

**OMISIÓN EN CONSTITUIR LA PÓLIZA DEL SEGURO DE VIDA DE CONCEJALES - Efecto / RECONOCIMIENTO DE DEL SEGURO DE VIDA DE CONCEJALES- La muerte debe relacionarse directamente con el ejercicio del cargo**

Las normas aludidas [artículos 65 y 68 de la Ley 136 de 1994] consagran un seguro de vida a favor de los concejales que «concurran ordinariamente a las sesiones de la corporación» y la obligación de contratarlo recae en el alcalde del municipio, previa autorización por parte del Concejo, lo cual se debe hacer con cualquier compañía aseguradora, y debe cubrir el período durante el cual fueron elegidos. En todo caso, el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 establece que el hecho de que el miembro del Concejo se ausente a por lo menos la tercera parte de las sesiones programadas en cada período mensual, le excluye de ese beneficio, entre otros. (...) 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. Con fundamento en lo anterior, y teniendo en cuenta que las pruebas allegadas al proceso demuestran que la muerte del [causante]se produjo por causa natural, como bien se señaló en el acta de defunción, y no por una razón atribuible al servicio que prestó como concejal del municipio de Santa Rosa de Osos, no es viable conceder suma alguna por concepto del seguro de vida pretendido.

**FUENTE FORMAL:** LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 65 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 68

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente:** RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número:** 05001-23-31-000-2002-02565-01(0863-14)

**Actor:** CONSUELO DE JESÚS RÚA DE AVENDAÑO Y OTROS

**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE OSOS

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, contra la sentencia proferida el 15 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo

de Antioquia, Sala de descongestión, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

## **1. Antecedentes**

### **1.1. La demanda**

#### **1.1.1. Las pretensiones**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, los señores Consuelo de Jesús Rúa Mesa y Ruth Janet, Lacides de Jesús, Anilbia Celeny, Neici María, Lixander Eliut, Yofaide María, Eduin Francin, Disney Bibancy, Duber Heriberto, Solanyi Eusley Avendaño Rúa formularon demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a que se declare la nulidad de las Resoluciones 007 y 056 del 15 de enero y 25 de febrero de 2002, respectivamente, por medio de las cuales se negó el reconocimiento y pago del seguro de vida del señor Heriberto de Jesús Avendaño.

Como consecuencia de lo anterior, solicitaron declarar que tienen derecho al reconocimiento y pago de una suma equivalente a veinte salarios de lo que devengaba el alcalde, para la fecha del fallecimiento del señor Avendaño, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 65 y 68 de la Ley 136 de 1994.

#### **1.1.2. Hechos**

Los hechos que fundamentaron las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

El 3 de septiembre de 1962, el señor Heriberto de Jesús Avendaño contrajo matrimonio con Consuelo de Jesús Rúa Mesa y de esa unión se procrearon los siguientes hijos: Ruth Janet, Lacides de Jesús, Nilbia Celeny, Neici María, Lixander Eliut, Yofaide María, Eduin Francin, Disney Bibiancy, Duber Heriberto y Solanyi Eusley.

El señor Avendaño fue elegido concejal para un período de 3 años, contados desde el 1 de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2003, y fue designado

presidente del Concejo, según acta de 2 de enero de 2001. Durante el ejercicio de ese cargo, asistió regularmente a las sesiones de la corporación pública hasta el 16 de junio de 2001, fecha en la que falleció.

Al aludido concejal se le estaba realizando un tratamiento en el Instituto de Seguros Sociales, a causa de la leucemia que padecía; sin embargo, en su historia clínica, que reposa en la Clínica León XIII consta que su muerte ocurrió por una causa diferente a esa enfermedad, pues sufrió una insuficiencia renal aguda, según lo certificó el médico.

El 15 de agosto de 2001, Ruth Janet Avendaño solicitó ante la Alcaldía, que reconociera el seguro de vida de su padre, pues, de conformidad con la Ley 136 de 1994, los concejales tienen derecho a este; sin embargo, el secretario de gobierno le informó que la Compañía Suramericana de Seguros no lo afilió en la póliza individual ni colectiva a causa de la preexistencia de diabetes, además, remitió la solicitud al asesor jurídico del municipio y no informó los recursos que procedían en contra de tal decisión.

Se efectuó una nueva solicitud de seguro y, en esta ocasión, se requirió que, en caso de que fuera negada, se certificara la categoría del municipio, y el sueldo y prestaciones recibidas por la alcaldesa; la entidad emitió respuesta a través de la Resolución 007 del 15 de enero de 2002 y guardó silencio respecto de la certificación requerida. Contra tal decisión se interpuso recurso de reposición, que se resolvió en forma desfavorable.

### **1.1.3. Normas violadas y concepto de violación**

Como tales, se señalaron los artículos 2, 7, 86, 87 y 121 de la Constitución Política; 65 y 68 de la Ley 136 de 1994; 298 a 304, 308, 309, 356 y 360 del Código de Procedimiento Penal y 20 de la Ley 361 de 1997.

Al desarrollar el concepto de violación, adujo que los artículos 65 y 68 de la Ley 136 de 1994 consagran el derecho que les asiste a los concejales de tener un seguro de vida y atención médico asistencial personal durante el período para el cual fueron elegidos; el valor del seguro es el equivalente a veinte veces el salario mensual vigente para el alcalde. El alcalde debe contratar con alguna compañía de seguros legalmente autorizada y solo será reconocido a los concejales titulares

que concurran ordinariamente a las sesiones de la corporación.

Aseguró que la norma anterior fue desconocida en cuanto esta no consagra ninguna distinción y constituye un imperativo categórico, absoluto y universal de carácter legal que concede el derecho al seguro de vida a favor de los concejales, sin distinción alguna; por ello, como el señor Avendaño tenía la calidad de concejal en ejercicio al momento de su fallecimiento, no hay razón para que se haya negado el derecho y menos aún, basado en una sentencia del Consejo de Estado, que no constituye jurisprudencia, pues para ello es necesaria la existencia de tres pronunciamientos que sostengan igual tesis.

Indicó que en el caso bajo análisis, no se aseguró al concejal porque una o dos compañías consideraron que era arriesgado, lo que quiere decir que el municipio fue negligente, pues olvidó que existen otras compañías aseguradoras que podían ofrecer el seguro de vida, así fuera con exclusiones o salvedades en los riesgos cobijados.

Insistió en que el seguro de vida es un derecho irrenunciable, según lo establecido en los artículos 15 y 16 del Código Civil y que se trata de una norma de orden público, que el tomador obligado es el municipio y que la ley no exime de ese derecho cuando la muerte se produce por una causa natural, como en este caso, que tuvo un origen diferente a la leucemia que lo aquejaba.

Manifestó que la Ley 136 de 1994 está en un lugar más elevado, en la pirámide jurídica, que la sentencia del Consejo de Estado que se invocó en los actos acusados para negar el derecho al seguro de vida y que el artículo 90 de la Constitución Política prevé que las autoridades públicas están instituidas para proteger los bienes, la vida y la honra de los particulares y que es el Estado el responsable del daño antijurídico que le sea imputable; además, invocó el derecho a la igualdad y concluyó reiterando que los municipios tienen el deber jurídico de asegurar a todos sus concejales sin restricción de sexo, raza, condición y sin importar la razón por la cual se produzca su muerte.

## **1.2. Contestación de la demanda**

La entidad territorial demandada, a través de su apoderada, contestó el libelo<sup>1</sup> y se opuso a las pretensiones, para lo cual invocó las excepciones de inexistencia del derecho y falta de legitimación en la causa por pasiva. La primera de ellas, se hizo consistir en que el municipio realizó las gestiones que le estaban encomendadas, pero que fue la compañía aseguradora la que dio una respuesta negativa; además, incluso en el evento en que no hubiera constituido ninguna póliza de seguro, no estaría obligada a responder por las pretensiones de la demanda, pues su muerte se produjo por una causa natural y no por el desarrollo de su actividad como concejal, que es el riesgo que ampara la póliza, de acuerdo a la ley y según lo ha dicho la Sección Primera del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

En cuanto a la segunda excepción, aseguró que la demanda se dirigió solo en contra del municipio, cuando debió promoverse también en contra de Suramericana de Seguros, que fue la compañía que se negó a incluir al señor Avendaño dentro de la póliza grupal 128977, constituida para los concejales que se posesionaron para el período 2001-2003.

### **1.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de descongestión, mediante sentencia de 15 de mayo de 2013<sup>2</sup>, accedió a las pretensiones de la demanda.

Señaló que en la Ley 136 de 1994, en su artículo 68, se estableció a favor de los concejales un seguro de vida, equivalente a veinte veces el salario mensual vigente para el alcalde; que tal norma fue declarada exequible y que de la sentencia que decidió al respecto, se puede concluir que la cobertura del seguro comprende solo las contingencias de las funciones realizadas como concejal.

Indicó que en jurisprudencia reciente del Consejo de Estado se ha reconocido la obligación de los entes territoriales, de constituir un seguro de vida, incluso cuando el riesgo ocurre por muerte natural; por ello, cuando la administración omite constituir una póliza con ese propósito, está en la obligación de reconocer el seguro de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Sostuvo que esa Sala no comparte la interpretación según la cual el siniestro debe

---

<sup>1</sup> Folios 78 a 88.

<sup>2</sup> Folios 145 a 154.

estar relacionado con la función que cumplen los concejales, pues la norma no exige ese requisito y, por ello, se estaría añadiendo un elemento restrictivo no contenido en la ley, pues según la exposición de motivos que dio origen a tal disposición contenida en la Ley 136 de 1994 tanto el seguro de vida como la atención médica para los concejales fueron previstos por el legislador como prestaciones de seguridad social, toda vez que como no tienen una vinculación de carácter laboral, no tienen derecho a la afiliación integral al sistema de seguridad social, de ahí, que se haya concretado la protección de tales elementos.

Con fundamento en lo anterior y atendiendo las pruebas que se aportaron al proceso, concluyó que como el señor Avendaño fue elegido concejal del municipio de Santa Rosa de Osos en el período 2001-2003 y pese a que la entidad gestionó su inclusión dentro de la póliza de seguro de vida y salud constituida para quienes ostentaban ese cargo para el aludido período, este fue rechazado, por factores médicos de selección, motivo por el cual la entidad territorial debe responder por el seguro de vida, ante la omisión de contratar la póliza.

#### **1.4. El recurso de apelación**

El municipio demandado, actuando por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación<sup>3</sup>, que sustentó en que el *a quo* no tuvo en cuenta que el seguro de vida de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 fue concebido para los casos en que se produjera la muerte violenta de un concejal y no en la forma descrita en la sentencia recurrida.

Aseguró que, según lo probado, se pudo establecer que la muerte del señor Heriberto de Jesús Avendaño se produjo por razones naturales, es decir, que su deceso tuvo un móvil diferente a la violencia; agregó que la providencia que se cuestiona desconoce el precedente fijado en la sentencia del 14 de marzo de 2013 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, radicado 23469, según la cual la condena por seguro de vida opera en los casos en que la muerte sea violenta y no por muerte natural.

Sostuvo que el propósito del legislador, con el seguro de vida previsto en la Ley 136 de 1994, consistió el cubrir el riesgo de muerte cuando esta ocurriera por una razón inherente al ejercicio del cargo y cuando se relacionara con la actividad que

---

<sup>3</sup> Folios 156 a 164.

desempeñan los concejales; además, la jurisprudencia sobre la materia exige que cuando se pretenda hacer uso del aludido seguro de vida, no solo es necesario demostrar el hecho de la muerte, sino que esta hubiera ocurrido por circunstancias inherentes al cargo o dignidad.

Así las cosas, concluyó que como en el caso bajo análisis no se demostró que la muerte se produjo por razones relacionadas con el servicio, sino por causas naturales, no es aplicable el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, efecto para el cual solicitó aplicar el antecedente jurisprudencial antes citado y las sentencias T-073 de 2002 y C-043 de 2003 de la Corte Constitucional.

### **1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

Las partes demandante y demandada guardaron silencio durante esta etapa procesal<sup>4</sup>.

### **1.6. El Ministerio Público**

La procuradora tercera delegada ante el Consejo de Estado, rindió concepto<sup>5</sup>, en el cual solicitó revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda, con base en el siguiente argumento:

Existe un precedente jurisprudencial plenamente definido, según el cual el fin perseguido por el legislador con el seguro de vida de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 no es otro que el de cubrir el riesgo derivado del ejercicio del cargo o de las circunstancias relacionadas con el servicio; así se ha planteado por la Corte Constitucional en sentencias T-802 de 1998, T-073 de 2002 y C-043 de 2003 y esa tesis ha tenido acogida, igualmente, en el Consejo de Estado, como se puede advertir en sentencias del 8 de junio de 2000, expediente 5860, M.P. Olga Navarrete Barreto; del 14 de marzo de 2013, radicación 23469, M.P. Mauricio Fajardo Gómez; y del 13 de febrero de 2014, radicación 1672-12, M.P. Alfonso Vargas Rincón, de las cuales se deriva que el cobro del seguro de vida debe tener como origen que el deceso del concejal tuvo que ocurrir por una causa inherente al ejercicio de su cargo y no otra diferente.

---

<sup>4</sup> Folio 17 cuaderno 2.

<sup>5</sup> Folios 12 a 16 cuaderno 2.

Así las cosas, como en el expediente quedó probado que la muerte del señor Heriberto de Jesús Avendaño ocurrió por una causa de origen natural -falla renal-, no procede el reconocimiento del seguro pretendido.

En todo caso, advirtió que con las pruebas arrimadas a la actuación se pudo establecer que, en efecto, el señor Avendaño no estaba cubierto por una póliza de seguro de vida, por ello, en el evento de que la muerte se hubiera originado por un hecho relacionado con el servicio, la entidad territorial habría tenido que responder por los veinte salarios de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, pero como la muerte ocurrió por causas naturales, no procede el pago del seguro a favor de los beneficiarios.

Finalmente, en lo que respecta a la violación del derecho a la igualdad, sostuvo que ese análisis fue realizado ampliamente por la Corte Constitucional en sentencia C-043 de 2003, en donde se concluyó que no se configuraba la afectación de ese derecho.

La Sala decide, previas las siguientes

## **2. Consideraciones**

### **2.1. El problema jurídico**

Se circunscribe a establecer si los demandantes tienen derecho al reconocimiento del seguro de vida de que tratan los artículos 65 y 68 de la Ley 136 de 1994, a causa de la muerte del señor Heriberto de Jesús Avendaño, quien se desempeñó como concejal del municipio de Santa Rosa de Osos, para el período 2001 a 2003.

### **2.2. Asunto Previo**

La competencia para conocer la presente controversia, por parte de la Sección Segunda de esta Corporación, radica en la decisión adoptada en auto del 3 de febrero de 2014<sup>6</sup>, según el cual, previa conversación entre los presidentes de las Secciones Primera y Segunda, decidieron atribuir el conocimiento a esta Sección<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Folio 4 cuaderno 2.

<sup>7</sup> Valga aclarar que para resolver controversias como la que ocupa la atención de la Sala, han tenido conocimiento las secciones primera, segunda y tercera de esta Corporación, como se hará notar más adelante, en las sentencias a las que se acudirá como antecedente; sin embargo, en

## 2.2. Marco normativo

De conformidad con lo previsto en el artículo 312 constitucional, en cada municipio hay una corporación político administrativa denominada Concejo municipal, conformada por no menos de 7, ni más de 21 concejales, y el tema relativo a la remuneración por la asistencia a las sesiones, debe ser establecido por virtud de la ley.

En efecto, la Ley 136 de 1994 estableció lo relativo al período de las sesiones ordinarias de los Concejos y los eventos en los que procede citar a extraordinarias; de igual manera, en esa norma se consagró que los concejales tienen derecho al reconocimiento de honorarios por asistencia comprobada a las sesiones ordinarias y, en relación con otros derechos, en el inciso segundo de su artículo 65 previó los siguientes:

**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 plenarias. 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.

Ahora bien, en cuanto a los seguros de vida y de salud, el artículo 68 *ibidem* precisó:

**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<sup>8</sup>, **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.

---

este caso, al haberse acordado que el asunto sería conocido por la Sección Segunda, la Sala procede a decidir lo pertinente.

<sup>8</sup> La palabra «titulares» fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-043 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

**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 la primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio. (Resalta la Sala).

El inciso primero de la norma en cita fue declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional<sup>9</sup>, en el entendido de que «los seguros a que se refiere cobijan también a los concejales que reemplazan tanto faltas absolutas, como faltas temporales del titular». Sin embargo, dentro del análisis realizado en la sentencia aludida, se pronunció en los siguientes términos, en torno al seguro de vida y el propósito del legislador al consagrarlo:

10. No obstante lo anterior, cabe preguntarse entonces qué fin persiguió el legislador con el otorgamiento de los seguros de vida y asistencia médica a que aluden las normas bajo examen, concedidos como beneficio adicional o complementario al catálogo de servicios del sistema general regulado por la Ley 100 de 1993. Al respecto, la Corte encuentra que la respuesta a este interrogante ya ha sido dada por la jurisprudencia tanto de esta Corporación como del Consejo de Estado, siendo ambas unánimes en señalar que **lo que el legislador pretende es amparar los riesgos de muerte y de salud de los concejales y retribuir de esta forma los servicios prestados al municipio.**

(...)

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).

### 2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

El 3 de septiembre de 1962<sup>10</sup>, contrajeron matrimonio católico los señores Heriberto de Jesús Avendaño y Consuelo de Jesús Rúa, según consta en la constancia emitida por el presbítero de la parroquia de San Pablo Porce de la Diócesis de Santa Rosa de Osos.

---

<sup>9</sup> Ibídem.

<sup>10</sup> Folio 11.

La inspectora del departamento de policía de Santa Rosa de Osos, certificó que en el libro de registros civiles de nacimiento aparecen los siguientes hijos comunes de Heriberto Avendaño y Consuelo Rúa<sup>11</sup>:

Ruth Yaneth Avendaño Rúa, nacida el 27 de junio de 1963.

Lacides de Jesús Avendaño Rúa, nacido el 6 de mayo de 1965.

Anilbia Celeny Avendaño Rúa, nacida el 22 de diciembre de 1968.

Neici María Avendaño Rúa, nacida el 3 de enero de 1970.

Lixander Eliut Avendaño Rúa, nacido el 20 de agosto de 1971.

Yofaide María Avendaño Rúa, nacida el 10 de septiembre de 1972.

Eduin Franklin Avendaño Rúa, nacido el 10 de febrero de 1974.

Disney Bibiancy Avendaño Rúa, nacida el 12 de diciembre de 1976.

Duber Heriberto Avendaño Rúa, nacido el 5 de agosto de 1979.

Solany Eusley Avendaño Rúa, nacida el 29 de diciembre de 1980.

El 1 de noviembre de 2000<sup>12</sup>, los miembros de la Comisión Escrutadora municipal de Santa Rosa de Osos, Antioquia, declararon que el señor Heriberto de Jesús Avendaño fue elegido concejal de ese municipio, para el período comprendido entre 2001 y 2003.

El 29 de diciembre de 2000<sup>13</sup>, la señora Blanca Cecilia Rojas Álvarez tomó posesión del cargo de alcaldesa del municipio de Santa Rosa de Osos, Antioquia, para el período 2001 a 2003.

El 2 de enero de 2001<sup>14</sup>, se llevó a cabo la reunión de instalación del Concejo de Santa Rosa de Osos, en la cual estuvo presente el señor Heriberto de Jesús Avendaño, quien actuó como concejal electo.

El 4 de abril de 2001<sup>15</sup>, la Compañía Aseguradora Suramericana de Seguros, manifestó que el departamento médico de la compañía declinó el seguro a favor del señor Heriberto de Jesús Avendaño, debido a sus padecimientos previos a la contratación, consistentes en «Diabetes Mellitus descompensada».

---

<sup>11</sup> Folios 16 a 25.

<sup>12</sup> Folio 15.

<sup>13</sup> Folios 12 y 13.

<sup>14</sup> Folios 26 a 42.

<sup>15</sup> Folio 48.

El 5 de julio de 2001<sup>16</sup>, la compañía Suramericana de Seguros de Vida S.A. certificó que el señor Heriberto de J. Avendaño no fue aceptado por el equipo médico de evaluación en la póliza colectiva de salud del municipio demandado, por factores médicos de selección.

El 16 de julio de 2001<sup>17</sup>, se produjo el fallecimiento del señor Heriberto de Jesús Avendaño y su deceso ocurrió por causas naturales, según quedó plasmado en el registro de defunción.

El 16 de agosto de 2001<sup>18</sup>, la señora Ruth Janet Avendaño Rúa dirigió petición ante la alcaldesa del municipio de Santa Rosa de Osos, a través de la cual le requirió información acerca de la decisión tomada respecto del seguro de vida y de asistencia médica del señor Heriberto de Jesús Avendaño.

El 4 de septiembre de 2001<sup>19</sup>, el secretario general y de gobierno del municipio de Santa Rosa de Osos, emitió respuesta a la anterior petición, en la cual se refirió a los documentos que reposan en la Alcaldía enviados por la Compañía Suramericana de Seguros, así:

1. Póliza de vida: Comunicación del 04 de abril de 2001, dirigida a la asesora Suramericana Margarita Guzman Martelo, código No. 8866, por la Directora CAS integrado Medellín, Doctora María Victoria Bernal R, en el cual le manifiesta: “Que la compañía Suramericana declina su seguro de vida debido a los padecimientos previos a la contratación del seguro” Diabetes Mellitas descompensada” del Señor Heriberto de Jesús Avendaño, Concejal del Municipio de Santa Rosa de Osos.
2. Póliza de Salud colectiva: En certificado expedido el 05 de Julio de 2001, el centro de atención Médico de personas de Suramericana, conceptúa: “El Señor Heriberto de Jesús Avendaño, identificado con cédula de ciudadanía número 3.597.162, no ha sido aceptado por el equipo médico de evaluación en la póliza de salud colectiva No 110521 “Municipio de Santa Rosa de Osos”, por factores médicos de selección: diabetes.
3. Trámite Jurídico: Esperamos que Usted y su familia hagan contacto con el Abogado Asesor Jurídico del Municipio, [...] para seguir con el debido proceso.<sup>20</sup>

El 12 de diciembre de 2001<sup>21</sup>, la inspectora departamental de policía de San Pablo, Santa Rosa de Osos, certificó que en esa inspección aparece inscrito el

---

<sup>16</sup> Folio 47.

<sup>17</sup> Folio 43.

<sup>18</sup> Folio 44.

<sup>19</sup> Folio 45.

<sup>20</sup> Las comillas y mayúsculas son propias del texto transcrito.

matrimonio contraído entre Heriberto de Jesús Avendaño y Consuelo de Jesús Rúa Mesa.

El 8 de enero de 2002<sup>22</sup>, los demandantes formularon reclamación ante la alcaldesa del municipio de Santa Rosa de Osos, orientada a obtener el reconocimiento y pago del seguro de vida a causa del fallecimiento del señor Heriberto de Jesús Avendaño, para lo cual se sustentaron en lo dispuesto en los artículos 65 y 68 de la Ley 136 de 1994.

El 15 de enero de 2002<sup>23</sup>, la alcaldesa de Santa Rosa de Osos, expidió la Resolución 007, por la cual negó la solicitud anterior, con base en los siguientes argumentos:

Los hechos que se relacionan en la petición son, en lo que le consta a esta Administración, ciertos, y por ello, no ofrece discusión que el señor Avendaño ostentaba la investidura de concejal al momento de su muerte.

Esta tuvo origen como causa natural, según se desprende del registro civil de defunción acompañado con la petición.

Pese a que el Municipio había realizado esfuerzos para que el entonces concejal quedara incluido dentro de las pólizas de Ley, no había sido posible, tal como se reseña en la solicitud, sin que esta situación genere, como lo pretenden los peticionarios, responsabilidad a cargo de la entidad territorial, tal como lo ha sentenciado el Consejo de Estado (se cita un extracto de la sentencia dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado en el expediente 5860).

Como quiera que la muerte no tuvo como origen el desempeño como edil de la Municipalidad, la no inclusión en la póliza, por causas ajenas a la misma, hacen nugatoria la pretensión de los hijos y esposa del exconcejal fallecido de que sea la Administración la que asuma este valor.

Contra la anterior decisión se interpuso recurso de reposición, que fue resuelto a través de la Resolución 056 del 25 de febrero de 2005<sup>24</sup>, en la cual se confirmó en su integridad el acto recurrido.

El 20 de agosto de 2004<sup>25</sup>, el alcalde de Santa Rosa de Osos certificó que ese municipio está clasificado en la quinta categoría e informó el valor del salario para el cargo de alcalde de ese ente territorial, para los años 2001 a 2004.

---

<sup>21</sup> Folio 10.

<sup>22</sup> Folios 51 a 54.

<sup>23</sup> Folios 55 a 57.

<sup>24</sup> Folios 58 y 59.

El 19 de septiembre de 2005<sup>26</sup>, el Tribunal Administrativo de Antioquia recibió las declaraciones de Carlos Arturo Rojas Tobón, Virgilio Alfonso Serna Olarte, Oscar Hernán Rojo Ospina y Dalila María Montoya Jiménez, quienes expusieron hechos relacionados con el estado de salud del señor Avendaño antes y después de su elección como concejal, así como aspectos relacionados con la convivencia con su esposa y sus hijos al momento de su fallecimiento y de la dependencia económica de estos, cuando se produjo ese hecho. El testigo Rojo Ospina, en particular, en torno a la póliza de seguro de vida declaró:

[...] Como en Mayo o junio del 2001 fue que se empezó como a ventilar que le habían negado el seguro porque era diabético, y que ya los otros concejales tenían un seguro. PREGUNTADO: usted sabe si el señor Avendaño murió repentinamente o a causa de una enfermedad mas o menos prolongada. CONTESTÓ. Él murió debido a un cáncer de linfoma que le fue descubierto después de haber tomado posesión del cargo PREGUNTADO: usted sabe si los concejales actualmente gozan de seguro de vida colectivo a cargo del Municipio CONTESTÓ Tengo entendido que sí, que como concejal o representante elegido por el Pueblo están amparados bajo un seguro de vida que lo debe dar la administración municipal. En este caso para los concejales, y que se debe realizar en los primeros días de haber tomado posesión PREGUNTADO: ese seguro de vida colectivo es solo para proteger de riesgos profesionales, es decir, enfermedad profesional y accidente de trabajo, o comprende en forma amplia cualquier contingencia CONTESTÓ: El seguro de vida debe contemplar todas las instancias si es por accidente de trabajo, enfermedad común, o accidente o muestre catastrófica, porque si fuera solo por cuestiones de la representación de concejal sería solo por la ARP, pero para mi concepto debe contemplar todas las instancias que conllevan a una muerte. PREGUNTADO Usted sabe si al concejal Avendaño se le dio la oportunidad de expedirle el seguro de vida renunciando a las preexistencias derivadas de la diabetes CONTESTÓ: la única información que tengo es que en ningún momento se le solicitó que renunciara a preexistencias de diabetes, lo que argumentaba la administración era que la compañía de seguros no lo aceptaba; pero tampoco le dieron otra alternativa de otra compañía o de otra modalidad para tomar el seguro PREGUNTADO cuanto tiempo antes de que el señor Avendaño muriera fue que la compañía de seguros se pronunció o que llegó a la casa la información de que no estaba amparado por el seguro de vida CONTESTO: A principios del mes de julio de 2001, la familia me informó que la aseguradora había negado la inclusión en el seguro.

## 2.4. Caso concreto

La controversia gira en torno a establecer si los beneficiarios del señor Heriberto de Jesús Avendaño, quien se desempeñó como concejal del municipio de Santa

---

<sup>25</sup> Folio 96.

<sup>26</sup> Folios 101 a 111.

Rosa de Osos y falleció en ejercicio de su empleo, tienen derecho al reconocimiento y pago del seguro de vida de que tratan los artículos 65 y 68 de la Ley 136 de 1994.

Las normas aludidas consagran un seguro de vida a favor de los concejales que «concurran ordinariamente a las sesiones de la corporación» y la obligación de contratarlo recae en el alcalde del municipio, previa autorización por parte del Concejo, lo cual se debe hacer con cualquier compañía aseguradora, y debe cubrir el período durante el cual fueron elegidos. En todo caso, el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 establece que el hecho de que el miembro del Concejo se ausente a por lo menos la tercera parte de las sesiones programadas en cada período mensual, le excluye de ese beneficio, entre otros.

En relación con el objeto del seguro de vida aludido, la Corte Constitucional en el año 1998, en una sentencia de tutela, se pronunció en los siguientes términos:

[...] la razón de ser de los seguros de vida y de salud que, en favor de los concejales municipales, consagra la Ley 136 de 1994. En primer lugar, éstos **tienen como objetivo el cubrimiento de algunas contingencias que pueden ocurrir al concejal mientras se encuentra prestando servicios al municipio**, lo cual equivale a la determinación del legislador de amparar su salud y de brindar un respaldo económico a sus familiares en caso de que fallezcan. De otra parte, estos seguros constituyen una forma de compensar parcialmente los servicios prestados por quienes desempeñan la función de Concejal<sup>27</sup>. (Resalta la Sala).

Más adelante, la Sección Primera del Consejo de Estado precisó que el objeto del seguro de vida a que aluden los artículos 65 y 68 de la Ley 136 de 1994, consiste en cubrir el riesgo de muerte, cuandoquiera que este tuviera relación con el ejercicio de la función como concejal. Así discurrió:

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**

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia T-802 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

**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 cobije 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 3ª 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.<sup>28</sup> (Se resalta).

La tesis anterior, consistente en que el seguro de vida consagrado en los artículos 65 y 68 de la Ley 136 de 1994 pretende cubrir la contingencia de muerte de los concejales, únicamente, en cuanto esta se produjere por causas relacionadas con el servicio, ha sido mantenida por esta Corporación a lo largo del tiempo, entre otras, en la siguiente providencia proferida en marzo de 2013:

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.**

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 8 de junio de 2000, radicación 5860, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

[...]

En consecuencia, según la jurisprudencia antes citada, la finalidad perseguida por el legislador en relación con el seguro de vida prevista en la Ley 136 de 1994 fue la de cubrir el riesgo de muerte cuando ésta situación fáctica hubiere sido inherente al ejercicio del cargo o que estuviere relacionada con la actividad que desempeñan los concejales.

**Así las cosas, quien pretenda hacer efectiva una póliza de seguro por muerte de un concejal, además de los requisitos que exigen las normas generales que regulan el contrato de seguro, debe acreditar los presupuestos especiales previstos en la Ley 136 de 1994, entre ellos, como se expuso, se debe probar que la muerte ocurrió por circunstancias inherentes al desempeño de esa dignidad.<sup>29</sup>**

No obstante lo anterior, en una providencia aislada, que data del año 2012, la Sección Tercera de esta Corporación no tuvo en cuenta que la cobertura del seguro de vida aludido tan solo cubre la contingencia de muerte cuando esta se produce por una causa relacionada directamente con el servicio, pues, en ese particular caso, tan solo se analizó el hecho de que la administración se abstuvo de contratar la póliza y, en consecuencia, ordenó el reconocimiento de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, ante la muerte de un concejal que se produjo por causas naturales. Así se expuso:

La parte actora atribuye responsabilidad al ente territorial accionado por omisión “(..) *al no haber tomado oportunamente el seguro de vida del Doctor Jhon Jairo Arzuaga Coronel*”. Sostiene que el municipio de Becerril (Cesar) no dio cumplimiento a las previsiones consagradas en el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, que lo obligan a contratar el seguro por muerte de los concejales de la localidad, durante el periodo para el cual han sido elegidos y a mantenerlo vigente.

[...]

En relación con el seguro de muerte, obra en la actuación la póliza global matriz expedida por la compañía de seguros La Previsora S.A., que ampara la vida, la incapacidad total y permanente, los gastos médicos por accidente y los gastos funerarios de todos los concejales del municipio de Becerril (Cesar), por un periodo comprendido entre el 6 de febrero de 1998 y el 5 de febrero de 1999, de la que se desprende el certificado individual a favor del asegurado Arzuaga Coronel y su beneficiaria Alba Leonor Coronel de Arzuaga, con la misma vigencia.

En atención a lo anterior, la Sala encuentra que, en efecto, el municipio demandado incurrió en falla del servicio por omisión, pues, en tratándose de un derecho que le asiste a los concejales –como era el caso del señor Arzuaga Coronel- en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994,

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de marzo de 2013, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación: 85001-23-31-000-2000-00344-02, número interno: 23469. Adicionalmente, en providencia de la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación, del 13 de febrero de 2014, radicación 20001 23 31 000 2004 00547 01, número interno: 1672-12, M.P. Alfonso Vargas Rincón, también se indicó que el propósito del seguro de vida que se analiza, consiste en cubrir el riesgo de muerte cuando esta se causa por razones inherentes al servicio.

debió adquirir la póliza global de vida que los amparara durante el periodo para el cual fueron elegidos.<sup>30</sup>

No obstante, la Sala considera que la posición anterior no es consecuente con el 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»<sup>31</sup>.

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.

Con fundamento en lo anterior, y teniendo en cuenta que las pruebas allegadas al proceso demuestran que la muerte del señor Heriberto de Jesús Avendaño se produjo por causa natural, como bien se señaló en el acta de defunción<sup>32</sup>, y no por una razón atribuible al servicio que prestó como concejal del municipio de Santa Rosa de Osos, no es viable conceder suma alguna por concepto del seguro de vida pretendido.

#### **4. Conclusión**

Con los anteriores argumentos se concluye que los demandantes no tienen derecho al reconocimiento y pago del seguro de vida, establecido en los artículos 65 y 68 de la Ley 136 de 1994, a causa de la muerte del señor Heriberto de Jesús Avendaño, quien en vida se desempeñó como concejal del municipio de Santa

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de septiembre de 2012, radicación 20001-23-31-000-1999-00336-01, número interno: 19119, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-043 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>32</sup> Folio 43.

Rosa de Osos, razón por la cual se revocará la providencia recurrida que accedió a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, se denegarán.

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

### **FALLA**

Revocar la sentencia proferida el 15 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de descongestión, que accedió a las pretensiones de la demanda, en el proceso promovido por Consuelo de Jesús Rúa Mesa y Ruth Janet, Lacides de Jesús, Anilbia Celeny, Neici María, Lixander Eliut, Yofaide María, Eduin Francin, Disney Bibancy, Duber Heriberto, Solanyi Eusley Avendaño Rúa, contra el municipio de Santa Rosa de Osos, Antioquia, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

En su lugar, se dispone, denegar las súplicas de la demanda.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

*DDG*