipal, la prerrogativa consistente en el seguro de vida deba ser extensiva a cualquier evento, relacionado o no con el servicio público.***

Al respecto de la restricción en comento, vale la pena citar que para el caso de los personeros municipales, la ley 136 de 1994 en el artículo 177, al tratar sobre los salarios, prestaciones y seguros de tales servidores, incluye el derecho a “seguro por muerte violenta” sin dar oportunidad para considerar que cualquier evento debe ser cubierto por el seguro de vida”⁸.

Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia T-073 de 2002⁹, acogiendo la anterior providencia proferida por esta Corporación, sostuvo que el seguro de vida previsto en la Ley 136 de 1994 tenía como objetivo cubrir los aludidos riesgos pero únicamente cuando los mismos acaecían por causa de la función pública que llevan a cabo los concejales municipales. Dijo al respecto:

*“Participa cabalmente esta Sala de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, del análisis y conclusión a la que llegó el H. Consejo de Estado en la sentencia ante citada, en cuanto a que el seguro de vida previsto en la Ley 136 de 1994 para los Concejales Municipales, es una prerrogativa que se le confiere a éstos **“inherente al ejercicio del cargo y, por ende, sólo puede tener como cobertura los riesgos relacionados con la actividad que desempeñan”**, por las precisas y puntuales razones que allí se consignaron, a las que nada tiene que agregar.” (Se resalta).*

Finalmente, en sentencia C-043 de 2003, la Corte Constitucional reiteró:

*“13. De todo lo anterior se concluye que la finalidad que persiguió el legislador al conceder a los concejales el seguro de vida y de atención médica a que se refieren las normas bajo examen, fue doble: de un lado, retribuir de esta manera los servicios efectivamente prestados por los concejales, y de otra, **cubrir los riesgos de muerte o de necesidad de atención médica que sean “inherentes al ejercicio del cargo”, o que estén “relacionados con la actividad que desempeñan” los concejales**”. (Se resalta).
(...)”*

6. DE LOS HECHOS PROBADOS

Las pruebas documentales aportadas, permiten tener acreditado lo siguiente:

1. Que el señor Jorge Eliecer Torres Prada fue elegido concejal del Municipio de Dolores para el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019 (pág. 77 archivo A1. 2019-00376 CUADERNO PRINCIPAL.pdf)
2. Que el señor Jorge Eliecer Torres Prada falleció el 17 de septiembre de 2017 (pág. 19 archivo A1. 2019-00376 CUADERNO PRINCIPAL.pdf), siendo catalogada su muerte como cardiaca súbita, de acuerdo con la historia clínica del Hospital San Rafael E.S.E (pág. 49-50 archivo A1. 2019-00376 CUADERNO PRINCIPAL.pdf)
3. El Municipio de Dolores aceptó la oferta presentada por Positiva Compañía de Seguros S.A. dentro del proceso de selección de mínima cuantía No. MDT-PSMIC-027-2017, cuyo objeto era “CONTRATAR EL SEGURO DE VIDA GRUPO PARA AMPARAR AL ALCALDE MUNICIPAL, EL PERSONERO MUNICIPAL Y LOS NUEVE (9) HONORABLES CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE DOLORES – TOLIMA”, con acta de inicio de fecha 26 de agosto de 2017 y liquidación del 01 de septiembre de 2017 (pág. 37-49 archivo A4. 2019-00376 CONTESTACION DEMANDA MUNICIPIO DE DOLORES.pdf)

⁸ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 8 de junio de 2000. Exp. 5860. MP: Olga Inés Navarrete Barreto.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2002. MP: Clara Inés Vargas Hernández.

4. Que el día 18 de septiembre de 2017 fue expedida la póliza de vida grupo – elección popular por parte de Positiva Compañía de Seguros S.A. No. 3400002944, con una vigencia del **26 de agosto de 2017 al 26 de agosto de 2018**, y dentro de listado de asegurados se encontraba el concejal Torres Prada Jorge Eliecer (archivo Poliza.pdf subcarpeta C7.1. 2019-00376 ANEXOS RESPUESTA DE OFICIO POSITIVA)
5. El 10 de octubre de 2017 se radicó ante Positiva Compañía de Seguros S.A. la solicitud No. COL-A-116479 correspondiente a la solicitud de seguro del señor Jorge Eliecer Torres Peralta (sic) identificado con C.C. 93.421.264 (archivo COL A – 116479 subcarpeta C7.1. 2019-00376 ANEXOS RESPUESTA DE OFICIO POSITIVA))
6. La señora Isneda Isabel Pacheco Ramírez, radicó el día 21 de noviembre de 2017 el formato de reclamación ramos vida ante Positiva Compañía de Seguros S.A. (archivo Formato de Reclamación.pdf subcarpeta C7.1. 2019-00376 ANEXOS RESPUESTA DE OFICIO POSITIVA)
7. Mediante oficio del 22 de enero de 2018 radicado SAL-98489, Positiva Compañía de Seguros S.A., objetó la reclamación anterior (Oficio 9849 22-01-2018.PDF subcarpeta C7.1. 2019-00376 ANEXOS RESPUESTA DE OFICIO POSITIVA)
8. La aseguradora Positiva certificó que, para el 18 de septiembre de 2017, el Alcalde del Municipio de Dolores no informó del fallecimiento del señor Jorge Eliecer Torres Prada, ocurrida el 17 de septiembre de 2017, pero que el concejal se encontraba dentro del grupo asegurado de la Póliza 3400002944 para la vigencia **26/08/2017 al 26/08/2018** (archivo Certificación.pdf subcarpeta C7.1. 2019-00376 ANEXOS RESPUESTA DE OFICIO POSITIVA)

7. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Decantados los parámetros jurisprudenciales actualmente imperantes y que resultan aplicables para resolver el problema jurídico, y enlistadas las pruebas relevantes para resolver la controversia, el despacho procederá a analizar los elementos de responsabilidad en el caso concreto.

5.1. EL DAÑO

La jurisprudencia Contencioso - Administrativa ha definido el daño antijurídico como *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”*, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que *“el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación”*¹⁰.

También ha indicado que dicho daño tiene como características *que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable*¹¹, *anormal*¹² y *que se trate de una situación jurídicamente protegida*¹³.

A su vez, la jurisprudencia constitucional considera *que el daño antijurídico se encuadra en los “principios consagrados en la Constitución, tales como la*

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación número: 68001-23-15-000-1997-03572-01(22366).

¹¹ Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

¹² “por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”. Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166.

¹³ Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.

solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución”¹⁴.

En el caso concreto se alega que el daño consistió en la falta de pago del seguro de vida por la muerte del señor Jorge Eliecer Torres Prada, concejal del Municipio de Dolores, ello como consecuencia de la omisión de la entidad en el cumplimiento del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Está probado en el proceso que la aseguradora Positiva Compañía de Seguros S.A., mediante comunicación calendada 22 de enero de 2018 radicado SAL-98489, Positiva Compañía de Seguros S.A., objetó la reclamación presentada por la señora Isneda Isabel Pacheco Ramírez, para el cobro del seguro de vida del señor Jorge Eliecer Prada Torres por la muerte ocurrida el 17 de septiembre de 2022.

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra acreditado el daño; sin embargo, considera el Despacho que dicho daño no es antijurídico como pasa a verse:

Se alega por la parte actora que la entidad territorial – Municipio de Dolores- no contrató la póliza que establece el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 que establece:

“ARTÍCULO 68.- Seguros de vida y de salud. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este Artículo.

Sólo los concejales ~~titulares~~ que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito.

La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional.

***PARÁGRAFO.** - El pago de las primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio”.*

De acuerdo con lo probado en el proceso, aunque en efecto la póliza fue expedida el día 18 de septiembre de 2017, esto es, un día después del fallecimiento del señor Jorge Eliecer Torres Prada, también lo es que la vigencia de esta inició el **día 26 de agosto de 2017**, es decir, cuando el concejal estaba con vida, por tanto no es cierto como lo alega la parte actora, que la entidad territorial demandada hubiere omitido su deber legal de contratar el seguro de vida y de salud para los servidores beneficiarios de dicha Póliza, puesto que, se reitera, para la fecha de la

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996; C-832 de 2001. Cabe afirmar, que en la doctrina del derecho civil se advierte que “la antijuridicidad del daño no se produce porque exista violación de deberes jurídicos”, definiéndose como “violación de una norma especial o de la más genérica alterum non laedere”. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual., ob., cit., p.298.

ocurrencia del siniestro, la póliza se encontraba vigente y el concejal Jorge Eliecer Torres Prada se encontraba dentro del listado del grupo asegurado.

Por lo anterior, el daño, aunque existió, pues como lo afirman los demandantes, no se pagó el seguro de vida, no se trata de un daño antijurídico, ya que el no pago y la objeción del mismo se dio, no porque el señor Torres Prada no estuviere asegurado, o porque hubiere sido asegurado luego de fallecido como se afirmaba en la demanda, sino que es claro que la objeción está basada, según la aseguradora, en la reticencia del asegurado al no declarar condiciones médicas anteriores a la suscripción del contrato de seguro. Así se le hizo saber a la peticionaria desde el mismo momento en que se le respondió en forma negativa a la reclamación de pago del seguro:

Reciba un cordial saludo por parte de Positiva Compañía de Seguros S.A. Dando respuesta a su solicitud, mediante la cual solicitan el pago de la indemnización que afecta la cobertura de "Muerte por cualquier causa", por el siniestro ocurrido el día 17 de septiembre de 2017, nos permitimos informarle que una vez se sometido el caso a la auditoría médica en el cual se revisó la Historia Clínica y los antecedentes del evento, se estableció lo siguiente:

"Historia de HOSPITAL SAN RAFAEL E.S.E. (07/07/2016), se documenta un antecedente con su respectiva evolución", que no fue declarado al momento del ingreso al seguro contratado por el MUNICIPIO DE DOLORES.

Que el primer párrafo del artículo 1058 del Código de Comercio que indica:

"ARTÍCULO 1058. <DECLARACIÓN DEL ESTADO DEL RIESGO Y SANCIONES POR INEXACTITUD O RETICENCIA>. El tomador está obligado a declarar sinceramente los hechos o circunstancias que determinan el estado del riesgo, según el cuestionario que le sea propuesto por el asegurador. La reticencia o la inexactitud sobre hechos o circunstancias que, conocidos por el asegurador, lo hubieren retraído de celebrar el contrato, o inducido a estipular condiciones más onerosas, producen la nulidad relativa del seguro.

A partir de lo anterior y viendo los claros argumentos de la aseguradora, no se entiende como se acude a este medio de control para exigir el pago de una indemnización a la entidad territorial, aduciendo que esta no cumplió su deber de contratar el seguro de vida para los concejales del Municipio, incluido el señor Jorge Eliecer Torres Prada, cuando la misma prueba documental deja ver con claridad que para el día 17 de septiembre de 2017, ya estaba vigente la póliza de seguro echada de menos y que la negativa al pago, no tuvo ninguna causa en la vigencia de la póliza, sino en una objeción de la aseguradora, susceptible de ser discutida ante la jurisdicción ordinaria especialidad civil.

Ahora bien, solo en gracia de discusión, si la entidad territorial hubiere omitido el contratar dicho seguro de vida, que no es cierto, dicha omisión, como lo señala el Municipio de Dolores en su defensa, *per se* no confiere el derecho a los beneficiarios a que se reconozca a su favor el pago del valor por el que debía haberse asegurado el riesgo de muerte, pues debían demostrar que ***el deceso*** sucedió con ocasión de circunstancias relacionadas con el ejercicio del referido cargo.

Al respecto, el Consejo de Estado indicó:

"(...) (e)l querer del legislador al constituir ese beneficio a favor de los concejales, pues, como bien lo señaló la Corte Constitucional, en la sentencia que declaró condicionalmente exequible el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, el propósito del aludido seguro de vida consiste en «cubrir los riesgos de muerte o de necesidad de atención médica que sean "inherentes al ejercicio del cargo", o que estén "relacionados con la actividad que desempeñan" los concejales»³¹⁻¹⁵.

¹⁵ 31 Corte Constitucional, sentencia C-043 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Siendo así, **el hecho de que la administración hubiera omitido constituir la póliza de seguro de vida a favor de un concejal, no le da, de por sí, a sus beneficiarios, el derecho al reconocimiento de la suma derivada del artículo 68 de la Ley 136 de 1994, pues, como la contingencia que pretende garantizar el seguro de vida allí establecido, debe estar relacionada en forma directa con el ejercicio del cargo, es indispensable que, incluso, de no haberse constituido la póliza, se demuestre que la muerte ocurrió por razones relacionadas con el servicio, de lo contrario, no procede reconocimiento alguno.**¹⁶ (subrayado fuera de texto)

6. CONCLUSIÓN

En este orden de ideas, en el asunto sub examine no se demostró que el daño alegado -no pago del seguro de vida- fuera antijurídico y al contrario, el Municipio de Dolores acreditó que sí contrató el seguro de vida a que se refiere el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, el cual se encontraba vigente para la fecha en que falleció el concejal Jorge Eliecer Torres Parra y que el no pago del seguro, se debió a la decisión unilateral de la compañía aseguradora, que alegó reticencia del asegurado en la declaración de asegurabilidad.

Por lo anterior, se denegarán a las pretensiones de la demanda.

7. COSTAS

Al resultar denegatorias las pretensiones de la demanda y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público, es menester proveer sobre la correspondiente condena en costas a favor de la parte accionada, conforme lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en artículo 361 del Código General del Proceso.

Tal condena se dispondrá ateniendo el criterio objetivo valorativo expuesto por el Consejo de Estado en sentencia calendada el 26 de julio de 2018¹⁷, verificando en consecuencia que la parte demandada desplegó actividades en pro de su defensa con la contestación de la demanda, asistencia de su apoderado a la audiencia inicial y presentación de alegatos de conclusión, razón por la cual se fijará la suma de UN MILLÓN QUINIENTOS MIL PESOS (\$1.500.000) por concepto de agencias en derecho a favor de la entidad demandada y se ordenará que por Secretaría se realice la correspondiente liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda formulada por Isneda Isabel Pacheco Ramírez y otros contra el Municipio de Dolores conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, fijándose como agencias en derecho la suma de UN MILLÓN QUINIENTOS MIL PESOS (\$1.500.000) a favor de la entidad demandada. Por Secretaría liquídense.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 05001-23-31-000-2002-02565-01(0863-14), Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas

TERCERO: Ejecutoriado el presente fallo y liquidadas las costas, archívese el expediente, previa las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL
Jueza

Firmado Por:
Diana Carolina Mendez Bernal
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Oral 3
Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **39597c25f72a63626b7c6421805c0fa7e104add02f84f0a751b3740e64585b50**

Documento generado en 11/01/2023 08:18:48 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>