

**SEGURO DE VIDA – Alcalde municipal / CONCEJO MUNICIPAL – Autoriza la contratación del seguro de vida / SEGURO DE VIDA – Muerte de alcalde / SEGURO DE VIDA DE ALCALDE – Riesgo vinculado a la prestación del servicio**

El artículo 87 de la Ley 617 de 2000, consagró como un derecho de los alcaldes municipales la constitución de un seguro de vida que los ampara del posible riesgo de muerte al que están expuestos durante el periodo para el cual fueron elegidos, sin embargo, el Concejo Municipal de González al no autorizar la contratación de dicho seguro, imposibilitó que la familia del alcalde accediera a ese derecho, razón que obliga a la administración municipal a responder directamente por el reconocimiento y pago del mismo. El seguro de vida reclamado fue creado inicialmente para los concejales, mediante la Ley 136 de 1994, con el fin de cubrir algunas contingencias que pudieran ocurrir a los ediles durante la prestación de sus servicios al municipio. (...) Posteriormente, este beneficio se implementó para Alcaldes en la Ley 617 de 2000, artículo 87, con el fin de amparar y brindar un respaldo económico a los familiares en caso de fallecimiento durante el periodo para el cual hubiesen sido elegidos, pues al igual que los concejales municipales, el Alcalde corre el mismo riesgo que conlleva el ejercicio del cargo. El seguro de vida, en consecuencia, tiene como objeto cubrir el riesgo de muerte pero solamente cuando tal riesgo está vinculado a la prestación del servicio

**FUENTE FORMAL:** LEY 617 DE 2000 / LEY 136 DE 1994

**SEGURO DE VIDA – No fue autorizado por el concejo municipal / INCUMPLIMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE UN DEBER LEGAL – Reconocimiento y pago del derecho por la administración municipal / PAGO DE SEGURO DE VIDA – Administración municipal**

Está probado que la administración municipal de González (Cesar) no había contratado el seguro de vida del Alcalde Juvenal Osorio Lemus para la época de su fallecimiento (11 de mayo de 2001), por lo que despachó de manera negativa la petición presentada el 20 de marzo de 2003 por los beneficiarios. (...) No obstante la razón expuesta, es decir, la negligencia en el cumplimiento de los deberes no constituye una excusa para que el municipio niegue el reconocimiento y pago de dicho derecho, como quiera que claramente el artículo 87 de la Ley 617 de 2000 consagra el deber por parte del Concejo municipal de autorizar al Alcalde para contratar el seguro señalado. En consecuencia, la negativa es producto del incumplimiento de la administración de un deber legal contenido en la norma antes mencionada, lo que demuestra su flagrante violación y desconocimiento. En conclusión, es claro para la Sala que el Concejo estaba obligado a autorizar al Alcalde para adquirir el seguro de vida como lo dispone el artículo 87 de la Ley 617 de 2000 y que en el proceso no resultó probado que a pesar de mediar dicha autorización, el Alcalde no cumplió con ella, lo que demuestra que fue el Concejo

**FUENTE FORMAL:** LEY 617 DE 2000 / LEY 136 DE 1994

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION A****Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON**

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 20001-23-31-000-2004-00547-01(1672-12)****Actor: INÉS BLANCO DE OSORIO Y OTROS****Demandado: MUNICIPIO DE GONZÁLEZ-CESAR**

Decide la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 19 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.

**ANTECEDENTES**

Inés Blanco, Betty Cecilia y Carlos Alberto Osorio Blanco por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demandan de esta Corporación la nulidad del acto administrativo de 29 de septiembre de 2003, que negó el pago de del seguro de vida, expedido por el Municipio de González-Cesar.

A título de restablecimiento del derecho solicitan que el ente territorial reconozca, liquide y pague a favor de los demandantes en calidad de esposa e hijos sobrevivientes del señor Juvenal Osorio Lemus la suma de \$43.579.120 por concepto del seguro de vida que la administración municipal no contrató, estando obligado hacerlo, dada su condición de Alcalde y que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 a 177 del C.C.A.

La situación fáctica en que la parte actora soporta sus pretensiones, es la que a continuación se relaciona:

Del vínculo matrimonial entre la señora Inés Blanco de Osorio y Juvenal Osorio Lemus, nacieron sus hijos Betty Cecilia y Carlos Alberto Osorio Blanco.

El señor Juvenal Osorio Lemus se desempeñó como Alcalde del Municipio de González-Cesar entre el 1º de enero de 2001 hasta el 11 de mayo del mismo año, fecha para la cual se produjo su deceso de forma violenta.

Los demandantes solicitaron el 20 de marzo de 2003 a la administración Municipal de González – Cesar el reconocimiento y pago del seguro de vida de su esposo y padre, respectivamente, por tener derecho como la ley lo dispone, petición resuelta de manera negativa mediante acto administrativo de 29 de septiembre de 2003, como quiera que para la fecha de la muerte del señor Osorio Lemus, la administración no había tomado con ninguna compañía el seguro de vida del Alcalde ni de los Concejales.

El Concejo Municipal de González omitió la obligación de autorizar al burgomaestre tomar el correspondiente contrato de seguro de vida que el artículo 87 de la Ley 617 de 2003 ordena. De esta manera, la corporación asumió los riesgos de su negligencia y descuido.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Trae a colación como normas vulneradas las contenidas en las siguientes disposiciones:

- Constitución Política: Artículos 1, 2, 3, 6, 25, 53 y 90.
- Ley 617 de 2000 Artículo 87
- Código Contencioso Administrativo: Artículos 84 y 85

El acto administrativo acusado vulneró la disposición consagrada en el artículo 87 de la Ley 617 de 2000, pues el Concejo Municipal de González al no autorizar al Alcalde para contratar con alguna compañía el seguro de vida a que la norma alude, imposibilitó el cumplimiento de lo ordenado por dicha norma, configurándose la omisión legal imputable a la Corporación Municipal, razón que la obliga a responder directamente por el reconocimiento y pago del citado seguro.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Municipio de González (Cesar) por conducto de apoderado contestó oponiéndose a las pretensiones de la demanda, al considerar que si bien existe

mandato legal que impone la obligación de contratar con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro de vida para el Alcalde Municipal durante el periodo constitucional (artículo 87 de la Ley 617 de 2000), lo cierto es que le correspondía al burgomaestre solicitar a la Corporación la autorización para contratar el seguro, actuación que no llevó a cabo, razón por la cual no podía la administración reconocerlo y pagarlo cuando no existía póliza vigente entre el municipio y alguna aseguradora que cubriera dicho riesgo, es por ello que el acto enjuiciado está revestido de legalidad.

Propuso como excepción legalidad del acto administrativo objeto de impugnación.

### **SENTENCIA**

El Tribunal Administrativo del Cesar adoptó decisión inhibitoria mediante sentencia de 19 de abril de 2012, por las siguientes razones:

De los hechos expuestos en el libelo introductorio y del material probatorio aportado se deduce que la causa del daño presuntamente ocasionado a los demandantes no surge de la expedición del acto administrativo mediante el cual se niega el reconocimiento y pago del seguro de vida, sino de la omisión en que incurrió la administración municipal al no contratar la póliza de seguro en los términos establecidos en el artículo 87 de la Ley 617 de 2000, lo cual se debió promover la acción de reparación directa y no la de nulidad y restablecimiento del derecho, como erróneamente lo hizo la parte actora, por lo que no es posible pronunciarse de fondo.

### **IMPUGNACIÓN**

Los petentes manifestaron su desacuerdo con la sentencia proferida por el *a quo*, por considerar que la sentencia objeto del recurso de apelación desconoció que el oficio de 29 de septiembre de 2003 por el cual el Municipio de González negó el derecho al seguro de vida de los beneficiarios, es indiscutiblemente un acto administrativo, en el que se plasma la voluntad de la administración al resolver una reclamación, razón por la cual debió decidir de fondo.

El Municipio de González debe responder por la omisión en que incurrió al no contratar la póliza de seguros que el artículo 87 de la Ley 617 de 2000 establece,

pues los particulares no pueden soportar la torpeza ni los errores de la administración, para justificar la privación de los derechos a los asociados.

### **MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado solicitó se revoque la decisión de primera instancia y se acceda a las pretensiones de la demanda. Con fundamento en lo siguiente:

Queda claro que el acto que negó el reconocimiento y pago del seguro de vida es un acto administrativo, a pesar de que la respuesta a la solicitud hecha por los demandantes fuera adversa a sus intereses, por lo que es susceptible de demandar a través de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A.

El artículo 87 de la Ley 617 de 2000, consagró la obligación de contratar un seguro de vida para Alcaldes durante el periodo para el cual fueron elegidos, mandato legal que omitió el Municipio de González, lo que generó responsabilidad por parte de la administración. Al ocurrir la trágica muerte del señor Osorio Lemus, como Alcalde de Municipal de González, se configuró la teoría de los hechos cumplidos, que convalidan el derecho reclamado por los beneficiarios.

Para resolver, se

### **CONSIDERA**

El problema jurídico gira en torno a establecer la legalidad del acto de 29 de septiembre de 2003 mediante el cual se negó el reconocimiento y pago del seguro de vida a los demandantes como beneficiarios del señor Osorio Lemus, expedido por la administración Municipal de González (Cesar).

En el *sub lite* los actores interpusieron demanda en acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto de 29 de septiembre de 2003, por medio del cual les fue negado el reconocimiento y pago del seguro de vida a que tenían derecho por la muerte de su esposo y padre, respectivamente, por haber sido Alcalde del Municipio de González-Cesar y ocurrir su deceso violento, durante el cumplimiento de sus funciones.

El Tribunal se inhibió para pronunciarse de fondo, al considerar que la causa del presunto daño ocasionado a los demandantes se derivó de una omisión por parte de la administración municipal al no contratar el seguro de vida del Alcalde y no de un acto administrativo, por lo que la precedente era la acción de reparación directa y no la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

No obstante, examinado el asunto, considera la Sala que la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A. es la adecuada a la finalidad que los demandantes persiguen con su interposición, pues lo pretendido es la nulidad de un acto administrativo proferido por la administración municipal el 29 de septiembre de 2003 que negó el reconocimiento y pago del seguro de vida consagrado en el artículo 87 de la Ley 617 de 2000 como un derecho que debe ser reconocido por la administración municipal y el cual fue negado mediante el acto administrativo objeto de demanda.

Así las cosas, la Sala no comparte la conclusión a la que llegó el Tribunal al afirmar que la acción iniciada por los actores no era la idónea, dado que la fuente del daño que dio lugar al presente litigio deviene de una omisión de la administración y no de un acto administrativo, razón por la que considera, debieron promover la acción de reparación directa.

Establecido lo anterior, procede la Sala a resolver el fondo del asunto, así:

El artículo 87 de la Ley 617 de 2000, consagró como un derecho de los alcaldes municipales la constitución de un seguro de vida que los ampara del posible riesgo de muerte al que están expuestos durante el periodo para el cual fueron elegidos, sin embargo, el Concejo Municipal de González al no autorizar la contratación de dicho seguro, imposibilitó que la familia del alcalde accediera a ese derecho, razón que obliga a la administración municipal a responder directamente por el reconocimiento y pago del mismo.

El seguro de vida reclamado fue creado inicialmente para los concejales, mediante la Ley 136 de 1994, con el fin de cubrir algunas contingencias que pudieran ocurrir a los ediles durante la prestación de sus servicios al municipio.

En efecto, el artículo 68 dispone textualmente:

**“Artículo 68º.- Seguros de vida y de salud. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 3171 de 2004. 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. **Texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-043 de 2003 conforme a lo expuesto en su parte resolutive.**

(...)"

Posteriormente, este beneficio se implementó para Alcaldes en la Ley 617 de 2000, artículo 87, con el fin de amparar y brindar un respaldo económico a los familiares en caso de fallecimiento durante el periodo para el cual hubiesen sido elegidos, pues al igual que los concejales municipales, el Alcalde corre el mismo riesgo que conlleva el ejercicio del cargo.

El seguro de vida, en consecuencia, tiene como objeto cubrir el riesgo de muerte pero solamente cuando tal riesgo está vinculado a la prestación del servicio<sup>1</sup>.

Así lo dispone el artículo 87 de la Ley 617 de 2000, al decir:

**“SEGURO DE VIDA PARA LOS ALCALDES.** Los alcaldes tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo.

*El pago de las primas estará a cargo del Municipio o Distrito”.*

En el asunto materia de estudio, está probado que la administración municipal de González (Cesar) no había contratado el seguro de vida del Alcalde Juvenal Osorio Lemus para la época de su fallecimiento (11 de mayo de 2001), por lo que

<sup>1</sup> En el este caso, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió la apelación interpuesta por el Municipio de San Luis - Tolima - respecto de la sentencia proferida el Tribunal Administrativo del Tolima. Esta última Sentencia había declarado la nulidad del acto administrativo que había negado a la viuda y al menor hijo de un concejal suplente el seguro de vida a que se refieren los artículos 65, 68 y 69 de la Ley 136 de 1994. Dicho concejal suplente había fallecido mientras cubría una vacancia temporal. El fallo del Tribunal, como se dijo, había declarado la nulidad del referido acto que denegaba el seguro de vida y ordenado el reconocimiento y pago del mismo a los demandantes. El Consejo de Estado consideró que, en virtud del principio de igualdad, el mencionado seguro no podía cobijar únicamente a los concejales suplentes que cubrían faltas permanentes, sino que debía extenderse a quienes suplían faltas temporales. No obstante, agregó que los riesgos amparados por la respectiva póliza sólo eran los vinculados al ejercicio de la función pública. Como el concejal fallecido había muerto por causas ajenas a tal función (infarto del miocardio), no procedía la cobertura en ese caso. En tal virtud, se revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima.

despachó de manera negativa la petición presentada el 20 de marzo de 2003 por los beneficiarios, así (fl. 2):

*“Con respecto al seguro de vida le informo que a la fecha de la muerte de señor Alcalde no se había tomado con alguna compañía aseguradora el seguro de vida del Alcalde ni de los Concejales”*

No obstante la razón expuesta, es decir, la negligencia en el cumplimiento de los deberes no constituye una excusa para que el municipio niegue el reconocimiento y pago de dicho derecho, como quiera que claramente el artículo 87 de la Ley 617 de 2000 consagra el deber por parte del Concejo municipal de autorizar al Alcalde para contratar el seguro señalado.

En consecuencia, la negativa es producto del incumplimiento de la administración de un deber legal contenido en la norma antes mencionada, lo que demuestra su flagrante violación y desconocimiento.

En conclusión, es claro para la Sala que el Concejo estaba obligado a autorizar al Alcalde para adquirir el seguro de vida como lo dispone el artículo 87 de la Ley 617 de 2000 y que en el proceso no resultó probado que a pesar de mediar dicha autorización, el Alcalde no cumplió con ella, lo que demuestra que fue el Concejo

Ahora bien, para efecto de determinar la suma a que hubiera tenido derecho la familia de haberse contratado el seguro, se tomará como referencia la póliza suscrita entre el Municipio y la Aseguradora Seguros la Previsora S.A. entre el 25 de septiembre de 2001 y el 25 de septiembre de 2002 para el burgomaestre que reemplazó al señor Osorio Lemus, es decir, la suma de \$43.579.120.00 que según la póliza que obra a folio 18, cubre los siguientes amparos:

Muerte: \$41.579.120.00  
Gastos funerarios: \$2.000.000.00

En consecuencia, la Sala revocará la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cesar y en su lugar, accederá a las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**REVOCÁSE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cesar, que se declaró inhibido para decidir de fondo dentro del proceso promovido por Inés Blanco de Osorio y otros contra el Municipio de Gonzalez-Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Y en su lugar,

**DECLÁRASE** la nulidad del acto administrativo de 29 de septiembre de 2003, proferido por el Municipio de González- Cesar.

A título de restablecimiento del derecho el Municipio de González- Cesar deberá reconocer y pagar el seguro de vida del señor Juvenal Osorio Lemus (Q.E.P.D) en favor de los señores Inés Blanco, Betty Cecilia y Carlos Alberto Osorio Blanco por \$43.579.120.00 suma que será actualizada a la fecha de ejecutoria de la presente sentencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y ejecutoriada, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN      ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**