



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 25000232400020120060001

Referencia: Acción de Nulidad

Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

TESIS: SE REVOCA LA SENTENCIA APELADA, CON FUNDAMENTO EN LA REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN PROCEDENTE FRENTE A ACTOS DE REGISTRO. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL EN CUANTO A LA GARANTÍA DEL PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado de la parte actora, contra la sentencia de 17 de octubre de 2014, proferida por la Sala de Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción de simple nulidad y se declaró la caducidad de la acción respecto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La Aseguradora **ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS (COLOMBIA) S.A.**, a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del CCA, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a obtener las siguientes declaraciones y condenas:

a) Es nulo "[...] *EL ACTO ADMINISTRATIVO DE MATRÍCULA O REGISTRO INICIAL, DEL TRACTOCAMIÓN DE PLACAS SND 852 REALIZADO POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE UBATÉ (HOY ZIPAQUIRÁ) EN FAVOR DEL SEÑOR ORLANDO ESPINOSA DELGADO, POR HABER SIDO OBTENIDA POR MEDIOS IRREGULARES [...]*".

b) Como consecuencia de lo anterior, que se ordene a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Zipaquirá inscribir la sentencia de nulidad del acto administrativo de registro inicial del automotor mencionado.

c) Que se oficie al Registro Único Nacional de Tránsito- RUNT- así como al Ministerio de Transporte, para lo de su cargo.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

I.2.- La actora fundamentó su demanda, en síntesis, en los siguientes hechos:

1º. Sostuvo que en desarrollo de su objeto social aseguró el tractocamión de placas SND 852 y, que para obtener certeza de la legalidad de la matrícula, con la colaboración de la firma PRELINCA LTDA., investigó la documentación que le servía de soporte, encontrando que fue matriculado el 23 de diciembre de 2005 en la Oficina de Tránsito de Ubaté (hoy Secretaría de Tránsito de Zipaquirá), bajo la vigencia del Decreto 1347 de 2005, la Resolución 1150 de 27 de mayo de 2005 y el Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005.

2º. Manifestó que al revisar la documentación que reposa en el organismo de tránsito de Zipaquirá, encontró que el registro inicial o matrícula del vehículo mencionado no cumplió con el pleno de los requisitos exigidos por los artículos 1º, 3º, 6º, parágrafo 1º, de la Resolución 1150 de 27 de mayo de 2005, así como del artículo 4º del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005.

3º. Precisó que el respectivo trámite debe adelantarse a través del sistema de reposición, conforme a lo exigido por los artículos 1º, 3º, 6º, parágrafo 1º, de la Resolución 1150 de 2005, previendo, además,



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

mecanismos para el otorgamiento de una caución bancaria o póliza de seguros.

4°. Refirió que al haber sido matriculado el vehículo sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en las disposiciones mencionadas, su matrícula se tornó irregular e insubsanable conforme a lo expresado por el Ministerio de Transporte en varios conceptos, los cuales son aplicables al presente caso.

5°. Señaló que el 26 de abril de 2010 la Secretaría de Tránsito de Zipaquirá, mediante el documento núm. SIETT ZIP-0760, puso de manifiesto el incumplimiento de los requisitos de chatarrización póliza de cumplimiento, exigidos para el registro inicial del referido vehículo.

6°. Añadió que, ante la solicitud al organismo de tránsito de Zipaquirá, relativa a la expedición del certificado de tradición, en aras de conocer la fecha del registro inicial y la persona que había solicitado dicho registro, la administración dio respuesta el 12 de abril de 2010, con la siguiente observación: "[...] *NO SE ENCONTRÓ CERTIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS [...]*".



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

7º. Indicó que, por último, el 24 de febrero de 2011 solicitó la revocatoria directa de la matrícula del tractocamión en cuestión, la cual fue denegada a través del oficio SIETT- ZIP-JUR-685-12 de 2 de abril de 2012.

I.3.- La parte actora señaló como disposiciones violadas por el acto acusado, los artículos 1º del Decreto 1347 de 2 de mayo de 2005, 1º, 3º y 6º, Parágrafo 1º, de la Resolución 1150 de 27 de mayo de 2005 del Ministerio de Transporte; y 4º del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, para lo cual manifestó, en síntesis, que las disposiciones invocadas como transgredidas regulan, entre otros, el ingreso por reposición de vehículos al parque de servicio público de transporte terrestre automotor de carga, previa demostración de que el vehículo o vehículos fueron sometidos a un proceso de desintegración física total, así como la cancelación de su Licencia de Tránsito y Registro Nacional de Carga y que, tal reposición, también debe surtirse en caso de pérdida total o hurto.

Relató que esas normas establecen, luego de verificados los requisitos, la obligación de obtener una certificación de cumplimiento expedida por el Ministerio de Transporte para efectos del registro



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

inicial, constancia que puede ser sustituida suscribiendo una garantía bancaria o una póliza de seguros.

Precisó que el señor **ORLANDO ESPINOSA DELGADO** matriculó, de forma ilegal, el tractocamión de placas SND 852, pues inobservó los preceptos legales al no presentar la respectiva certificación de cumplimiento para el registro inicial o, en su defecto, la garantía bancaria o póliza de seguros.

I.4.- El Departamento de Cundinamarca, a través de apoderado judicial, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de esta, para lo cual sostuvo, después de hacer referencia a los artículos 3º y 4º del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, que el procedimiento aplicado por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Zipaquirá no conllevaba exigir una actuación diferente a la realizada, debido a que la Ley no reclamaba de otras autoridades la revisión de los antecedentes de la reposición previa para el registro.

Propuso las excepciones denominadas '*Ineptitud Sustantiva de la demanda por indebida selección de la acción*'; y '*falta de vinculación a litisconsorte necesario o tercero con interés legítimo*'.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

La primera de ellas la hizo consistir en el hecho de que, si bien se instauró la acción de simple nulidad contra un acto administrativo de carácter particular, el mismo carece de especial trascendencia al no involucrar derechos de naturaleza colectiva o vinculados con el bienestar general.

Añadió que la eventual declaratoria de nulidad del registro de matrícula del camión de placas SND 852, sí generaría un restablecimiento automático del derecho de la demandante, aunque esta no lo hubiera solicitado, pues se daría al configurarse una especie de causal que justifique que la misma no pagara eventuales siniestros reclamados o el reembolso de aquellos que hubiere pagado en virtud de la póliza suscrita el 8 de abril de 2010, de lo cual se colige que la acción incoada es improcedente.

En cuanto a la segunda excepción, la hizo consistir en el hecho de que si bien en el presente asunto se citó al proceso al señor **ORLANDO ESPINOSA DELGADO**, quien hizo el registro inicial del vehículo mencionado y a **REYES DE JESÚS CRUZ OJEDA**, quien figura como actual propietario, no se vinculó a la Financiera Internacional S.A. que fue el tomador y a su vez beneficiario de la



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

póliza de seguro 20061 suscrita el "08/04/12", persona jurídica que podría verse afectada con la nulidad solicitada.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

A través de sentencia de 17 de octubre de 2014, la Sala en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción, propuesta por el Departamento de Cundinamarca y, en consecuencia, declaró la caducidad de la acción respecto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que, al tenor de lo dispuesto por el artículo 84 del CCA, el medio de control adecuado para controvertir la legalidad de los actos de registro, era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Explicó que la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, cuyos apartes pertinentes transcribe, ha considerado que la acción procedente para controvertir la legalidad de los actos de registro, *verbigracia*, los instrumentos tales como las escrituras públicas, es la acción de simple nulidad pese a ser actos administrativos de naturaleza particular y concreta.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

Trajo a colación, igualmente, la teoría de los móviles y finalidades y la sentencia de la Sala Plena de esta Corporación, proferida dentro del expediente núm. 11001-03-25-000-2006-00020-00 (0404-06) (Consejero Ponente Gustavo E. Gómez Aranguren), según las cuales la naturaleza del acto no interesa para ejercer uno u otro medio de control, sino el propósito perseguido por quien demanda, así como el hecho de si el actor sólo persigue que se mantenga el orden jurídico, caso en el cual podría intentar la acción de simple nulidad contra actos administrativos de carácter particular, con la salvedad de que no se vislumbre un restablecimiento automático de derechos subjetivos; y que la acción de simple nulidad también procede cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporta un especial interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia que vaya aparejado con el afán de legalidad.

Añadió que la Corte Constitucional en el año 2002 profirió la sentencia C-426, en la que hizo un análisis de constitucionalidad del artículo 84 del CCA y lo declaró exequible bajo la siguiente condición : *"[...]siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de legalidad en abstracto del acto [...]"*.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

Indicó que la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de 4 de marzo de 2003 (Expediente núm. 11001-03-24-000-1999-05683-02 (IJ-030), Consejero Ponente Manuel Santiago Urueta Ayola), cuyos apartes pertinentes transcribió, no compartió la posición de la Corte Constitucional en la sentencia citada, por cuanto (i) desconoció el carácter de orden público de las normas procesales al permitirle a los actores escoger a discreción el tipo de acción, lo que implica la alteración de la reglas de competencia, (ii) institucionaliza las vías de hecho como generadoras de derecho, pues considera que a pesar de que un acto administrativo de orden particular se declare nulo, en la respectiva sentencia el juez está obligado a mantener intangible el derecho en cuestión, quedando de esta manera una situación creada a favor de un ciudadano pero sin el respaldo de un acto de la administración, (iii) la decisión de la Corte pasa por alto la figura del decaimiento del acto administrativo, lo que provocaría situaciones paradigmáticas, (iv) desconoce la noción de la legitimación en la causa de la parte demandante, debido a que las situaciones creadas por actos particulares podrían discutirse en cualquier tiempo por los interesados o por terceros que nada tienen que ver con el asunto planteado, acarreando una peligrosa inseguridad jurídica y eliminando los términos de caducidad de la acción y (v) desnaturaliza



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

el procedimiento de la vía gubernativa cuyo agotamiento es necesario para acudir, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para darle la oportunidad a la Administración de revisar sus propios actos.

Adujo que tal posición no ha perdido vigencia, por cuanto ha sido reiterada en recientes sentencias del Consejo de Estado las cuales referencia. Del recuento jurisprudencial, el Tribunal estimó pertinente acoger el precedente jurisprudencial vertical, desarrollado por el Consejo de Estado como organismo de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, respecto del cual procede la acción de simple nulidad contra actos administrativos de índole particular, bajo la teoría de los móviles y finalidades que ha establecido que procede en los eventos en que con la demanda no se persiga la pretensión litigiosa; o de los efectos de la sentencia que se emitiera no se produzca un restablecimiento automático a favor del actor o de un tercero y cuando se advierta un perjuicio inminente al orden público económico social y cultural de la Nación.

Mencionó que bajo este marco y según las sentencias de la Sección Primera proferidas dentro de los expedientes núms. 11001-03-24-000-2000-06531-01 (6531) (Consejera Ponente Olga Inés Navarrete



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

Barrero) y 19001-23-31-000-2007-00116-01 (Consejero Ponente Marco Antonio Velilla Moreno), las cuales transcribe, a pesar de que se trate de actos administrativos de registro, bajo la teoría de los móviles y finalidades, la acción de simple nulidad procederá siempre y cuando se produzca la afectación de un interés colectivo o del medio ambiente, pero no así cuando se persiga un interés particular y con la anulación del acto se produzca un restablecimiento automático para quien demanda.

Anotó que consta en el proceso que el 8 de abril de 2010, la sociedad **ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.** expidió la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual con el objeto de amparar el vehículo de marca Kenworth, identificado con la placa número SND 852, cuyo tomador y beneficiario sería la Financiera Internacional S.A. y el asegurado, el señor **REYES DE JESÚS CRUZ OJEDA.**

Sostuvo que en el caso *sub lite*, en los hechos de la demanda la actora expresó, claramente, que en desarrollo de su objeto social aseguró el tractocamión mencionado; y que para obtener certeza sobre la legalidad de su matrícula investigó a través de la firma



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

PRELINCA LTDA la documentación soporte del registro inicial o matrícula.

Acotó que, el 20 de abril de 2010, la precitada firma solicitó ante la Secretaría de Tránsito de Zipaquirá la información acerca del registro inicial del vehículo mencionado, explicando que la misma obedecía al hecho de que atendían una reclamación por daños al vehículo de placas SND 852, presentada por la compañía RSA S.A. la que *"para efectos de indemnización deberá revisar la matrícula del rodante para evento al traspaso a la compañía"*.

Refirió que lo anterior pone en evidencia que existe de por medio una póliza de seguros, por la cual debe responder la accionante; que ésta tiene gran interés en que se declare la nulidad del registro inicial del citado vehículo realizado el 23 de diciembre de 2005, para efectos de atender la reclamación por daños formulada respecto del mismo, por lo que se infiere que no se pretende la defensa del ordenamiento legal, sino el restablecimiento automático que se produciría con la nulidad del aludido acto de registro pese a que tal pretensión no se propuso en la demanda; y que, además, tampoco se advierte de qué manera el acto acusado puede tener implicaciones más allá de la esfera de los particulares y afectar el orden público, social y



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

económico, toda vez que si se observa con cuidado el registro demandado sólo incidiría en los intereses que sobre el rodante tuviera su propietario, beneficiario de la prenda y la aseguradora.

Por lo anterior, consideró que, si bien la demanda había sido inicialmente admitida como acción de simple nulidad, después de haberse surtido la etapa probatoria, existían mayores elementos jurídicos fácticos que conducían a inferir que la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho. Que, en ese orden de ideas, debe entenderse que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual procedió a efectuar el análisis legal correspondiente del acto frente a la normatividad que regula dicha acción.

Señaló que el artículo 136, numeral 2, del CCA establece que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución de acto, según el caso. Que en tratándose de actos de registro, se tiene que el artículo 44 *ibidem* prevé que su notificación se entiende ejercida de manera diferente, esto es que los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar registros públicos se entenderán notificados el



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

día en que se efectúe la correspondiente anotación; sin embargo, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencias de 31 de enero de 2013 (Expediente núm. 25000-23-24-000-2002-0231-01 (8162), Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y de 6 de junio de 2003 (Expediente núm. 2011-00168, Magistrado Ponente Marco Antonio Velilla Moreno), ha considerado que en casos de demanda de un acto de registro debe tenerse como punto de partida, de dicho cómputo, el momento en que el interesado conoció dicho acto.

Sostuvo que de las pruebas obrantes en el expediente, tales como el oficio de 12 de abril de 2010, suscrito por el Asistente Especializado de automóviles de la aseguradora en el que se le encomienda la misión a la sociedad PRELINCA LTDA., para atender las labores de investigación derivadas del vehículo de placas SND 852; el derecho de petición radicado por la empresa PRELINCA LTDA., de 20 de abril de 2010 ante el Administrador de Sede Operativo Regional Zipaquirá, en el que solicita información respecto de la matrícula del vehículo mencionado y la respuesta al mismo de 26 de abril de 2010 por parte del Administrador SIETT Sede Zipaquirá, se infiere que para el 26 de abril de 2010 la demandante ya conocía la anotación del registro inicial del vehículo en cuestión; y como quiera que desde esa fecha



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

hasta la presentación de la demanda (4 de mayo de 2012) transcurrieron más de los cuatro meses, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se encontraba caducada.

Concluyó que, comoquiera que estaba probada la excepción de inepta demanda, por indebida escogencia de la acción, y la caducidad respecto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se abstuvo de evaluar la segunda excepción concerniente a la falta de vinculación de un tercero, por sustracción de materia.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La demandante manifiesta no compartir la sentencia recurrida, en síntesis, porque la acción de simple nulidad impetrada es la correcta, que ninguna de las pretensiones de la demanda formulada expresa, aspira o insinúa siquiera un restablecimiento del derecho de la sociedad accionante, y que, en tal sentido, la demanda se inscribe perfectamente dentro del *obiter dicta* y la *ratio decidendi* de la sentencia de constitucionalidad C-426 de 2012 de la Corte Constitucional, que sí produce efectos *erga omnes* y su observancia resulta forzosa para todos los operadores judiciales.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

Insiste en que no pretende el restablecimiento automático de un derecho subjetivo suyo, pues resulta evidente que, para derivar provecho de un eventual fallo de nulidad, la accionante y los terceros tendrían que acudir a la respectiva acción jurisdiccional de naturaleza contractual ante la jurisdicción especializada civil, por lo que no resulta acertado lo que aduce el fallador de instancia en el sentido de que se produciría automáticamente un restablecimiento del derecho.

Añade que la acción de nulidad se perfila como el único remedio jurídico para hacer valer el principio de estricta legalidad, en la medida en que lo que se busca es proteger la buena fe pública registral de la cual se nutre la totalidad de los ciudadanos para el desarrollo de sus negocios jurídicos y el libre tráfico de los bienes; y que el acto demandado sí es de especial trascendencia social puesto que sí involucra derechos de naturaleza colectiva, entre ellos, la fe pública, la seguridad jurídica, el imperio de la legalidad propia del Estado Social y Democrático de Derecho y el control de ingreso de vehículos automotores de carga.

Indica que el hecho de que hayan transcurrido, incluso, varios años, desde la expedición del acto registro, superando los pocos meses que otorga la Ley para incoar la acción de nulidad y restablecimiento del



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

derecho, no impide que se ejercite la acción de simple nulidad, pues el acto particular y concreto, que es abiertamente contrario a derecho, sigue produciendo efectos jurídicos, se sigue proyectando en el tiempo causando la lesión al bien jurídico que, para el caso, es el principio de legalidad.

Aduce que teniendo en cuenta lo anterior y aunado al hecho de que se encuentra demostrado que el automotor mencionado fue registrado en forma ilegal, se debe acceder a las pretensiones de la demanda.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

IV.1- Dentro de la oportunidad procesal, la parte demandada presentó alegatos de conclusión, en los cuales, en síntesis, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por lo que solicita que se confirme el fallo apelado.

IV.2.- Vencido el término para alegar de conclusión la parte actora y el Ministerio Público, guardaron silencio.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad del acto de registro inicial del tractocamión de placas SMD 852 de 23 de diciembre de 2005, expedido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Ubaté, hoy Secretaría de Tránsito de Zipaquirá, en favor de **ORLANDO ESPINOSA DELGADO**.

En el precitado acto aparecen las características del vehículo mencionado, tales como la marca, línea, modelo, combustible, la clase de vehículo, entre otros (folio 204 del cuaderno 1).

Previamente, cabe señalar que según lo establecido en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por expresa remisión del artículo 267 del CCA, el recurso de apelación se entiende interpuesto en lo desfavorable a la apelante, por lo cual el superior, en principio, no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto de este.

Como ya se indicó, la censura de la apelante se resume en el hecho de que, a su juicio, sí resulta procedente demandar vía acción de nulidad simple el acto registral acusado, dado que la eventual declaratoria de nulidad del mismo no comporta un restablecimiento



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

automático y, además, el acto es de especial trascendencia social puesto que sí involucra derechos de naturaleza colectiva, entre ellos, la fe pública, la seguridad jurídica y el imperio de la legalidad, por lo que la decisión del *a quo* de declarar probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción y, en consecuencia, la caducidad de la acción, debe ser revocada.

En este orden de ideas, como el asunto se contrae a establecer la procedencia o no de las excepciones de inepta demanda por indebida escogencia de la acción y caducidad de la acción, declaradas probadas por el Tribunal en la sentencia apelada, la Sala, en orden a dirimir la controversia, analizará las normas atinentes a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, frente a los actos de registro, la jurisprudencia sobre el particular y las pruebas obrantes en el proceso, así:

El artículo 84 del CCA, prevé:

“[...] **Artículo 84. Acción de nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

circulares de servicio y **de los actos de certificación y registro.** [...]” (Negritas y subrayas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 85 *ibidem*, preceptúa:

“[...] **Artículo 85. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño.

La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente [...]”.

A su vez, la Ley 769 de 6 de julio de 2002¹, respecto de la naturaleza del registro que aquí se analiza, determinó lo siguiente:

“[...] **Artículo 2o. Definiciones.** Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:
(...)

Matrícula: Procedimiento destinado a registro inicial de un vehículo automotor ante un organismo de tránsito en ella se consignan las características, tanto internas como externas del vehículo, así como los datos e identificación del propietario.
(...)

Registro nacional automotor: Es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. **En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros.**

Registro terrestre automotor: Es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y

¹ “[...] Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones [...]”.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. **En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros [...]**” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

“[...] **Artículo 37. Registro inicial. El registro inicial de un vehículo se podrá hacer en cualquier organismo de tránsito y sus características técnicas y de capacidad deben estar homologadas por el Ministerio de Transporte para su operación en las vías del territorio nacional [...]**” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

“[...] **CAPÍTULO VII.
REGISTRO NACIONAL AUTOMOTOR**

Artículo 46. Inscripción en el registro. Todo vehículo automotor, registrado y autorizado para, circular por el territorio nacional, incluyendo la maquinaria capaz de desplazarse, deberá ser inscrito por parte de la autoridad competente en el Registro Nacional Automotor que llevará el Ministerio de Transporte. También deberán inscribirse los remolques y semi-remolques. Todo vehículo automotor registrado y autorizado deberá presentar el certificado vigente de la revisión técnico-mecánica, que cumpla con los términos previstos en este código [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Como se observa del texto del artículo 84 del CCA, el legislador dispuso, en forma expresa, que los actos de registro fueran pasibles de ser enjuiciados a través de la acción de nulidad. Sobre este aspecto cabe traer a colación lo expuesto por esta Sección, en sentencia de 3 de agosto de 2006 (consejero ponente Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta), en la cual se precisó:

“[...] **Sobre el particular se ha de advertir que además de que los actos de registro pueden ser demandados en**



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

acción de simple nulidad según lo prevé el artículo 84 del C.C.A., esto es, mediante acción objetiva y que por lo mismo no requiere un interés directo en el asunto, vista la presente como acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cuestión planteada en dicha excepción implica aspectos que corresponden a terceros que se consideren vulnerados en sus derechos por un acto registral y que por lo mismo afecte la legalidad de éste, de allí que sean parte del fondo del asunto, por lo cual tienen la vocación de ser resueltos en la decisión sobre la controversia, de suerte que si es del caso lo que se concluya sobre ellos puede verse afectado con el sentido de dicha decisión. Por esa razón, la excepción no tiene vocación de prosperar.

1.2. **Igual ocurre y con más claridad con la segunda excepción, esto es, la falta de causa u objeto de la litis, pues es evidente que en este caso la causa u objeto está dado por los actos registrales demandados, todas que como tales son susceptibles de enjuiciamiento ante esta jurisdicción en virtud de los artículos 84 y 85 del C.C.A.** De allí que esta excepción también se declare como no probada [...]”² (Negritas y subrayas fuera de texto).

En este mismo sentido, ahondando en las consideraciones precedentes, frente a los actos de registro, independientemente de los efectos particulares que produzcan y teniendo en cuenta la enorme trascendencia que se reconoce al derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico, político, económico y social, la Sección se pronunció así:

“[...] Para poder realizar un pronunciamiento de fondo frente a los argumentos expuestos en la apelación, **es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso tercero del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad.** La norma en cita establece ad pedem literae lo siguiente:

² Sección Primera, sentencia de 3 de agosto de 2006, Radicado Nro. 11001-03-24-000-1995-00208-01, consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

(...)

A propósito del tema, es pertinente poner de relieve que todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio.

Aún a pesar de lo anterior y con independencia de los efectos particulares que pueda acarrear un acto de tal naturaleza, el legislador quiso contemplar de manera expresa la posibilidad de controvertir la legalidad de ese tipo de actos particulares a través de la acción de simple nulidad, teniendo en cuenta la enorme trascendencia que se reconoce al derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico, político, económico y social. Así las cosas, independientemente de que la declaratoria de nulidad de un acto de registro produzca efectos de carácter particular y concreto, la acción a incoar es la de nulidad.

El registro público inmobiliario, fue establecido en nuestro país como un mecanismo de protección jurídica del derecho de dominio y como un instrumento de información de acceso público que permite conocer la verdadera situación legal de los bienes raíces, **contribuyendo con ello a la seguridad de los negocios jurídicos, tema que desborda, por razón de su impacto y trascendencia los simples límites del interés particular, proyectándose hacia la esfera del interés general, lo cual explica que el Congreso de la República, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, haya previsto la procedencia de la acción de nulidad en estos casos. En ese orden de ideas, cualquier anotación que se haga en los folios de matrícula inmobiliaria, puede llegar a producir un impacto en el orden público social o económico de la Nación.**

(...)

Por su parte, el criterio de la "Regulación Legal" igualmente implica una extensión de la teoría de los motivos y finalidades por cuanto la precisa en el sentido de que, bajo el ejercicio de su potestad normativa, **el Legislador ha contemplado expresamente diversas situaciones en las que se considera que ciertos Actos Administrativos de carácter Particular pueden afectar gravemente el orden jurídico y la vida social, razones por las cuales consagra la posibilidad de impugnarlos judicialmente por vía de la acción de Nulidad**, referenciando para ello los casos de la Acción Electoral, los Actos de Nombramiento, las Cartas de Naturaleza y los de Marcas, a los cuales se puede agregar hoy



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

el caso de la acción de Nulidad Ambiental a la que se refiere la Ley 99 de 1993.

(...)

En este caso se observa que el planteamiento adoptado (...) se sustenta en los graves y nocivos impactos que se generan con la decisión contenida en el Acto Administrativo Particular, efectos cuya magnitud es de una trascendencia tal que atenta contra los superiores postulados del orden público de la Nación, sin que aquellos puedan confundirse con el interés general propio que implícitamente acompaña a toda decisión de una autoridad pública.

(...)

En ese contexto, la Sala considera que el Tribunal Administrativo de Córdoba actuó en forma equivocada al declarar probada la excepción de caducidad de la acción, **pues es claro que las acciones de simple nulidad pueden incoarse en cualquier tiempo y que en tratándose del cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos de registro, el mismo legislador señaló que la acción procedente es la acción de nulidad simple, independientemente de los efectos particulares que pudieren llegar a derivarse de la anulación del acto demandado [...]**³ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Esta posición fue reiterada por la Sección Quinta de esta Corporación que, al estudiar los asuntos remitidos por la Sección Primera, en virtud del de Descongestión núm.357 de 5 de diciembre de 2017, prohibió íntegramente la posición jurídica de esta última en temas referentes a actos de registro, Así, en el punto en mención, consideró:

³ Sección Primera, sentencias de 3 de noviembre de 2011, Radicado Nro. 23001-23-31-000-2005-00641-01, consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; de 7 de octubre de 2010, Radicado Nro. 11001-03-24-000-2004-00300-01, consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; y de 15 de diciembre de 2017, Radicado Nro. 13001-23-33-000-2014-00252-01, consejera ponente doctora María Elizabeth García González.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

“[...] Así las cosas, descendiendo a las particularidades del asunto sub exámine, tal y como lo ha señalado la Sección Primera en otras oportunidades⁴, los actos acusados, todos registrales, revisten un interés que desborda el subjetivo, representado en el aumento en la conformación e integración de la masa del pasivo que incluso se predica frente a una entidad que entró en liquidación como propietaria de los mentados bienes, cuyos contratos y actos fueron objeto de la actividad registral que la parte actora califica y glosa como irregular, por lo que se advierte la abstracción necesaria que se debe evidenciar de defensa del interés general superior de cara a la comunidad.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso tercero del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad. A propósito del tema, es pertinente poner de relieve que todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio y por ello nada obstaría para deprecar y encausar pretensiones que recauden la situación registral al panorama adecuado de los hechos y negocios que se plasman en el folio de matrícula inmobiliaria [...]⁵ (Negritas y subrayas por fuera de texto).

En el caso *sub lite*, de acuerdo con el acervo probatorio que obra en el expediente, se destaca lo siguiente:

Con fecha 8 de abril de 2010, la sociedad **ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.**, expidió la póliza de responsabilidad

⁴ *Ídem*.

⁵ Sección Quinta, sentencias de 17 de mayo de 2018, radicado núm. 25000-23-24-000-2008-00408-01, consejera ponente doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y de 31 de mayo de 2018, radicado núm. 20001-23-31-000-2011-00420-01, consejero ponente doctor Alberto Yepes Barreiro.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

civil extracontractual núm. 20061, con vigencia desde el 24 de marzo de 2010 hasta 24 de marzo de 2011, con el objeto de amparar el vehículo marca Kenworth, Clase Remolcador, Color Azul, modelo 2006, servicio público de placas SND 852, cuyo tomador es la Financiera Internacional S.A. y el beneficiario el señor **REYES DE JESÚS CRUZ OJEDA** (folios 12 y 13 del cuaderno 1).

Según el dicho de la demandante, luego de asegurar el automotor mencionado, a fin de obtener certeza sobre la legalidad de su matrícula, a través de la empresa PRELINCA LTDA, investigó la documentación del registro inicial, verificando que este había sido matriculado el 23 de diciembre de 2005, en la Oficina de Tránsito de Ubaté (hoy Oficina de Tránsito de Zipaquirá), bajo la vigencia de los Decretos 1437 de 2005 y 3525 de 2005, así como de la Resolución 1150 de 27 de mayo de 2005, esto es, que era necesario hacerlo por reposición.

Obra a folio 112 del cuaderno 1, el derecho de petición de 20 de abril de 2010, elevado por PRELINCA LTDA al Administrador Sede Operativo Regional Zipaquirá, a través del cual solicita que se certifique "[...] con qué oficio el Ministerio de Transporte autorizó (certificado de requisitos y/o aprobación de caución) el registro



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

Inicial del rodante de placas SND-852. Lo anterior obedece a que atendemos una reclamación por daños del vehículo ... presentado por la Compañía RSA SEGUROS S.A., quien para efectos de la indemnización debe revisar la matrícula del rodante para eventual traspaso a la Compañía.”.

Al derecho de petición antes mencionado se dio respuesta mediante Oficio SIETT ZTP-0760-2010 de 26 de abril de 2010, suscrito por el Administrador SIETT Sede Zipaquirá, en el cual se le informa que “ [...] *no se encontró Resolución de Cumplimiento de requisitos de chatarrización Póliza de Cumplimiento, emitida por la compañía de seguros.”*

Del texto del artículo 84 del CCA, así como de la reiterada jurisprudencia de la Corporación que ha quedado reseñada, y de las pruebas relacionadas, se colige que la acción de nulidad es la procedente para demandar los actos de registro, como el que ocupa en esta oportunidad la atención de la Sala, pues si bien es cierto que la demandante tiene un interés y unos derechos subjetivos sobre la eventual anulación del acto acusado, el objetivo perseguido trasciende los intereses particulares. Por lo tanto, al margen de que la declaratoria de nulidad de un acto de registro produzca efectos de



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

carácter particular y concreto, la acción a incoar en el caso bajo examen sí es la de nulidad simple, resultando improcedente acudir a la teoría de los móviles y finalidades ante la evidente habilitación legal del artículo 84 CCA frente a tales actos.

Con base en lo anterior, observa la Sala que si bien es cierto que erró el Tribunal al decretar la excepción de 'inepta demanda por indebida escogencia de la acción' al interpretar que la acción a incoar era la de nulidad y restablecimiento del derecho, -ya que no es procedente analizar la acción interpuesta por la actora a la luz de un medio de control distinto al que impone el CCA-, y, por ende, declarar la caducidad de dicho medio de control, absteniéndose de estudiar los cargos de la demanda, no es posible proferir, en esta instancia, pronunciamiento sobre el particular, por ser ello del resorte del *a quo*, lo cual no constituye una omisión sino la garantía de los principios de limitación de la competencia del Juez superior, de la doble instancia y del debido proceso.

En efecto, esta Sección en sentencia de 26 de abril de 2013 (Expediente núm. 2006-01004-01, Magistrada Ponente María Elizabeth García González), que ha sido reiterada en otros pronunciamientos, precisó:



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

"[...] Cabe advertir que esta Corporación, al estudiar en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas en primera por los Tribunales Contencioso Administrativos, en las cuales no se ha resuelto el fondo del asunto -ello ha sido considerado injustificado-, en su lugar, ha procedido a proferir la providencia de mérito que corresponda, en aplicación del último inciso del artículo 357 del C. de P.C., el cual prevé:

"Cuando se hubiere apelado una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante".

Sin embargo, la Sala observa que esta norma resulta incompatible con el texto de los artículos 29 y 31 de la Carta Política, que consagran el principio de la doble instancia.

Sobre este principio, la Corte Constitucional en sentencia C-095 de 2003 (Expediente D-4172, Magistrado ponente, doctor Rodrigo Escobar Gil), precisó:

"... 6.3. De la doble instancia, del debido proceso y del acceso a la administración de justicia.

4. El principio de la doble instancia está previsto en el artículo 31 de la Constitución Política, a cuyo tenor: "Toda sentencia podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley", en armonía con el artículo 29 del mismo ordenamiento, que consagra que toda persona tiene derecho a "... impugnar la sentencia condenatoria...".

Dicho principio no sólo se encuentra previsto en los artículos 29 y 31 de la Carta Fundamental, sino que también aparece consagrado en las normas de derecho internacional humanitario, concretamente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales le otorgan el carácter de garantía judicial y de mecanismo de protección, destinado a hacer efectivos los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico y a velar por la recta actuación de la administración, máxime en aquellos casos en los cuales a partir del ejercicio de sus funciones puede imponer sanciones (v.gr. en los procesos penales).



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

Así, en torno al desarrollo del procedimiento penal, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), dispone que: "**Garantías judiciales.** (...) 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...) h) Derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior". A su vez, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: "(...)5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley(...).

Luego, la misma Convención Americana sobre Derechos Humanos, de manera genérica y en relación con todo tipo de procedimientos, determina que: "**Artículo 25. Protección judicial.** 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados parte se comprometen:

- a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga el recurso;
- b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

Es claro que a partir de la interpretación armónica y sistemática de la Constitución Política y de los tratados internacionales de derechos humanos, el principio de la doble instancia se erige en una garantía esencial para preservar el debido proceso y, además, para mantener incólume la integridad de los derechos e intereses de los asociados.

En esta medida, el principio de la doble instancia se convierte en una garantía constitucional que informa el ejercicio del ius puniendi del Estado en todas sus manifestaciones, no sólo cuando se trata de la aplicación



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

del derecho penal por los órganos judiciales sino también en el derecho administrativo sancionatorio y, específicamente, en tratándose del desarrollo y práctica del derecho disciplinario¹

5. La doble instancia surgió ante la necesidad de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, ya que asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juez o fallador en la adopción de una decisión judicial o administrativa, y permite enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la ley. Con este propósito, el citado principio - según lo expuesto -, se constituye en una garantía contra la arbitrariedad, y en mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública.

6. Es, entonces, indudable que en el origen de la institución de la doble instancia subyacen los derechos de impugnación y de contradicción. En efecto, la garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión, exigen la presencia de una estructura jerárquica que permita la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa, sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o resulte forzosa la consulta.

La Corte, en relación con el tema, ha determinado que: "[t]radicionalmente se ha aceptado que el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa, con el fin de poder obtener la tutela de un interés jurídico propio, previo análisis del juez superior quien revisa y corrige los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo..."²

7. Por otra parte, el citado principio permite hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia, ya que éste por su esencia, implica la posibilidad del afectado con una decisión errónea o arbitraria, de solicitarle al juez o autoridad competente la protección y restablecimiento de los derechos consagrados en la Constitución y la ley³. Así mismo, la doble instancia tiene una relación estrecha con el derecho de defensa, ya que, a través del establecimiento de un mecanismo idóneo y efectivo para asegurar la recta administración de justicia, garantiza la protección de los



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

derechos e intereses de quienes acceden al aparato estatal⁴.

Por consiguiente, mediante la ponderación y aplicación armónica de estos derechos, se logra comprometer a las autoridades públicas en el logro de los fines propios del Estado Social de Derecho, entre los cuales, se destacan la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, la vigencia de un orden justo y el respeto de la dignidad humana (artículo 2 C.P.)...”.

Como quiera que el asunto a que se contrae la sentencia dictada en el proceso de la referencia, no está considerado dentro de los casos que deban ventilarse en única instancia, resolver de fondo la controversia en la segunda instancia, implica reemplazar al a quo en el estudio de los cargos de la demanda que no realizó y equivale a convertirla en única instancia, privando a la parte desfavorecida del derecho fundamental de ejercer legítimamente su defensa, íntimamente ligado al debido proceso y al acceso a la Administración de Justicia.

Por estas razones, en cumplimiento de lo normado en el artículo 4º de la Carta Política⁶, debe la Sala inaplicar el último inciso del artículo 357 del C. de P.C., para este caso concreto [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Este criterio también ha sido reiterado en varios pronunciamientos por la Sección Quinta de esta Corporación⁷.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y comoquiera que la acción de nulidad simple interpuesta por la actora sí es idónea para

⁶ Dicho artículo prevé: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”.

⁷ En similar sentido, esta Sala profirió las sentencias de 7 de junio de 2018, radicado Nro. 25000-23-24-000-2009-00287-01, consejero ponente doctor Alberto Yepes Barreiro, actor: La Previsora S.A. Compañía de Seguros; demandado: Nación-Contraloría General de la República y de 12 de julio de 2018, radicado Nro. 25000-23-24-000-2012-00796-02, consejero ponente doctor Alberto Yepes Barreiro.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

formular y tramitar la pretensión de nulidad del acto administrativo de registro constituido por la matrícula o registro inicial del tractocamión de placa SND 852, expedido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Ubaté (hoy Zipaquirá), en favor del señor **ORLANDO ESPINOSA DELGADO**, la Sala procederá a revocar la sentencia de 17 de octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, dispondrá que una vez ejecutoriada esta providencia, se devuelva el expediente a ese Tribunal para que se pronuncie, en el término de cuarenta (40) días, establecido en el artículo 211 del CCA, respecto de la restante excepción de 'falta de integración de litisconsorte necesario o de un tercero interesado', propuesta por el **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**, así como de los cargos de nulidad incorporados en la demanda inicial por **ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS (COLOMBIA) S.A.**, en observancia y garantía de los principios de lealtad procesal, debido proceso y doble instancia, tal como se ordenará en la parte resolutive de esta providencia.

Por último, se tendrá como apoderada del **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA** a la doctora **MÓNICA GISELLA CAÑÓN GÓMEZ**, de conformidad con el poder y los documentos obrantes a folios 35 a 39 del cuaderno de apelación.



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA S.A.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 17 de octubre de 2014, proferida por la Sala en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar, y una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente a ese Tribunal para que se pronuncie, en el término de cuarenta (40) días, establecido en el artículo 211 del CCA, respecto de la restante excepción de 'falta de integración de litisconsorte necesario o de un tercero interesado', propuesta por el **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**, así como de los cargos de nulidad incorporados en la demanda inicial por **ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS (COLOMBIA) S.A.**, en observancia y garantía de los principios de lealtad procesal, debido proceso y doble instancia.

SEGUNDO: TENER como apoderada del **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA** a la doctora **MÓNICA GISELLA CAÑÓN GÓMEZ,**



Número único de radicación: 25000-23-24-000-2012-00600-01
Actora: ASEGURADORA ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS COLOMBIA SA.

de conformidad con el poder y los documentos obrantes a folios 35 a 39 del cuaderno de apelación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de 23 de febrero de 2023.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Salva voto

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Salva voto

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN
Conjuez

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.