REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
- SECCIÓN TERCERA -

Bogotá, D.C, veintinueve (29) de abril de dos mil veintidós (2022)

Expediente	11001333603520140019100
Medio de control	Reparación directa
Demandante	Promoseguros Ltda.
Demandada	Fiduciaria La Previsora S.A. (Administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes Caprecom liquidado)

SENTENCIA

Agotadas las etapas y revisados los presupuestos procesales del medio de control de controversias contractuales, sin que se adviertan causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede este Despacho Judicial a proferir sentencia dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

Mediante apoderado judicial, Promoseguros Ltda., presentó demanda de controversias contractuales en contra de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "Caprecom", con el fin de que sea declarada patrimonial y extracontractualmente responsable, por los daños y perjuicios causados por impedir que se continuara con la ejecución del contrato, por parte del actor.

1.2. PRETENSIONES

La parte actora, en el escrito de demanda inicial solicitó se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

> *"2.1.-Declarar a la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM", administrativamente responsable por los daños y perjuicios causados derivados de la operación administrativa mediante la cual se impidió a PROMOSEGUROS continuar la ejecución del contrato.*
>
> *2.2.- Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM" al reconocimiento y pago de las siguientes sumas y conceptos:*
>
> *2.3.-La suma de setenta y un millón de pesos ($71.000.000,oo) a título de resarcimiento de perjuicios producidos a causa de los daños, en la siguiente forma materiales por la vigencia del contrato, así:*
>
> *2.3.1.- Diez y ocho millones ochenta pesos ($18.000.000,oo), lo que se tenía previsto por ingresos del contrato, tomando como base lo percibido en el año 2010.*

2.3.2.-Más los intereses liquidados a la tasa del 20.52% por cada mes que deja de percibir el pago de la comisión, diecisiete millones de pesos ($17.000.000,oo).

2.3.3.- El Lucro Cesante es el valor de los gastos en que incurrió PROMOSEGUROS para la instalación de la infraestructura que demanda el negocio, como era el Médico especializado en riesgos profesionales y el asesor jurídico. Estos daños ascienden a la suma de dieciocho millones de pesos ($18'000.000,oo)".

Sin embargo, luego de presentar subsanación de la demanda[1] (fls. 194-196), solicitó se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (copia literal, incluidos errores ortográficos):

"Primera: Sírvase declarar que entre el demandante y demandada existió un contrato de comisión o Corretaje de Seguros, desde 1 enero de 2003, mediante el cual el corredor aquí demandante realizaba la función determinar amparos y coberturas para los diferentes tipos de patrimonio propiedad del hospital San Rafael de Girardot, tanto de bienes muebles como de inmuebles y adicionalmente se expedían las pólizas de riesgos profesionales y de cumplimiento, responsabilidad médica, exclusiones e inclusiones.

Segunda.1. Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM" al reconocimiento y pago de las siguientes sumas y conceptos:

Segunda.2. La suma de CUARENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS DIECINUEVE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS pesos ($43.919.756) a titulo de resarcimiento de perjuicios (lucro cesante) producidos a causa de los daños, en la siguiente forma materiales por la vigencia del contrato, ENTRE LOS AÑOS 2011, 2012, 2013, Y 2014, así:

Segunda.2.1. DIEZ MILLONES NOVECIENTOS STENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS ($ 10.979.939), lo que se tenía previsto por ingresos del contrato para el año 2011, tomando como base lo percibido en el año 2010.

Segunda 2.2. DIEZ MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS ($ 10.979.939) lo que se tenía previsto por ingresos del contrato para el año 2012, tomando como base lo percibido en el año 2010.

Segunda 2.3. DIEZ MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS ($ 10.979.939) lo que se tenía previsto por ingresos del contrato para el año 2013, tomando como base lo percibido en el año 2010.

Segunda 2.4. DIEZ MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS ($ 10.979.939) lo que se tenía previsto por ingresos del contrato para el año 2014, tomando como base lo percibido en el año 2010.

Segunda 2.5. Más los intereses LEGALES liquidados a la tasa del 6% ANUAL por cada mes que deja de percibir el pago de la comisión, $10.979.939 X 6% = $658.796
Comisión del año 2011:
$10.979.939 X 6% multiplicado por los años 2011, 2012, 2012, 2013 y 2014 (4 meses)

Por el año 2011: $ 1.976.388 + $219.598 = $2.195.986
Por el año 2012: $ 1.317.592 + $219.598 = $1.537.190
Por el año 2013: $ 658.796 + $219.598 = $878.394
Intereses a la fecha de presentación de la demanda: $3.611.570

Segunda 2.6. INDEXACIÓN: La suma deberá ser indexada en los términos legales, teniendo como base el IPC de los años 2011, 2012, 2013 y lo transcurrido en el 2014.

Año 2011: $10.979.939 x IPC 3.73% $409.551
$10.979.939 x IPC 2.44% $267.910
$10.979.939 x IPC 1.94% $213.010

[1] La demanda fue presentada como reparación directa. Inadmitida la demanda, en el escrito de subsanación indicó que el asunto se trataba de controversias contractuales. No obstante, la fijación del litigio no se adecuó a un proceso de controversias contractuales, sino que se hizo según los criterios para un proceso de reparación directa.

La del 2011 se indexa en $890.471

Año 2012: $10.979.939 x IPC 2.44% $267.910
$10.979.939 x IPC 1.94% $213.010
La del 2012 se indexa en $480.920

Año 2013: $10.979.939 x IPC 1.94% $213.010
La del 2013 se indexa en $213.010."

1.3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

El fundamento fáctico de la demanda (fls 185-187) es el que a continuación se sintetiza:

- Promoseguros Ltda., se desempeñó como intermediario del Nuevo Hospital San Rafael de Girardot, desde el año 2003; primero, con Agrícola de Seguros y luego, por fusión de la compañía, con Suramericana de Seguros S.A.

- Dice el accionante que el Nuevo Hospital San Rafael de Girardot, es una I.P.S. administrada por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "CAPRECOM".

- Afirma que, para la renovación del programa de seguros, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "CAPRECOM" remitió a Surameticana de Seguros, comunicación del 14 de julio de 2011 ratificando a Promoseguros Ltda. como su intermediario de seguros; acto suscrito por el representante de "CAPRECOM" Dr. Mario Alberto Posada Rojas, Subdirector de esa entidad. Dicha comunicación hace referencia a la ratificación para que Promoseguros continúe desempeñando la intermediación en el programa de seguros del Nuevo Hospital San Rafael de Girardot.

- El 1 de marzo de 2012, oficio DRF 139, la jefa de Recursos Físicos de CAPRECOM, contraviniendo la orden del competente, comunica a Seguros Generales Suramericana que el intermediario de seguros del Hospital San Rafael de Girardot, es CORRECOL, en respuesta a la petición presentada por la directora comercial de negocios estatales de esa compañía de seguros, desconociendo injustificadamente los derechos y la gestión realizada por Promoseguros Ltda.

- El 15 de agosto de 2012, Promoseguros Ltda. dirige petición al Dr. Carlos Mario Ramírez Ramírez de CAPRECOM, solicitando su reconocimiento como intermediario en el Hospital San Rafael de Girardot y la continuidad de la misma.

- CAPRECOM responde la anterior petición negando a Promoseguros Ltda. el desarrollo de su actividad como intermediario de seguros en el Hospital San Rafael de Girardot mediante comunicación suscrita por la Dra. Sandra Patricia Guzmán Navas quien carece de competencia para ello, pues el funcionario competente es el Dr. Mario Alberto Posada Rojas, Subdirector de CAPRECOM.

- Promoseguros Ltda., con clave activa 20351, desde el año 2003 está autorizada para comercializar los ramos de Vida y de ARP, se desempeña como Asesor de Seguros de la Hospital San Rafael de Girardot, con comisión acordada con la compañía de seguros.

- A la convocante Promoseguros Ltda. no se le notificó la terminación unilateral del contrato de intermediación de seguros. En consecuencia, el contrato sigue vigente, de acuerdo con las causales previstas por la ley comercial de seguros.

- Promoseguros Ltda., actuando de buena fe, cumplía con sus obligaciones de intermediario de seguros, dentro de la relación contractual mantenida con CAPRECOM. En consecuencia, realizaba actividades de promover la venta de seguros de Vida y ARP, para la compañía Hospital San Rafael de Girardot. Al impedirle continuar la ejecución del contrato, sin notificarle la terminación del mismo y sin existir justa causa para ello, se la han causado perjuicios materiales por el no pago de las comisiones.

1.4. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA DEMANDA

La parte demandante, luego de citar el artículo 90 de la Constitución Política, las leyes No. 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2001; Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos, 850-854 del Código del Comercio, se limitó a decir que el daño se constituye por los perjuicios sufridos por la parte demandante, y que el nexo causal se demuestra por cuanto la conducta asumida por Caprecom, impidió a Promoseguros seguir ejecutando el contrato.

1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Pese a ser notificada en debida forma, la parte demandada no contestó la demanda.

1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.6.1. Parte demandante

El apoderado de PROMOSEGUROS LTDA, presentó en termino sus alegatos de conclusión, en los cuales reiteró sus argumentos de que se acceda a declarar responsable a la entidad demandada por la no posibilidad de recibir las comisiones al impedirle seguir ejecutando el contrato como intermediario de seguros.

1.6.2. PAR Caprecom Liquidado

No presentó alegatos de conclusión.

1.6.3. Ministerio Público

No emitió concepto

II. CONSIDERACIONES

2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo[2], en adelante CPACA, consagra un criterio mixto para establecer los litigios que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En primera medida, fijó el criterio material, disponiendo que son de conocimiento de esta jurisdicción las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones u operaciones sujetos al derecho administrativo y las actuaciones de los particulares cuando ejerzan funciones administrativas, es decir, aquellos que se causen por el ejercicio de dicha función; y un criterio orgánico, según el cual basta la presencia de una entidad sujeta al derecho administrativo para que el proceso sea tramitado ante esta jurisdicción.

Igualmente, conforme al numeral 1° del artículo 104 ibídem la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de aquellos procesos en que se debate la responsabilidad extracontractual del Estado, asunto sobre el que versa el *sub judice.* Así las cosas, basta que

[2] CPACA artículo 104.
La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:
1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable [...]

se le impute responsabilidad a una entidad pública, para que se trámite la controversia ante esta jurisdicción.

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto de acuerdo con el artículo 155 del CPACA[3], que dispone que los juzgados administrativos son competentes en los casos de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de 500 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

2.2. TRÁMITE DEL PROCESO

- La demanda fue radicada el 13 de marzo de 2014 (Fl. 189), y asignada a este Despacho judicial, que la inadmitió, mediante auto del 26 de marzo de 2014 (Fl. 193). Subsanada en tiempo (Fls 194 -196), fue admitida mediante auto del 23 de abril de 2014 (Fl. 244).

- Pese a haber sido notificada en debida forma, la parte demandada no contestó la demanda

- Mediante auto del 8 de febrero de 2017 (Fl. 296) se fijó fecha para la audiencia inicial, que se llevó a cabo el 4 de mayo de 2017 (Fls. 300 – 304), en la cual se cumplieron todas las etapas previstas.

- Los días 26 de octubre de 2017 (Fls. 312 – 313) y 28 de octubre de 2019 (Fls. 328 – 329), se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la que se recaudaron algunas de las pruebas decretadas y se prescindió de otras, se decretó el cierre del debate probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión.

- Vencido el término para la presentación de los alegatos de conclusión, se encontró que la parte demandante presentó sus alegatos (Fls. 330 – 334), en tanto que la demandada guardó silencio.

- Mediante auto del 15 de enero de 2020, ingresó el proceso al Despacho para proferir sentencia.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO

Tal como se indicó en la audiencia inicial, el Despacho resolverá si la entidad demandada Caja de Previsión Social de Comunicaciones "Caprecom" En Liquidación es administrativa y patrimonialmente responsable por los daños y perjuicios causados a la parte demandante derivados de la operación administrativa mediante la cual se impidió a Promoseguros Ltda. continuar la ejecución de su contrato agencia de seguros con base en la clave activa 20351.

2.4. LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES

Se encuentra debidamente acreditado, a través del certificado de existencia y representación legal (fls.197-198) que Promoseguros Ltda. está legitimado por activa en este proceso.

En lo que concierne a la parte demandada, se observa que inicialmente fue demandada la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "Caprecom" En Liquidación. Sin embargo, ante el hecho de su liquidación del 27 de enero de 2017, su sucesor procesal (art. 68 C.G.P) es el PAR Caprecom Liquidado, cuya vocera es La Previsora S.A. (Fl. 309). En esa medida, también se encuentra acreditada la legitimación por pasiva de la parte demandada.

---

[3] *"Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en única instancia 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."*

2.5. DEL MEDIO DE CONTROL PROCEDENTE

Al respecto es pertinente advertir que la demanda fue presentada bajo el rótulo del medio de control de reparación directa. No obstante, en la inadmisión de la demanda se le indicó a la parte demandante que debía allegar copia del documento por medio del cual se respondía el derecho de petición, pues de ser un acto administrativo se haría necesario adecuar las pretensiones de la demanda a una controversia de nulidad contractual. En efecto, con el escrito se subsanación indicó en las pretensiones que se debía (i) declarar que entre demandante y demandada existió un contrato de comisión o corretaje de seguros, desde el 01 de enero de 2003, mediante el cual el corredor demandante realizaba la función de determinar amparos y coberturas para los diferentes tipos de patrimonios del Hospital San Rafael de Girardot. En esa medida, se debía (ii) declarar a la Caja de previsión Social de Comunicaciones "CAPRECOM" administrativamente responsable por los daños y perjuicios causados derivados de la operación administrativa mediante la cual se le impidió a Promoseguros continuar con el contrato de seguros a partir del año 2011.

Pese a lo anterior, en la audiencia inicial, la fijación del litigio, en el que las partes estuvieron de acuerdo, se planteó el problema jurídico bajo los parámetros de la reparación directa; y por eso, se señaló que había que examinarse si la entidad demandada Caja de Previsión Social de Comunicaciones "Caprecom" En Liquidación era administrativa y patrimonialmente responsable por los daños y perjuicios causados a la parte demandante derivados de la operación administrativa mediante la cual se impidió a Promoseguros Ltda. continuar la ejecución de su contrato agencia de seguros con base en la clave activa 20351. En esa medida, como no hubo manifestación en contrario, el litigio quedó en firme y el asunto debe resolverse bajo los criterios de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Pese a lo anterior, es pertinente analizar si es dable atender a la solicitud de declarar la existencia del contrato de comisión o corretaje entre Caprecom y Promoseguros, como se alega en la subsanación de la demanda.

Al respecto, preliminarmente es pertinente señalar que de las copias de las pólizas de seguros aparece lo siguiente: La aseguradora es Suramericana de Seguros; el tomador del seguro es el Hospital San Rafael de Girardot y, a su vez, el asegurado y beneficiario es el Hospital San Rafael de Girardot; y como asesor de seguros, Promoseguros Ltda.

Según lo anterior, no se evidencia que haya una relación contractual entre Caprecom y Promoseguros, como insistentemente lo afirma la parte demandante. Por el contrario, la relación contractual aparece es con el Hospital San Rafael quien actuaba bajo el triple rol de tomador, asegurado y beneficiario. Adicional a ello, si se habla de un contrato de corretaje[4] que, en su acepción conceptual significa que el oficio del corredor consiste en servir de intermediario para que dos partes se pongan de acuerdo para celebrar un contrato, que en este caso sería un contrato de seguros, tampoco resulta pertinente lo pedido por el demandante.

Ahora, si se trata de que haya existido un supuesto contrato de corretaje entre Caprecom y Promoseguros, tampoco resulta atendible lo pretendido, porque, como se ha indicado, en manera alguna aparece acreditado que Caprecom haya celebrado contrato de corretaje para contratar la compra de seguros para el Hospital San Rafael de Girardot, pues dicho hospital era una entidad pública con autonomía, administrativa y presupuestal, lo que por ese hecho, no se ve cómo Caprecom podía haber celebrado contrato alguno en ese sentido.

---

[4] En cuanto a la definición del contrato de corretaje, la sala civil de la Corte suprema de justicia señala en la sentencia SC008-2021: *«El corretaje, regulado en los artículos 1340 a 1353 del Código de Comercio, es un contrato en virtud del cual una parte llamada corredora, experta y conocedora del mercado, contrae, para con otra denominada cliente, encargante o proponente, a cambio de una comisión, la obligación de gestionar, promover, inducir y propiciar la celebración de un negocio poniéndola en conexión con otra u otras, sin tener vínculos de colaboración, dependencia, mandato o representación con alguna de ellas.»*

De otro lado, en lo que concierne a la pretensión de declarar la existencia del contrato, el Consejo de Estado[5] ha indicado que:

> *"Por regla general, los contratos estatales deben constar por escrito, según lo disponen los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, al señalar que tal es la forma que deben adoptar dichos actos para existir jurídicamente y quedar perfeccionados, es decir, para que sean válidos desde la perspectiva estrictamente formal (requisito ad solemnitatem o ad substanciam actus); siendo así, no tendría sentido, en principio, solicitar la declaración de existencia de un contrato que debe constar por escrito -a través de la acción contractual-. Por tal razón, el artículo 87 del C.C.A. debe ser interpretado en forma acorde con la estructura que informa la existencia y eficacia de los contratos del Estado.*
>
> *Ha precisado la Sala que una de las hipótesis que se ubica en el supuesto previsto por el artículo 87 del C.C.A. (declaratoria de existencia del contrato) es la relacionada con aquellos contratos que celebran las entidades estatales que no están sometidas al régimen de la Ley 80 de 1993 y cuyos negocios jurídicos se rigen - en cuanto a su formación y relación sustancial- por las normas del derecho privado, pudiendo, entonces, celebrar contratos verbales, es decir, no solemnes, cuya declaración de existencia puede deprecarse a través de la acción contractual. Otro de los supuestos previstos por la norma en cita, es el relacionado con los contratos sin formalidades plenas que contemplaba el parágrafo del artículo 39 de la Ley 80 de 1993 (derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007) y los contratos de mínima cuantía de que tratan los artículos 2 de la Ley 1150 de 2007 y 94 de la Ley 1474 de 2011, cuya existencia y eficacia no está determinada por la solemnidad prevista por los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, de modo que la declaración de existencia de este tipo de negocios es posible obtenerla a través de la acción contractual".*

Adicional a lo anterior, vale la pena señalar que la contratación entre Entidades Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud se rige por el derecho privado, por lo que no le son aplicables las normas previstas en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, razón por la que no habría obligatoriedad de incluir las pólizas de cumplimiento a que alude el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. También debe anotarse que incluso para el caso de las EPS de naturaleza pública, bien sea del Régimen Contributivo o Subsidiado, el artículo 454 de la Ley 1122 de 2007, dispone que su régimen de contratación será el mismo que el de las Empresas Sociales del Estado, vale decir, el de derecho privado, acorde con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, de lo que se tiene que en la contratación de tales EPS, tampoco es aplicable el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 20077.

En este orden de ideas, es preciso señalar que efectivamente a la EPS Caprecom y la IPS Hospital San Rafael de Girardot no les era aplicable el estatuto de contratación pública, por lo que pudiera pensarse que el susodicho contrato de corretaje en caso de haber existido pudo haberse regido por las normas del derecho privado. No obstante, más allá de lo dicho por la parte demandante, no aparece acreditado dentro del proceso la relación contractual que pudiera haber existido entre la EPS Caprecom y la IPS Hospital San Rafael de Girardot para la prestación de servicios de salud. Y que en tal virtud, Caprecom haya suscrito contrato de corretaje con Promoseguros Ltda. con el fin de lograr la consecución de pólizas para amparar los bienes del referido Hospital.

En consecuencia, no se evidencia que el asunto tenga prosperidad bajo la óptica de una controversia contractual. En esa medida, el asunto debe analizarse bajo el régimen de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal como se indicó en la fijación del litigio.

2.6. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LOS DIVERSOS REGÍMENES APLICABLES

El artículo 90[6] de la C.P. constituye la cláusula general de responsabilidad del Estado Colombiano, de acuerdo con el cual se acogió la teoría del daño antijurídico, entendiéndolo no

---

[5] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 30 de enero de 2013. Radicación número: 85001-23-31-000-2000-00239-01(21130) CP: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

[6] *El artículo 90: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que les sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales años, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste"*

como "*aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado, sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo*[7]"; siempre y cuando exista título de imputación por acción u omisión a una autoridad pública[8]. Así, entonces, para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado se debe acreditar la existencia del daño exista, su antijuridicidad y que sea imputable, por acción u omisión, al Estado.

Ahora, el Consejo de Estado[9], al analizar la responsabilidad del Estado prevista en el artículo 90 Constitucional, ha señalado:

> "*En cuanto al **régimen de responsabilidad,** es pertinente poner de presente que la Sección Tercera del Consejo de Estadoen pleno señaló que así como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco puede la jurisprudencia establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que éste puede variar en consideración a las circunstancias particulares acreditadas dentro del proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación:*
>
> > *En lo que se refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a diversos "títulos de imputación" como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.*
> >
> > *En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta sentencia".*

2.7. CASO CONCRETO

Reseñado el marco normativo y jurisprudencial pertinente, procede el Despacho a analizar el caso concreto para verificar si se encuentra acreditado el daño alegado en la demanda y si le es imputable a la entidad demandada.

2.7.1. Hechos relevantes acreditados

De acuerdo con las pruebas obrantes en el plenario, aparecen acreditados los siguientes hechos relevantes:

- Copia de la Póliza No. 9500335-0 de Seguro Multi Riesgo Corporativo y de incendio de Suramericana, todo riesgo de daños materiales y lucro cesante, de incendio y seguro de prima, global comercial y recibo de prima, de seguro de automóviles, del 25 de junio de 2009, 21 de octubre de 2009, 17 y 18 de diciembre de 2008 en el que se observa que el tomador del seguro es el Hospital San Rafael de Girardot y figura como intermediario o asesor Promoseguros Ltda. Administradores de Seguros (fls. 22-31 c1)

---

[7] Corte Constitucional. Sentencia C-333/96. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.
[8] Ibídem: *"Son dos las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del año a alguna de ellas:"*
[9] Consejo de Estado. Sala Plena. Sección Tercera. 26 de febrero de 2018. Rad. No.: 66001-23-31-000-2007-00005-01(36853). CP. Danilo Rojas Betancourth.

- Diversas copias de pólizas de seguro de Agrícola de Seguros donde aparece como tomador E.S.E. Hospital Universitario y Promoseguros Ltda. como intermediario del seguro (fol. 62-133, 150-153,161-176

- Obra copia del derecho de petición DRF 139 (Fl. 199) en el cual se señala que *"nosotros PROMOSEGUROS LTDA. como afectados directos informamos que la funcionaria de CAPRECOM que autoriza a CORRECOL S.A. para prorrogar las Póliza del Nuevo Hospital San Rafael de Girardot es la doctora SANDRA PATRICIA GUZMÁN NAVAS quien se identifica como Jefe de División Recursos Físicos de CAPRECOM. Y el derecho de petición va dirigido al Representante Legal de CPARECOM.*

  No es de recibo que esta funcionaria quien adolece de la función de "Ordenador de Gasto" pretenda vulnerar el derecho del subdirector de la IPS CAPRECOM Dr. Mario Alberto Posada Rojas (…) y más pretenda responder al Derecho de Petición de marras como Jefe de Recursos Físicos con funciones, ahora, de representante legal de CAPRECOM.

  Ruego a ustedes se dirima este conflicto ante la autoridad administrativa que le compete (…)"

- Certificado por parte de Seguros Generales Suramericana S.A., en el cual señala que "*nuestro asesor de seguros Promoseguros Ltda NIT: 860.351.681-1, no se le pagaron comisiones del programa de seguros del Nuevo Hospital San Rafael a partir de la vigencia 31-03-2011, ya que por orden de CAPRECOM hubo cambio de asesor a partir de esa fecha"* (Fl. 200).

- Se encuentra copia de la respuesta al derecho de petición presentado el 28 de febrero de 2012, en el cual se indica que el área encargada de la intermediación para la obtención de pólizas de seguros es la División de Recursos Físicos. Igualmente, señala que "*de acuerdo a lo planteado por ustedes en su oficio respecto a que existen varios requerimientos de intermediarios diferentes para la consecución de las pólizas del Hospital San Rafael de Girardot, desconocemos por completo dichas comunicaciones, dado que el intermediario en el momento es Correcol, de quien tomamos las pólizas de seguros desde junio de 2011*. (Fol. 201).

- Copia de varias impresiones donde aparece Promoseguros Ltda. como asesor de seguros (fls. 224-241).

- Según la Gerente (E) de la E.S.E. Hospital de Girardot, "*mediante Decreto Departamental 141 del 25 de julio de 2008, el Gobernador de Cundinamarca Decretó la supresión y liquidación de la Empresa Social del Estado "Hospital San Rafael de Girardot" (…) Dicha liquidación terminó mediante acta del 29 de junio de 2009, en la que se aprobaron las cuentas finales de la liquidación de dicha entidad, la cual jurídicamente ha dejado de existir.*

  Mediante Decreto Ordenanza 281 del 16 de octubre de 2008, se creó la EMPRESA SOCIAL DE ESTADO "HOSPITAL DE GIRARDOT", como una categoria especial de entidad pública descentralizada, con autonomía administrativa y financiera, entidad que ***no sustituyó*** *en sus derechos y obligaciones al Hospital Liquidado.*

  Conforme a lo anterior, se desconoce si el extinto Hospital San Rafael de Giradot tuvo algún tipo de relación contractual con PROMOSEGUROS LTDA.

  Ahora bien, desde la creación de la Empresa Social del Estado Hospital de Girardot, no se ha tenido ningún tipo de vinculación contractual con PROMOSEGUROS LTDA". (fls. 316-317).

2.7.2 De la acreditación del Daño

El daño se entiende como "*la lesión del derecho ajeno, consistente en el quebranto económico recibido, en la merma patrimonial sufrida por la víctima, a la vez que en el padecimiento moral que lo acongoja"*[10].

[10] *Derecho Civil obligaciones. Pág. 538*

Sobre los elementos del daño, el Consejo de Estado[11] ha indicado que éste existe en la medida en que cumpla varias características: que sea cierto; es decir, que no puede ser hipotético o eventual; que sea personal, en atención a que quien lo haya sufrido sea quien manifieste interés en su reparación; subsistente, en razón a que no haya sido reparado; y antijurídico, en cuanto quien lo padece no tenga la obligación de soportarlo.

De las pruebas allegadas al expediente, particularmente de la copia de las pólizas de seguros, se tiene que certeza que Promoseguros Ltda. actuaba como asesor o intermediario de seguros entre Suramericana de Seguros y el Hospital San Rafael de Girardot. En dichas pólizas, aunque no aparece acreditada en todas, estaba pactada una comisión del 12.5%. En las pólizas, cuya vigencia iba de 2011 a 2012, no se evidencia el valor de la comisión pactada. Empero, pese a lo anterior, se tiene por acreditado el carácter cierto y personal del daño, por cuanto, a partir del año 2012, Promoseguros Ltda. ya no actuó como asesor o intermediario de seguros para con el referido Hospital San Rafael de Girardot y, por ende, no pudo seguir recibiendo el valor que ganaba como comisión por su labor de intermediación.

Sin embargo, no basta la acreditación del daño para declarar la responsabilidad del Estado, pues es menester demostrar que el daño le es imputable, por acción u omisión, a la entidad demandada.

2.7.3. De la atribución del daño

La imputación del daño se predica cuando se encuentra demostrado el nexo de causalidad entre el actuar de la entidad demandada, bien sea por acción u omisión y el daño sufrido por la víctima.

En el juicio de responsabilidad estatal debe analizarse la imputación desde el ámbito fáctico y la imputación jurídica. La imputación fáctica se construye desde la perspectiva de la identificación de la causa adecuada[12] del daño; teoría por medio de la cual se establece cuál fue la acción u omisión que concretó el daño por parte de la entidad demandada; o si por el contrario, dicha concreción le es atribuible a la víctima, a un tercero o al azar. En tanto que la imputación jurídica tiene relación con la identificación del régimen jurídico aplicable; esto es, si el daño se concretó por una falla del servicio, por la concreción de un riesgo excepcional o de una actuación lícita del Estado que generó el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas (daño anormal).

En el sub lite, Promoseguros Ltda. asegura que existe responsabilidad de Caprecom porque le causó daños y perjuicios por el hecho de haberle impedido continuar como intermediario de seguros del nuevo Hospital San Rafael de Girardot, pese a haber emitido comunicación a Suramericana de Seguros en la que lo ratificaba como su intermediario. Que tal comunicación fue suscrita por el subdirector de Caprecom, pero luego, el jefe de recursos físicos de tal entidad, contraviniendo lo dicho por el subdirector, le comunicó a Suramericana que el intermediario de seguros de dicho Hospital es Correcol. Que tal hecho desconoce que Promoseguros, desde el año 2003, estaba autorizada para comercializar los ramos de seguros de vida y ARP y se desempeñaba como como asesor de seguros del Hospital San Rafael de Girardot, con la comisión acordada con la compañía de seguros. Que como Caprecom no le notificó la terminación unilateral del contrato de intermediación de seguros, el contrato sigue vigente, según las causales de la ley comercial de seguros.

Así, entonces, atendiendo al planteamiento hecho por la demandante y dado que se trata de un asunto de intermediación de seguros, el régimen aplicable es el de la falla del servicio.

---

[11] Entre otras: Sentencia 14 de marzo del 2012. Rad. 21859 C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia 1 de julio del 2015. Rad. 30385 C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

[12] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de del 11 de septiembre de 1997; Sentencia Sección Tercera del 8 de marzo del 2007. Expediente 27434. CP. Mauricio Fajardo.

Pues bien, para analizar la supuesta responsabilidad de Caprecom por los perjuicios que reclama la entidad demandante, es pertinente analizar el papel que fungía tal entidad en la relación contractual entre Caprecom y Suramericana de Seguros. En efecto, según se indica en la demanda, Promoseguros Ltda. actuaba como intermediario o corredor de seguros. En esa medida, su función se limitaba a poner en contacto al tomador y a la compañía de seguros, por lo que legalmente no representaba a ninguna de las dos partes del contrato de seguros. Así lo dispone el artículo 1340 del C. de Cio. "*Se llama corredor a la persona que, por su especial conocimiento de los mercados, se ocupa como agente intermediario en la tarea de poner en relación a dos o más personas, con el fin de que celebren un negocio comercial, sin estar vinculado a las partes por relaciones de colaboración, dependencia, mandato o representación".*

Según lo anterior, para resolver la Litis es importante distinguir tres situaciones que son bien diferentes: (i) el contrato de intermediación de seguros que tenía Promoseguros Ltda; (ii) el negocio contractual de corretaje promovido por Promoseguros Ltda. para que entre Caprecom y Suramericana de Seguros celebraran el contrato de seguros; y (iii) los contratos de seguros que celebraba el Hospital San Rafael de Girardot.

En lo que corresponde al contrato de intermediación o corretaje de seguros que tenía Promoseguros Ltda., pese a que la parte demandante aduce que existía tal contrato, dentro del plenario, no aparece acreditada su existencia. Pero, además, en la demanda no se dice con quien había firmado Promoseguros el contrato de intermediación o corretaje. Y este aspecto es clave, porque bien pudo haber existido el contrato de corretaje[13] entre Suramericana de Seguros, que era lo lógico, pues se trataba de promover ante Caprecom los seguros que aquella comercializaba; o también pudo haberlo celebrado con Caprecom por el interés que le asistía para amparar el patrimonio de dicha entidad. En ambos casos, la comisión debía ser pagada por la compañía aseguradora, como lo establece el artículo 1341 del C. de Cio.

Haciendo interpretación de la demanda, podría pensarse o inferirse que el supuesto contrato existió entre Promoseguros Ltda. y Caprecom. Pero nada se dijo de las condiciones en que fue pactado, es decir, el objeto del contrato (qué bienes de Caprecom se buscaba amparar), las obligaciones de las partes, el modo de ejecución y, sobre todo para esta Litis, la duración del mismo, porque se afirma en la demanda que supuestamente tal contrato estaba vigente. Pero como nada de ello aparece acreditado, no puede inferirse ningún incumplimiento contractual y, por ende, ningún daño irrogado por Caprecom a la entidad demandante.

En lo concerniente al segundo aspecto, esto es, al contrato de seguros que supuestamente celebraba Suramericana de Seguros con Caprecom, dentro del plenario tampoco aparece prueba de ello. Obsérvese que de todas las copias de las pólizas de seguros allegadas al proceso figuran como tomador del seguro el Hospital San Rafael de Girardot, como aseguradora Suramericana de Seguros y como intermediario o asesor Promoseguros Ltda. En esa medida, tampoco resulta claro de qué manera la demandante actuaba como intermediario de la aseguradora Suramericana para que Caprecom celebrara contrato de seguros para el Hospital San Rafael de Girardot, pese a que la referida aseguradora afirmara que "*no se le pagaron comisiones del programa de seguros del Nuevo Hospital San Rafael a partir de la vigencia 31-03-2011, ya que por orden de CAPRECOM hubo cambio de asesor a partir de esa fecha".*

Finalmente, en lo referente al tercer aspecto, esto es, los contratos de seguros que celebraba el Hospital San Rafael de Girardot, efectivamente, en las copias de las pólizas de seguros allegadas al proceso se evidencia que allí figuran como tomador, asegurado y beneficiario el Hospital San Rafael de Girardot y como compañía aseguradora Suramericana de Seguros y, como intermediario, Promoseguros Ltda. Pero por ningún lado se observa a Caprecom; es

[13] En cuanto a la definición del contrato de corretaje, la sala civil de la Corte suprema de justicia señala en la sentencia SC008-2021, señala que *«El corretaje, regulado en los artículos 1340 a 1353 del Código de Comercio, es un contrato en virtud del cual una parte llamada corredora, experta y conocedora del mercado, contrae, para con otra denominada cliente, encargante o proponente, a cambio de una comisión, la obligación de gestionar, promover, inducir y propiciar la celebración de un negocio poniéndola en conexión con otra u otras, sin tener vínculos de colaboración, dependencia, mandato o representación con alguna de ellas.»*

decir, no está acreditado que Caprecom y la intermediaria de seguros hayan celebrado contrato de corretaje para la promoción o adquisición de seguros para el referido Hospital.

Lo anterior tiene relevancia porque, como se indicó ut supra, de haber existido, el supuesto contrato pudo haberse celebrado entre la aseguradora y el corredor para promocionar la comercialización de la venta de seguros ante diversas entidades (públicas o privadas); o entre el corredor y Caprecom para buscar amparar los bienes del patrimonio de esta. Pero nada de ello, aparece acreditado. Y pese a que se ofició a Caprecom y al Hospital San Rafael de Girardot para que se allegara copia del supuesto contrato no se logró obtener documento alguno, y tampoco la demandante allegó copia alguna, que debió tener en su poder, pues afirmó que desde el año 2003 venía celebrando el referido contrato.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en lo que concierne al Hospital San Rafael de Girardot, según la Gerente (E) de la E.S.E. Hospital de Girardot, "*mediante Decreto Departamental 141 del 25 de julio de 2008, el Gobernador de Cundinamarca Decretó la supresión y liquidación de la Empresa Social del Estado "Hospital San Rafael de Girardot" (…) Dicha liquidación terminó mediante acta del 29 de junio de 2009, en la que se aprobaron las cuentas finales de la liquidación de dicha entidad, la cual jurídicamente ha dejado de existir.* Y "*Mediante Decreto Ordenanza 281 del 16 de octubre de 2008, se creó la EMPRESA SOCIAL DE ESTADO "HOSPITAL DE GIRARDOT", como una categoria especial de entidad pública descentralizada, con autonomía administrativa y financiera, entidad que* ***no sustituyó*** *en sus derechos y obligaciones al Hospital Liquidado. Conforme a lo anterior, se desconoce si el extinto Hospital San Rafael de Giradot tuvo algún tipo de relación contractual con PROMOSEGUROS LTDA".*

En esas condiciones, se observa que el referido Hospital San Rafael de Girardot era una Empresa Social del Estado del orden Departamental, con autonomía administrativa y financiera; y fue suprimida y liquidada igualmente mediante Decreto Departamental 141 de 2008. Siendo así las cosas, tampoco resulta claro cómo Caprecom, que era una entidad del orden nacional, pudo haber celebrado contrato de corretaje con Promoseguros Ltda. para que el Hospital San Rafael (entidad del orden departamental) celebrara contrato de seguros con la aseguradora Suramericana de Seguros, si no dependia de Caprecom, dada su autonomía administrativa y financiera. Y porque la referida entidad hospitalaria fue liquidada mediante acta del 29 de junio de 2009, por lo que para su reemplazo fue creada la ESE Hospital de Girardot, sin que éste haya sustituido en sus derechos y obligaciones al Hospital Liquidado, como indicó la Gerente (E) del referido Hospital.

Bajo tales consideraciones no se evidencia nexo causal entre el daño alegado en la demanda, consistente en la imposibilidad de recibir la comisión por la intermediación que Promoseguros Ltda. realizaba para la celebración del contrato de seguros con el Hospital San Rafael de Girardot. Así que no resulta posible inferir que tal daño le resulte atribuible juridicamente a Caprecom. En esa medida, no se observa falla alguna por parte de la entidad accionada, pues no aparece acreditado que entre la demandante y Caprecom haya existido contrato de corretaje; y en todo caso, de haber existido, tampoco resulta claro cómo Caprecom pudo haber celebrado tal contrato para que el referido Hospital contratara con Suramericana de Seguros, dado que no tenía ingerencia sobre tal ente hospitalario, pues ello no aparece demostrado dentro del proceso.

En consecuencia, dado que la parte demandante no logró demostrar la falla del servicio de Caprecom como era su deber, tal como lo establece el artículo 167 del Código General del Proceso, se liberará de responsabilidad a la entidad demandada y se denegarán las pretensiones de la demanda.

2.8. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, en aplicación del criterio objetivo valorativo señalado por el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, debe verificarse si hay lugar a condenar en costas a la parte vencida.

Se habla de un criterio «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse. Y es «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, tal y como lo ordena el Código General del Proceso. En consideración a lo anterior, dado que no aparece acreditada su causación, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado (35) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas a la parte demandada, según los motivos expuestos

TERCERO: Por Secretaría del Juzgado, procédase a la notificación de la sentencia en la forma dispuesta en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

CUARTO: De no ser apelada la presente providencia y ejecutoriada la misma, realícese el archivo del expediente, haciéndose las anotaciones del caso.

QUINTO: En firme esta sentencia, por Secretaría, liquídense los gastos y en caso de existir remanentes entréguense a la parte interesada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ

Firmado Por:

Jose Ignacio Manrique Niño

Juez

Juzgado Administrativo

035

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **e25fda1f2b7321a95f5b2116af20ed8055cd16f8788cd3267d45eab00d5aa983**

Documento generado en 02/05/2022 06:01:06 PM

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