

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A**  
**CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014)

**Expediente:** 73001233100020020177501 (30.891)

**Actor:** Compañía Suramericana Administradora de Riesgos Profesionales y Seguros de Vida S.A., SURATEP S.A.

**Demandada:** Nación - Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana

**Acción de reparación directa**

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 10 de marzo de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que resolvió (se transcribe textualmente):

“1. Declárese probada la excepción de Inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

“2. En consecuencia, INHIBIRSE de fallar de fondo en la presente acción de Reparación Directa presentada por SURATEP S.A. contra LA NACION MINISTERIO DE DEFENSA FUERZA AREA COLOMBIANA.

“3. En firme, archive la presente acción” (folios 518 y 519, cuaderno principal).

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 La demanda**

El 8 de agosto de 2002, en ejercicio de la acción de reparación directa y mediante apoderado judicial, la actora solicitó (se transcribe textualmente):

"1. Que LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FUERZA AEREA COLOMBIANA –FAC- son administrativa y solidariamente responsables de la totalidad de los perjuicios ocasionados con la muerte de los señores CARLOS ANTONIO FORERO DUEÑAS, ADOLFO GARZÓN REYES, VICTOR ADOLFO GUERRERO MONROY, MANUEL MORENO ESPITIA Y PABLO ENRIQUE CARO PEÑA ocurrida el día 23 de noviembre de 2000 a consecuencia del accidente aéreo en inmediaciones del municipio del Líbano – Tolima.-

"2. Que en virtud del artículo 12 del Decreto 1771 de 1.994, la sociedad COMPAÑÍA SURAMERICANA ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES Y SEGUROS DE VIDA S.A. –SURATEP S.A., tiene derecho a repetir en contra de la NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FUERZA AEREA COLOMBIANA –FAC-, las sumas de dinero pagadas a los beneficiarios – herederos y cónyuge- de los señores CARLOS ANTONIO FORERO DUEÑAS, ADOLFO GARZÓN REYES, VICTOR ADOLFO GUERRERO MONROY, MANUEL MORENO ESPITIA Y PABLO ENRIQUE CARO PEÑA, y las sumas de dinero que en razón de la pensión de sobrevivientes debió calcular y reservar (...)" (folios 149 y 150, cuaderno 1).

Aseguró que, por solicitud del Departamento Administrativo del Medio Ambiente y Prevención de Desastres, DAMAPD, los señores Forero Dueñas, Garzón Reyes, Moreno Espitia y Caro Peña, quienes laboraban en INGEOMINAS, y el señor Guerrero Monroy, quien trabajaba en el IDEAM, fueron comisionados por estas dos últimas entidades para que inspeccionaran y evaluaran la zona del río Lagunilla, ubicado en jurisdicción del municipio del Líbano, departamento del Tolima, por cuanto dicho río se encontraba represado.

Para el cumplimiento de la comisión encomendada, el DAMAPD solicitó el apoyo de la Fuerza Aérea Colombiana, la cual puso a disposición el helicóptero BELL 205, con matrícula FAC 4291, en el que se movilizaron los citados funcionarios, con tan mala fortuna que la aeronave se precipitó a tierra y fallecieron todos sus ocupantes.

Manifestó que, para la época del accidente, los funcionarios fallecidos se encontraban afiliados a SURATEP S.A., bajo el amparo de riesgos profesionales, razón por la cual sus familiares solicitaron el

reconocimiento y pago del auxilio funerario y la pensión de sobrevivientes, a lo cual accedió, teniendo en cuenta que se trató de un accidente laboral.

Señaló que SURATEP S.A. pagó \$7'711.730, por concepto de auxilios funerarios, y \$28'683.630, por concepto de las mesadas pensionales causadas desde la muerte de los servidores públicos y hasta la fecha de su reconocimiento; además, constituyó reservas de capital, por \$1.980'430.501, para atender el pago de las pensiones que se causaran a futuro, así: i) \$537'603.170, para los beneficiarios del señor Forero Dueñas, ii) \$356'688.191, para los beneficiarios del señor Garzón Reyes, iii) \$239'610.855, para los beneficiarios del señor Guerrero Monroy, iv) \$362'722.634, para los beneficiarios del señor Moreno Espitia y v) \$483'805.651, para los beneficiarios del señor Caro Peña.

Aseguró que, dado que los pagos realizados y las reservas de capital afectaron su patrimonio y estados financieros, se encontraba legitimada, con fundamento en el Decreto 1771 de 1994 (artículo 12), *"para reclamar de los terceros responsables de la muerte de los señores (...) las sumas que efectivamente se han cancelado a los beneficiarios y el monto calculado de las prestaciones futuras a cargo de la ARP"* (folio 158, cuaderno 1).

## **1.2. La contestación de la demanda**

El 8 de noviembre de 2002, el Tribunal admitió la demanda y ordenó que se notificara el auto admisorio a la demandada y al Ministerio Público (folio 171, cuaderno 1).

La Nación – Ministerio de Defensa se opuso a las pretensiones, con fundamento en que no existía nexo causal alguno entre el hecho dañoso y el daño que dijo sufrir la actora; además, a términos del artículo 1139 del Código de Comercio, la subrogación pretendida por SURATEP S.A. era

improcedente, pues, según dicha disposición, "*La subrogación a que se refiere el artículo 1096 no tendrá cabida en esta clase de seguros*", es decir, en los seguros de personas, como el que originó el pago realizado a los familiares de los servidores públicos que fallecieron en el accidente aéreo.

Indicó que, por disposición de la Ley 100 de 1993, a la parte actora le correspondía, por causa de un accidente de trabajo, asumir la pensión de sobrevivientes de los familiares de los fallecidos, de modo que la fuente del daño devino de una relación de carácter laboral.

Finalmente, afirmó que, con ocasión de dicho accidente aéreo, los familiares de las víctimas demandaron al Estado, a fin de que se declarara su responsabilidad y se le condenara a pagarles los perjuicios causados (folios 185 a 189, cuaderno 1).

### **1.3 Alegatos de conclusión en primera instancia**

Practicadas las pruebas decretadas, el 17 de septiembre de 2004 se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 472, cuaderno 1).

1.3.1 La parte actora solicitó acceder a las pretensiones, teniendo en cuenta que, según el artículo 12 del Decreto 1771 de 1994, norma de carácter especial y aplicable al presente asunto, SURATEP S.A. estaba facultada para repetir contra el tercero responsable de la contingencia profesional, "*hasta el monto calculado de las prestaciones a cargo del asegurador de los riesgos profesionales*"; además, conforme a la misma disposición, los familiares de los fallecidos también se encontraban facultados para instaurar las acciones respectivas, a fin de obtener la indemnización plena de los perjuicios sufridos.

Manifestó que la acción de repetición prevista en la norma acabada de citar es distinta a la acción subrogataria del Código de Comercio, pues la primera *“permite a la administradora de riesgos profesionales cobrar hasta el total del monto calculado de las prestaciones a su cargo, mientras que el Código de Comercio permite cobrar solo hasta el importe efectivamente pagado por el asegurador a su asegurado”* (folio 501, cuaderno principal).

Sostuvo que, en el asunto *sub examine*, se encontraba acreditado el daño sufrido por la actora, el cual resultaba imputable a la demandada, pues, con ocasión del accidente aéreo, debió pagar los auxilios funerarios reclamados por los familiares de las víctimas y constituir reservas de capital, a fin de asumir el pago de la pensión de sobrevivientes; además, se demostró que los servidores públicos perdieron la vida en un accidente de trabajo y que, para entonces, éstos estaban afiliados al régimen de riesgos profesionales (folios 500 a 509, cuaderno principal).

1.3.2 La Nación – Ministerio de Defensa aseguró que, según el Código de Comercio, en los contratos de seguros de personas no procede la subrogación; además, con ocasión del mencionado accidente aéreo, los familiares de las víctimas interpusieron varias demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de suerte que, de llegar a prosperar alguna de éstas y en caso de que el juez accediera a las pretensiones de la acción acá instaurada, podría configurarse un doble pago.

Indicó que no existía nexo causal alguno entre el hecho dañoso y el daño que alegó sufrir la demandante y, por tanto, no tenía porqué asumir el riesgo que, voluntaria y libremente, aseguró SURATEP S.A., a lo cual se sumaba que el Ministerio de Defensa no era el empleador de las personas fallecidas (folios 494 a 499, cuaderno 1).

#### **1.4 La sentencia apelada**

Mediante sentencia del 10 de marzo de 2005, el Tribunal Administrativo del Tolima declaró probada la excepción de inepta demanda, por indebida escogencia de la acción y profirió fallo inhibitorio, pues, a su juicio, la causa del daño sufrido por la actora devino de un precepto normativo; al respecto, dijo (se transcribe textualmente):

“En efecto, si bien se cita el accidente, caída súbita de un helicóptero es sólo tangencialmente, pues el fundamento de la reparación lo establece el art. 12 del Decreto 1771 de 1994, que a su vez modifica el Decreto 1295 de 1994, que emplea facultades conferidas por el art. 139 de la Ley 100 de 1993” (folio 517, cuaderno principal).

### **1.5 El recurso de apelación**

Dentro del término legal, el apoderado de la parte actora formuló recurso de apelación contra la decisión anterior, a fin de que fuera revocada y se accediera a las pretensiones de la demanda, pues, según dijo, con ocasión del reconocimiento y pago de las prestaciones a que tenían derecho los beneficiarios de las víctimas, como consecuencia del referido accidente aéreo, SURATEP S.A. adquirió el derecho a demandar al responsable de los hechos.

Aseguró que, si bien los familiares de las personas que fallecieron en el siniestro estaban legitimados para demandar al Estado, por la muerte de sus seres queridos, SURATEP S.A., con fundamento en lo dispuesto por el artículo 12 del Decreto 1771 de 1994, también se encontraba legitimada para demandarlo, máxime teniendo en cuenta que fue ésta la que reconoció y pagó las prestaciones económicas a las que tenían derecho los afectados.

Por último, aseguró que no era posible el juzgamiento de la demandada ante la jurisdicción ordinaria, como lo insinuó equivocadamente el Tribunal Administrativo del Tolima, pues lo cierto es

que aquélla carece de competencia para conocer y decidir asuntos en los que es parte la Nación (folios 524 a 528, cuaderno principal).

### **1.6 Alegatos y trámite en segunda instancia**

Por auto del 14 de abril de 2005, el Tribunal concedió el recurso de apelación formulado contra la sentencia anterior (folio 529, cuaderno principal) y, mediante auto del 5 de agosto siguiente, el recurso fue admitido por el Consejo de Estado (folio 534, cuaderno principal).

El 26 de septiembre de 2005, el Despacho corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 536, cuaderno principal).

Las partes reiteraron lo dicho a lo largo del proceso y el Ministerio Público guardó silencio (folios 537 a 549, 563 a 570, cuaderno principal).

## **II CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia de la Sala**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación formulado contra la sentencia del 10 de marzo de 2005, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Tolima profirió fallo inhibitorio, en un proceso con vocación de doble instancia, toda vez que la pretensión mayor de la demanda fue establecida en \$1.980'430.501, por concepto de perjuicios materiales (folio 151, cuaderno 1) y la cuantía fijada por la ley, para la época de presentación de la demanda -8 de agosto de 2002-, para que

un proceso fuera de doble instancia, en acción de reparación directa, era de \$36'950.000<sup>1</sup>.

## 2.2 La subrogación

La actora se presentó al proceso como subrogataria de los familiares de los funcionarios que perdieron la vida en el accidente aéreo en el que resultó involucrado un helicóptero del Ejército Nacional, a quienes, según dijo, pagó auxilios funerarios y por los que debió constituir reservas de capital, para atender el pago de las pensiones de sobrevivientes a las que tenían derecho, en virtud de los contratos que ampararon los riesgos profesionales de las personas fallecidas.

El artículo 1666 del Código Civil define la subrogación como "*la transmisión de los derechos del acreedor a un tercero, que le paga*". A su turno, el artículo 1667 *ibídem* dispone que "*se subroga un tercero en los derechos del acreedor, o en virtud de la ley o en virtud de una convención del acreedor*".

Por su parte, el artículo 1096 del Código de Comercio dispone que el "*asegurador que pague una indemnización se subrogará, por ministerio de la ley y hasta concurrencia de su importe, en los derechos del asegurado contra las personas responsables del siniestro. Pero estas podrán oponer al asegurador las mismas excepciones que pudieren hacer valer contra el damnificado*"; de otro lado, según el artículo 1139 *ibídem*, la subrogación a que se refiere el artículo acabado de mencionar no procede en los seguros de personas.

Pues bien, conforme al panorama normativo acabado de referir, es pertinente señalar que: *i)* el titular de la acción subrogatoria es el asegurador, esto es, el que asume las obligaciones del tercero causante del perjuicio, en virtud de un contrato de seguro, *ii)* el asegurador debe haber pagado al titular del derecho la suma que acá pretende reclamar del tercero responsable y *iii)* el daño indemnizado, en virtud del contrato

---

<sup>1</sup> Decreto 597 de 1988.

de seguro, debe ser imputable a la responsabilidad de una persona distinta del asegurado.

De otro lado, es indispensable señalar que el artículo 1 del Decreto Ley 1295 de 1994, *"Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales"*, define este sistema *"como el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan"*.

Así, con el fin de brindar protección a los trabajadores de las contingencias o daños que sufran como consecuencia de la relación laboral, la ley impuso a los empleadores la obligación de trasladar ese riesgo a entidades especializadas en su administración y, además, estableció las prestaciones a las que tendrían derecho los trabajadores afectados con una contingencia de origen profesional<sup>2</sup>.

Ahora bien, cuando dichas entidades especializadas asumen las obligaciones derivadas de un accidente laboral quedan facultadas para repetir contra el responsable de haberlo causado. Así lo indica el artículo 12 del Decreto 1771 de 1994, *"Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 1295 de 1994"*, al disponer:

*"La entidad administradora de riesgos profesionales podrá repetir, con sujeción a las normas pertinentes, contra el tercero responsable de la contingencia profesional, hasta por el monto calculado de las prestaciones a cargo de dicha entidad administradora, con sujeción en todo caso al límite de responsabilidad del tercero.*

*"Lo dispuesto en el inciso anterior no excluye que la víctima, o sus causahabientes, instauren las acciones pertinentes para obtener la indemnización total y ordinaria por perjuicio, de cuyo monto deberá*

---

<sup>2</sup> Según el artículo 7 del Decreto Ley 1295 de 1994, *"Todo trabajador que sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional tendrá derecho al reconocimiento y pago de las siguientes prestaciones económicas: subsidio por incapacidad temporal, indemnización por incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes y auxilio funerario"*.

descontarse el valor de las prestaciones asumidas por la entidad administradora de riesgos profesionales”.

No obstante que, como lo aseguró la demandada, el Código de Comercio no previó la subrogación en los seguros de personas, en el sistema de riesgos profesionales la entidad administradora puede, a la luz del mencionado artículo 12 del Decreto 1771 de 1994, repetir lo pagado contra el tercero responsable de la contingencia profesional; además, conforme a la misma disposición, los causahabientes están facultados para instaurar las acciones pertinentes, a fin de obtener la indemnización plena de los perjuicios sufridos, *“de cuyo monto deberá descontarse el valor de las prestaciones asumidas por la entidad administradora de riesgos profesionales”*.

De otro lado, es indispensable manifestar que, contrario a lo dicho por el Tribunal *a quo*, en los casos en que el asegurador pretende repetir lo pagado contra las entidades públicas responsables de los daños o las contingencias, la acción idónea es la de reparación directa<sup>3</sup>, toda vez que lo que genera la subrogación es la actuación de la Administración que causa un daño, el cual, a la vez, es resarcido por el asegurador.

### **2.3 Falta de Legitimación en la causa por activa**

En el presente asunto, la parte actora concurrió al proceso como subrogataria de los familiares de los funcionarios que perdieron la vida en el accidente aéreo en el que resultó involucrado un helicóptero del Ejército Nacional, a quienes, según dijo, pagó los auxilios funerarios y por los que debió constituir reservas de capital, a fin de atender el pago de las pensiones de sobrevivientes a las que tenían derecho, en virtud de los contratos que ampararon los riesgos profesionales de los fallecidos.

---

<sup>3</sup> Al respecto, ver sentencias del 26 de marzo de 1992 (expediente 4311), del 27 de noviembre de 2002 (expediente 13.632) y del 20 de febrero de 2008 (expediente 21.695), proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que, *“Cuando el actor invoca su calidad de subrogatorio de la víctima, es de su cargo demostrar que existe identidad entre la persona que sufrió el perjuicio reclamado, la persona asegurada por la compañía demandante y la persona que recibió la indemnización que dice haber pagado; únicamente cuando esos extremos se encuentran debidamente probados, la aseguradora estará (sic) legitimada en la causa - en tanto subrogataria del perjudicado - para reclamar el monto que debió desembolsar por indemnización”*<sup>4</sup>.

Para casos como el presente, el artículo 139 del C.C.A., aplicable para la época de los hechos, dispuso que a la demanda *“Deberá acompañarse también el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso (...) cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título (...)”*.

Pues bien, en el presente asunto, la sociedad actora no demostró la calidad de subrogataria con la cual compareció al proceso y, por tanto, es obvio que no se encontraba legitimada para formular demanda contra la enjuiciada, toda vez que no allegó al plenario los contratos de seguro que amparaban los riesgos profesionales de los funcionarios que fallecieron en el accidente aéreo, suscritos con las entidades públicas en las que éstos laboraban<sup>5</sup>; además, no obran en el expediente los formularios que acreditan la afiliación de los citados funcionarios a SURATEP S.A., acerca de lo cual el artículo 4 del Decreto 1772 de 1994 dispuso que, *“Efectuada la selección el empleador deberá adelantar el proceso de vinculación con la respectiva entidad administradora, mediante el diligenciamiento de un formulario provisto para el efecto por la entidad administradora seleccionada, establecido por la superintendencia Bancaria”*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de marzo de 1992, expediente 4311.

<sup>5</sup> Según el artículo 2 (inciso 3) del Decreto 1772 de 1994, *“Por el cual se reglamenta la afiliación y las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales”*, *“El empleador está obligado a afiliarse a sus trabajadores desde el momento en que nace el vínculo laboral entre ellos”*.

<sup>6</sup> Conforme al artículo 18 *ibídem*, dicho formulario debe contener, por lo menos, los siguientes datos: i) lugar y fecha, ii) nombre o razón social y nit del empleador, iii) dirección de la empresa -sede principal y sucursales-, iv) actividad y clasificación de la empresa, v) si el empleador suministra el

En el ordenamiento jurídico procesal, la legitimación en la causa es entendida como la calidad que tiene una persona para formular u oponerse a las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto de la relación jurídica sustancial. En el *sub examine*, la demandante compareció al proceso alegando la calidad de subrogataria de las víctimas del accidente aéreo, condición que acá no demostró; en consecuencia, subyace una falta de interés de la actora y, por ende, las pretensiones no pueden tener vocación de prosperidad.

Sobre el tema de la falta de legitimación en la causa, resulta apropiado traer a colación lo que la Sala ha manifestado al respecto:

“La legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Cuando ella falte bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada”<sup>7</sup>.

## 2.2 Condena en costas

La Sala se abstendrá de condenar en costas al demandante, por cuanto su conducta procesal no se enmarca dentro de los supuestos del artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

---

transporte, vi) razón social y nit de la entidad administradora de riesgos profesionales a la cual se afilia, vii) razón social y nit de la entidad administradora de riesgos profesionales de la cual se desafilia, cuando sea del caso y viii) firma del empleador o representante legal.

Además, según la disposición citada en el párrafo anterior, al formulario deben anexarse los siguientes datos: a) nombres, apellidos, identificación, edad, sexo, cargo y salario del trabajador, b) datos de su cónyuge, compañero o compañera permanente y de los hijos beneficiarios, así como su edad y sexo; además, cuando se trate de traslado de entidad administradora de riesgos profesionales, el empleador debe presentar copia de los recibos de pago, debidamente cancelados, de las cotizaciones al sistema correspondientes al trimestre inmediatamente anterior.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de octubre de 1990, expediente No. 6054.

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

**FALLA:**

**REVÓCASE** la sentencia del 10 de marzo de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima y, en su lugar:

- 1. NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.
- 2.** Sin condena en costas.
- 3. DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN      CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**