

CONTRATO DE SEGURO - Niega. Caso vehículo automotor de servicio público, camión, incinerado por grupo guerrillero del ELN, en el corregimiento de Caracolito del municipio de Copey / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Niega por falta de legitimación en la causa material por activa. La reclamación por un siniestro por pérdida total de vehículo automotor solo es procedente respecto del propietario y no puede extenderse a terceros indeterminados, como lo es el arrendatario / CONTRATO DE SEGURO - Compraventa de vehículo solo transfiere propiedad y no transfiere derechos a reclamar riesgos cubiertos por pólizas de seguros / VEHICULO AUTOMOTOR - Propiedad de vehículo. Prueba: Inscripción del título traslativo en el registro nacional automotor

En este sentido resulta lógico afirmar que, ante el siniestro de pérdida total por daños, el beneficiario es, exclusivamente, el propietario del vehículo, pues su derecho de dominio y su patrimonio es el que se ve menoscabado ante la ocurrencia del riesgo asegurado, por lo que no puede entenderse que, para el caso concreto, en donde ocurrió una pérdida total por daños, la mención alusiva a “terceros indeterminados” se extienda a persona distinta del propietario del automotor siniestrado. Si bien es cierto que la titularidad del interés asegurable en los seguros de daños puede predicarse de manera general tanto del propietario como del tenedor de bienes muebles –como es el caso de los automotores-, debe señalarse que, en el presente caso, el legitimado para reclamar la indemnización era el titular del derecho patrimonial derivado de la propiedad del vehículo, comoquiera que el siniestro sobre el cual se elevó reclamación fue la pérdida total por daños, la cual incide, sin ambages, en el patrimonio del propietario y constituye, para efecto del amparo contemplado en la póliza, solo una de las facetas del interés asegurable, ya que también se incluyó dentro de la cobertura la pérdida parcial por daños y el lucro cesante. (...) Respecto del interés asegurable, resulta pertinente traer colación el concepto expuesto por el doctor Efrén Ossa, en los siguientes términos: “Puede definirse como la relación económica, amenazada en su integridad por uno o varios riesgos, en que una persona se halla con las cosas o derechos, tomados en sentido general o particular”. Precisamente, a la luz de la anterior definición resulta claro que, en el marco de la póliza en comento y de conformidad con las cláusulas transcritas, el interés asegurado lo constituía el vehículo de servicio público, sometido a los riesgos de pérdida total o parcial por daños y lucro cesante, derivados de “los actos provenientes de huelgas, amotinamientos, conmociones civiles y/o terrorismo”, siendo que, ante la pérdida total por daños, la calidad de beneficiario recae sobre el titular del derecho de propiedad sobre el vehículo afectado ante la ocurrencia del siniestro o, en otros términos, por la realización del riesgo asegurado. (...) En este orden de ideas, el derecho a reclamar la indemnización le corresponde al propietario y no al arrendatario, condición esta última que la demandante reconoce era la que tenía para el momento del siniestro, comoquiera que la opción de compra pactada en el contrato de Leasing se ejerció después de ocurridos los hechos y conllevó la inscripción en el registro automotor, como propietaria, solo hasta el 23 de julio de 1998, por transferencia del derecho de dominio que le hiciera Progreso Leasing S.A.. Como puede apreciarse en cuanto al tema de análisis, el acervo probatorio refleja que la titularidad del derecho de dominio para la fecha del siniestro, esgrimida por la accionante como base de sus pretensiones, no fue demostrada en el proceso, siendo que, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Subsección, la propiedad sobre vehículos automotores sólo puede ser acreditada mediante la inscripción del título traslativo en el registro nacional automotor, inscripción que, tal como quedó visto, se llevó a cabo pasados aproximadamente 22 meses después de la fecha de los hechos. Sumado a lo anterior se tiene que no aparece demostrado en el plenario

que, adicionalmente al negocio jurídico que conllevó la tradición del dominio sobre el automotor siniestrado en cabeza de la señora Silva Fernández, se pactara la cesión del derecho a reclamar la indemnización derivada de los amparos contenidos en la póliza No. 7-54778, derecho que, según se vio, para la fecha del siniestro tenía como titular a la sociedad Progreso Leasing, por lo que no puede entenderse que la compraventa realizada tuviera el alcance de transmitir un derecho distinto al de propiedad. Así las cosas, se impone concluir que la demandante no acreditó tener la condición de beneficiaria de la póliza No. 7-54778, por cuya indemnización reclama, lo que configura una falta de legitimación material en la causa por activa, condición que constituye requisito anterior y necesario para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado, circunstancia que impone confirmar la sentencia apelada, pero de conformidad con los argumentos expuestos en esta providencia. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre este tema ver la decisión de 26 de febrero de 2016, EXP. 27749.

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Pretensiones de indemnización sobre un contrato de seguro. Indebida escogencia de la acción / CONTRATO DE SEGURO - Suscrito por entidad pública. Competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

De hecho, la argumentación presentada tanto en la demanda como en el recurso de apelación pone de manifiesto que se discute la negativa de la aseguradora frente al pago de la indemnización que reclamó la hoy demandante, a la cual considera tener derecho a la luz de la póliza de seguro No. 7-54778, tomada por el Ministerio de Hacienda y crédito Público, es decir que la litis gira en torno a ese puntual aspecto que enmarca la controversia en el mencionado contrato de seguro, lo cual, como viene de verse, no permite sino llegar a una sola conclusión, esto es, que la demanda se instauró con el propósito de que se declarara que la objeción formulada por la aseguradora no se ajustó a derecho, pues el siniestro se encontraba amparado por una póliza de seguro tomada por el Estado y, en consecuencia, la demandante tenía derecho al reconocimiento de la indemnización reclamada. (...) Así las cosas, concluye la Sala que la acción ejercida fue, sin lugar a dudas, la contractual y que la causa petendi la constituyó la objeción que La Previsora formuló frente a la reclamación elevada con ocasión de la destrucción del vehículo identificado con las placas SYK-494, raciocinio que no impide efectuar un pronunciamiento de fondo en esta instancia, bajo el entendido de la acción procedente, tal como lo estimara esta Subsección en anterior oportunidad. (...) Sumado a lo anterior, con la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, más precisamente de las normas que regulan competencias, se tiene que su artículo 75 prescribe, expresamente, que la jurisdicción competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y como quiera que en este caso el contrato de seguro -que según la demanda ampara el daño sufrido por la demandante-, se suscribió entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y La Previsora S.A., forzoso es concluir que esta Jurisdicción es competente para asumir el conocimiento de la demanda, competencia que se reafirma si se tiene en cuenta que también se encuentran vinculados al proceso el Ministerio de Transporte y el INVIAS, tomadores y asegurados en la póliza No. 158161.

LEGITIMACION EN LA CAUSA - Falta de legitimación en la causa por activa. Actora no era propietaria de vehículo automotor / LEGITIMACION EN LA CAUSA - Procede, accede. Caso vehículo automotor de servicio público,

camión, incinerado por grupo guerrillero del ELN, en el corregimiento de Caracolcito del municipio de Copey

En este orden de ideas, el derecho a reclamar la indemnización le corresponde al propietario y no al arrendatario, condición esta última que la demandante reconoce era la que tenía para el momento del siniestro, comoquiera que la opción de compra pactada en el contrato de Leasing se ejerció después de ocurridos los hechos y conllevó la inscripción en el registro automotor, como propietaria, solo hasta el 23 de julio de 1998, por transferencia del derecho de dominio que le hiciera Progreso Leasing S.A. (...) Así las cosas, se impone concluir que la demandante no acreditó tener la condición de beneficiaria de la póliza No. 7-54778, por cuya indemnización reclama, lo que configura una falta de legitimación material en la causa por activa, condición que constituye requisito anterior y necesario para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado, circunstancia que impone confirmar la sentencia apelada, pero de conformidad con los argumentos expuestos en esta providencia

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 / LEY 80 DE 1993 / DECRETO 1909 DE 1992 - ARTICULO 59

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D. C., cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015).

Radicación número: 25000-23-26-000-1998-02485-01(33571)

Actor: ELSA SILVA FERNANDEZ

Demandado: NACION - MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y OTRO

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia proferida el 11 de octubre de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

ELSA SILVA FERNANDEZ, quien actúa por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa instaurada en contra de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y La Previsora S.A., solicitó que se declare a la parte demandada patrimonialmente responsable como consecuencia de la reiterada negativa de la aseguradora frente al pago de la indemnización correspondiente al seguro que amparaba el vehículo automotor de su propiedad, identificado con las placas SYK-494, el cual fue incinerado por un grupo guerrillero el 20 de septiembre de 1996, a la altura del corregimiento de Caracolicito del Municipio de Copey, Cesar.

Como pretensiones solicitó que se condenara al pago de las siguientes indemnizaciones a favor de la señora Elsa Silva Fernández:

- ❖ Por concepto de daño emergente, la suma de \$116.195.646 y por lucro cesante, la suma de \$18.000.000 mensuales, liquidados desde la fecha en que fue destruido el automotor y hasta la fecha del pago de la indemnización.
- ❖ Por concepto de perjuicios morales, la suma equivalente a 2.000 gramos de oro fino.

Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones se expusieron en el libelo los que la Sala se permite resumir de la siguiente manera:

Según se afirmó en la demanda, la señora Elsa Silva Fernández era propietaria de un tracto camión identificado con placas SYK-494, modelo 1992, color rojo, de servicio público, matriculado en el Instituto Departamental de Tránsito y Transportes de Cundinamarca, Municipio de Mosquera.

Se manifestó que, aproximadamente a las 6:30 de la mañana del día 20 de septiembre de 1996, a la altura del corregimiento Caracolicito del Municipio de Copey, el grupo guerrillero autodenominado Ejército de Liberación Nacional - ELN-, incineró el mencionado automotor, por lo que quedó totalmente destruido en razón de la acción subversiva.

Afirmó la actora que, ese mismo día, por vía telefónica, le informó sobre lo ocurrido a su agente de seguros, la Compañía Integral de Seguros, mientras que al día siguiente formuló la reclamación correspondiente ante la Aseguradora Colseguros S.A., según el amparo pactado en la póliza No. 092-22-006663, la cual tenía vigencia hasta las 24 horas del 19 de octubre de 1996; sin embargo, la

entidad le informó que dicha póliza contemplaba de manera expresa la *“exclusión de siniestros cubiertos por el seguro de peajes”*, entre ellos los actos de grupos subversivos, frente a los cuales el Estado, a través del Ministerio de Transporte, había tomado una póliza con La Previsora, por lo que debía presentar la reclamación ante esta última entidad.

Dice la demanda que, ante la reclamación presentada, La Previsora negó el pago de la indemnización a través de comunicaciones de 24 de junio y 10 de noviembre de 1997, al considerar que existían incongruencias entre la declaración de importación y el registro de importación del vehículo ante el INCOMEX, así como otras inconsistencias referidas a su identificación, el modelo y la licencia de importación, lo que llevaba a concluir que se había incurrido en la infracción administrativa de contrabando, circunstancia que se encuadraba dentro de las exclusiones contenidas de manera expresa en la póliza de seguro.

Adujo la actora que, a fin de establecer la legalidad de la nacionalización del automotor, solicitó a la sociedad CITEP LTDA., importadora y vendedora del vehículo, que se pronunciara frente a las observaciones efectuadas por La Previsora, por lo que, a través de comunicación de 17 de agosto de 1998, la vendedora descalificó las apreciaciones de la aseguradora, pues con el mismo registro importó varias tractomulas, canceló los aranceles aduaneros y el IVA y efectuó la declaración correspondiente.

Afirmó que estaba plenamente establecido que el automotor de placas SYK-494 fue legalmente importado al país, tal como se deducía del registro de importación expedido por el INCOMEX Bogotá, las declaraciones de aduanas y los manifiestos de importación expedidos por la DIAN.

Expuso que, para la época de los hechos, la demandante todavía debía varias cuotas del contrato de leasing suscrito con la sociedad Progreso Leasing S.A., Compañía de Financiamiento Comercial y que, con ocasión del siniestro, la entidad exigió el cumplimiento del contrato, so pena de iniciar las acciones judiciales pertinentes, por lo que fue pagado el saldo de la obligación contraída para hacerse a la propiedad del automotor.

A juicio de la demandante, La Previsora incurrió en una falla en el servicio, por haber negado u objetado el pago de la indemnización correspondiente ante la

realización del riesgo asegurado, toda vez que “*el daño del automotor se encontraba amparado por una póliza tomada por el Estado*”¹.

La demanda así formulada y radicada el 17 de septiembre de 1998² fue inicialmente remitida por competencia a la jurisdicción ordinaria³, al estimarse que la controversia giraba en torno a un presunto incumplimiento de un contrato de seguro celebrado entre el Ministerio de Transporte y La Previsora S.A.

El proceso correspondió por reparto al Juzgado 10 Civil del Circuito de Bogotá, despacho que estimó que la discusión se enmarcaba en el cumplimiento de un contrato estatal, según lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, razón por la cual propuso conflicto negativo de competencia⁴, colisión que fue dirimida por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante providencia de 3 de junio de 1999⁵, en donde se resolvió que el asunto debía ser asumido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En estas condiciones, la demanda fue admitida mediante auto proferido el 23 de agosto de 1999⁶, en donde se resolvió no vincular al Ministerio de Hacienda y Crédito público, toda vez que, si bien La Previsora era una entidad vinculada a dicho Ministerio, tenía la naturaleza de ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado, dotada con personería jurídica y capacidad para comparecer directamente al proceso. Dicha decisión fue notificada en debida forma al Ministerio Público⁷ y a La Previsora⁸.

Vale anotar en este momento que, posteriormente, con auto de 3 de septiembre de 2003⁹ el Tribunal *a quo* ordenó citar como litisconsorte necesario por pasiva a la Nación – Ministerio de Obras y Transporte y, con auto de 12 de diciembre del mismo año¹⁰, se dispuso la vinculación en la misma calidad respecto del Instituto

¹ Sobre este aspecto vale señalar que en la demanda se solicitó como prueba, que se oficiara a La Previsora para que allegara al proceso “*copia auténtica del Contrato de Seguros tomado por el Gobierno Colombiano, vigente para el día 20 de septiembre de 1996, y con la cual el Estado Colombiano amparara riesgos de los cuales es importante proteger y controlar, como es el caso de aquellos ocasionados por la acción violenta de grupos subversivos sobre vehículos automotores*”.

² Folio 113 del cuaderno principal No. 1.

³ Auto de 5 de noviembre de 1998, obrante a folios 116 y 117 del cuaderno principal No. 1.

⁴ Auto de 17 de febrero de 1999, visible a folios 120 y 121 del cuaderno principal No. 1.

⁵ Folios 17 a 23 del cuaderno No. 3.

⁶ Folio 25 del cuaderno principal No. 1.

⁷ Folio 126 vto. del cuaderno principal No. 1.

⁸ Folio 127 del cuaderno principal No. 1.

⁹ Folios 253 y 254 del cuaderno principal No. 1.

¹⁰ Folios 292 y 293 del cuaderno principal No. 1.

Nacional de Vías – INVIAS-, por lo que sus argumentos de defensa se resumirán a continuación, en conjunto con lo expresado por La Previsora.

La Previsora presentó contestación oportuna al libelo para oponerse a las pretensiones incoadas¹¹, para lo cual propuso como excepciones las de ausencia de responsabilidad, ilegitimidad en la causa, falta de jurisdicción, inepta demanda y no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

Señaló que había suscrito con el Ministerio de Transporte y/o INVIAS la **póliza No. 158161**, en donde se excluía el amparo *“cuando el ingreso al país del vehículo o su posesión y tenencia resulten ilegales o se compruebe que su matrícula es fraudulenta”*, por lo que era condición de la citada póliza la revisión sobre la legítima importación de los vehículos frente a los cuales se reclamaba indemnización, verificación que permitió establecer que en la declaración de importación del rodante aparecía señalado un número de registro que correspondía al aprobado a COLGAS respecto de lámina plana de hierro, utilizable en la fabricación de cilindros de gas, mas no de tracto camiones, por lo que se objetó el pago reclamado. Indicó que el vehículo carecía de registro de importación, pues el número presentado correspondía a otra clase de mercancía y de importador, además de haberse modificado la declaración de importación para cambiar el número de serial del vehículo, lo que implicaba que era una mercancía diferente, según lo dispuesto en el parágrafo del artículo 59 del Decreto 1909 de 1992.

Expuso que la póliza tomada por el Ministerio de Transporte tenía como beneficiarios de la indemnización a los *“propietarios de vehículos que transitan en carreteras nacionales sujetas al cobro de peaje”*, mientras que para el 20 de septiembre de 1996 la demandante no tenía la calidad de propietaria del automotor, sino de arrendataria solidaria, con tenencia, uso, goce, cuidado, administración, explotación y vigilancia, según lo pactado en el contrato de arrendamiento financiero No. 2201, suscrito con Progreso Leasing, sin que apareciera demostrada ninguna cesión de los derechos que le pudieran corresponder al arrendador en razón del siniestro ocurrido.

En cuanto a la jurisdicción señaló que las decisiones sobre pago de siniestros no constituían hechos, omisiones ni operaciones administrativas, sino

¹¹ Folios 130 a 152 del cuaderno principal No. 1.

actividades propias de su objeto social, regidas por las normas comerciales y no por la Ley 80 de 1993, no obstante se había demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de una acción diferente a la contractual, lo que también configuraba una inepta demanda.

Finalmente, señaló que debían ser citados como litisconsortes necesarios los demás arrendatarios que eran parte del contrato de Leasing.

El Ministerio de Transporte contestó la demanda para manifestar que se configuraban las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y la inexistencia de la obligación¹², toda vez que la **póliza No. 158161** no había sido tomada por el Ministerio, sino por el Fondo Vial Nacional, por disposición del Decreto 1828 de 1992, entidad que posteriormente se reestructuró en el Instituto Nacional de Vías, establecimiento público del orden nacional.

Por su parte, el Instituto Nacional de Vías¹³ adujo como excepciones las de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la obligación, por considerar que, al tenor de la **póliza No. 158161**, era La Previsora la entidad llamada a responder en razón del seguro tomado por el Ministerio de Transporte – INVIAS, no obstante lo cual el siniestro estaba enmarcado dentro de las exclusiones del contrato de seguro.

Asimismo, señaló que se evidenciaba una falta de legitimación en la causa por activa, por cuanto la demandante no era la propietaria del vehículo para el momento de ocurrencia del siniestro, sino que adquirió la propiedad el 23 de julio de 1998, casi dos años después, por lo que era la sociedad Progreso Leasing quien tenía el derecho de adelantar la reclamación de la indemnización, sin que constara en el contrato de leasing la cesión de tal derecho a la demandante, quien en últimas lo que adquirió no fue el vehículo sino su salvamento.

Expuso que se configuraba igualmente una falta de competencia, toda vez que los hechos sucedieron en el Municipio de Copey, Cesar, por lo que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no era el llamado a conocer del proceso.

Dijo la entidad que no se agotó la conciliación previa como requisito de procedibilidad y que la acción estaba caducada, *“pues los hechos ocurrieron el*

¹² Folios 269 a 275 del cuaderno principal No. 1.

¹³ Folios 298 a 306 del cuaderno principal No. 1.

20 de septiembre de 1996 y la demanda se presentó el 17 de septiembre de 1998’.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de auto de 15 de febrero de 2000 abrió el proceso a pruebas¹⁴ y con providencia de 16 de septiembre de 2004¹⁵ se decretaron las solicitadas por los litisconsortes vinculados posteriormente. Una vez concluido el término probatorio, mediante proveído de 7 de octubre de 2005¹⁶, corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo.

En esta oportunidad procesal se pronunció la parte demandante¹⁷ para reiterar - *en esencia*- los argumentos planteados en la demanda y agregar que, a la luz de las pruebas allegadas, estaba demostrado en el proceso que la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público había suscrito con La Previsora el contrato de seguro de automóviles contenido en la **póliza No. 7-54778**, con cubrimiento entre el 17 de abril de 1996 y el 16 de abril de 1997, con la cual se buscó amparar los riesgos de todos los vehículos automotores que se desplazaban por el territorio nacional, por lo que, al tenor de las condiciones del seguro, era claro que el hecho que motivó la demanda estaba bajo su amparo.

Expuso igualmente que los coarrendatarios del contrato de leasing consintieron en que la propiedad del automotor se consolidara en la señora Elsa Silva Fernández, por haber sido ella quien contrató al conductor y asumió el pago de impuestos y mantenimiento, así como la coordinación de la explotación económica del vehículo.

La Previsora insistió en las razones expuestas para negar el pago de la indemnización¹⁸, relativas a las irregularidades observadas en el trámite de importación del automotor.

El Ministerio de Transporte, el INVIAS y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

I.I.-LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

¹⁴ Folios 190 y 191 del cuaderno principal No. 1.

¹⁵ Folios 341 a 343 del cuaderno principal No. 1.

¹⁶ Folio 361 del cuaderno principal No. 1.

¹⁷ Folios 362 a 379 del cuaderno principal No. 1.

¹⁸ Folios 380 a 382 del cuaderno principal No. 1.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante sentencia proferida el 11 de octubre de 2006¹⁹, resolvió negar las pretensiones formuladas en la demanda.

Se refirió el *a quo* a las excepciones de falta de jurisdicción y competencia, para señalar que la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ya había resuelto sobre la jurisdicción competente para conocer del proceso, de manera que al versar la demanda sobre una presunta omisión en el pago de la póliza de seguro y no respecto de la incineración del automotor de placas SYK-494, la competencia territorial se ajustaba a derecho. De otra parte, denegó las demás excepciones formuladas al considerar que el libelo se radicó dentro de la oportunidad prevista en la ley y que la controversia debía resolverse al analizar de fondo el asunto.

Como sustento de la decisión de fondo, señaló el Tribunal que la demandante no era beneficiaria de la **póliza No. 158161**, toda vez que, para la fecha de los hechos, tenía el uso y goce del vehículo placas SYK-494, pero jurídicamente no era propietaria del mismo, porque todavía no se había hecho efectiva la opción de compra contemplada en el contrato de arrendamiento financiero No. 2201, es decir que la entidad propietaria era Progreso Leasing y fue solo hasta el 23 de julio de 1998 que la señora Silva Fernández adquirió el derecho real de dominio, al inscribirse como propietaria en el correspondiente registro automotor.

Expuso el *a quo* que no podía afirmarse que la transmisión del derecho de dominio en razón de la opción de compra, cuya tradición operó con la inscripción en el registro automotor, implicara la subrogación de la adquirente respecto de todos los derechos que como acreedor tuviera el antiguo propietario, pues uno era el derecho real de dominio sobre el vehículo y otro el derecho personal de Progreso Leasing a obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de parte de La Previsora, en razón de la **póliza No. 158161**, para lo cual citó el contenido del artículo 1107 del Código de Comercio, atinente a las consecuencias jurídicas que conlleva la transferencia por acto entre vivos del interés asegurado, norma que, a su juicio, era clara en señalar que el contrato de seguro se extinguía automáticamente por no informarse a la aseguradora sobre dicha transferencia ni obtener su consentimiento, condiciones cuyo cumplimiento no estaba acreditado en el proceso.

¹⁹ Folios 88 a 101 del cuaderno de segunda instancia.

De cara a lo anterior, concluyó que la demandante no tenía derecho para ser la beneficiaria del contrato de seguro, por lo que estaba en el deber jurídico de soportar la negativa de pago por parte de La Previsora, es decir que no existía un daño antijurídico.

I.II.- EL RECURSO DE APELACION

De manera oportuna la parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la providencia de primera instancia, para solicitar su revocatoria y que se despacharan favorablemente las pretensiones de la demanda²⁰.

Para sustentar el recurso afirmó, en síntesis, que los daños sufridos al perder su vehículo de servicio público por la acción violenta de la insurgencia, estaban amparados por un seguro tomado por el Estado Colombiano, el que implicaba para la aseguradora el pago de la indemnización, no obstante lo cual su negativa para asumir el riesgo motivó la acción de reparación directa.

Expuso que, con la demanda, solicitó que se oficiara a La Previsora para que remitiera copia auténtica del contrato de seguro tomado por el Gobierno Colombiano, vigente para el día 20 de septiembre de 1996, con el cual se ampararon los riesgos ocasionados por la acción violenta de grupos subversivos contra vehículos automotores, razón por la cual también se allegó al plenario copia auténtica de la **póliza No. 7-54778** *-frente a la cual no se refirió el a quo-*, tomada por el Ministerio de Hacienda y crédito Público, vigente entre el 17 de abril de 1996 y el 16 de abril de 1997, con un límite asegurado de \$7.000.000.000 y en donde se indicó como *“beneficiario/afianzado o contratista”* a *“terceros indeterminados”*. En cuanto a la cobertura, dicha póliza amparaba a los vehículos de servicio público municipal e intermunicipal en el territorio nacional, frente a los actos provenientes de *“huelgas, amotinamientos, conmociones civiles y/o terrorismo”*.

A la luz de lo anterior, concluyó la recurrente que el siniestro reclamado se encontraba subsumido dentro de la aludida póliza de seguros y que al establecerse como beneficiarios a los *“terceros indeterminados”*, el amparo cobijaba no solo a los propietarios de vehículos, sino a cualquier persona que

²⁰ Recurso presentado el 27 de octubre de 2006, obrante a folios 396 y 397 del cuaderno de segunda instancia, el cual fue debidamente sustentado en tiempo mediante escrito radicado el 27 de febrero de 2007, visible de folios 405 a 429 del mismo cuaderno.

resultara lesionada por la destrucción o daños sufridos por un vehículo de servicio público, dentro de la cobertura amparada, es decir, actos provenientes de huelgas, amotinamientos, conmociones civiles y/o terrorismo.

Se dijo que la apreciación del Tribunal, en el sentido de considerar a la firma Progreso Leasing como única titular de la reclamación, por ostentar la propiedad del automotor al momento del siniestro, era contradictoria e injusta, pues la póliza en cuestión se refirió a “*terceros indeterminados*”, sin exigir que se tratara de “*propietarios*”.

En cuanto a las razones que tuvo La Previsora para negar la reclamación, señaló que la carga de la prueba corría a cargo de dicha entidad, sin que apareciera demostrado que el automotor destruido ingresara al país de manera ilegal o que su matrícula fuera fraudulenta, pues se allegaron copias auténticas de documentos públicos que desvirtuaban los argumentos presentados para negar el pago reclamado.

2. El trámite de segunda instancia

El recurso planteado en los términos expuestos fue admitido con providencia del 20 de marzo de 2007²¹. Posteriormente, por auto del 18 de mayo de la misma anualidad²² se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

En esta oportunidad procesal se pronunció el Instituto Nacional de Vías, para prohiar los argumentos expuestos en la sentencia de primera instancia, a lo que agregó que debía tenerse en cuenta la existencia de la **póliza No. 158161** y su certificado modificadorio No. 314722 del 29 de diciembre de 1995, cuyos tomadores fueron el Ministerio de Transporte y el INVIAS²³.

La parte actora, el Ministerio de Transporte y el Ministerio Público guardaron silencio.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el asunto.

²¹ Folio 430 del cuaderno de segunda instancia.

²² Folio 432 del cuaderno de segunda instancia.

²³ Folios 433 a 435 del cuaderno de segunda instancia.

II.- CONSIDERACIONES

1. Cuestión previa: La acción instaurada y la *causa petendi*²⁴.

Teniendo en consideración la discusión que viene planteada en el sub lite, relacionada con la denegación de la indemnización reclamada por la demandante bajo el amparo del contrato de seguros que, se afirmó, cobijaba el vehículo identificado con las placas SYK-494, resulta necesario hacer referencia a la procedencia de la acción instaurada en pos de acceder en sede jurisdiccional al mencionado resarcimiento.

En este sentido, es pertinente recordar que el Código Contencioso Administrativo - *Decreto 01 de 1984*²⁵- en su texto vigente a la fecha de presentación de la demanda²⁶, disponía en su artículo 86 que las controversias cuyo origen o causa fuera un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o de cualquier otra causa, debía tramitarse a través de la acción de reparación directa.

Igualmente, de conformidad con el artículo 87 del mismo Código, los litigios que tuvieran origen en un contrato estatal debían ser resueltos a través de la acción de controversias contractuales, por medio de la cual las partes podían solicitar que *“se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas”*.

En ese contexto, se procede a analizar si los fundamentos fácticos que le sirvieron de sustento a las pretensiones que fueron planteadas en la demanda tienen su origen en un contrato o si, por el contrario, no son el resultado de aquel, sino de un hecho, una omisión, una operación administrativa o de la ocupación temporal o

²⁴ El concepto de *causa petendi* ha sido entendido por la doctrina como *“la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia”*; dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, pues son éstos, los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones. LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, *Procedimiento Civil*, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá 2002. Pág. 643.

²⁵ Normatividad aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: *“Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”*

²⁶ La demanda se presentó el 17 de septiembre de 1998, fecha para la cual ya se encontraban en vigencia las modificaciones realizadas a los artículos 86 y 87 por la Ley 446 de 1998, norma que fue publicada en el diario oficial No. 43335 del 8 de julio de 1998.

permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o de cualquier otra causa.

Según se extrae del relato de la demanda y se corrobora con lo expuesto en el recurso de apelación incoado en contra del fallo de primera instancia, se discuten en concreto dos aspectos **(i)** Que los daños sufridos por la demandante, al perder su vehículo de servicio público por la acción violenta de la insurgencia, estaban amparados por una póliza de seguros tomada por el Estado; y, **(ii)** Que la objeción formulada frente a la reclamación no se ajustaba a derecho, pues no estaba demostrado que el automotor destruido ingresara al país de manera ilegal o que su matrícula fuera fraudulenta, toda vez que se allegaron copias auténticas de documentos públicos que desvirtuaban los argumentos presentados por la aseguradora para negar el pago reclamado.

Debe recordarse que La Previsora negó el pago de la indemnización a través de comunicaciones de 24 de junio y 10 de noviembre de 1997²⁷, sin que en ellas se hiciera alusión expresa a un número de póliza en particular, para lo cual expresó a la reclamante que existían incongruencias entre la declaración de importación y el registro de importación del vehículo ante el INCOMEX, así como otras inconsistencias referidas a su identificación, el modelo y la licencia de importación, lo que llevaba a concluir que se había incurrido en la infracción administrativa de contrabando, circunstancia que se enmarcaba dentro de las exclusiones contempladas en la póliza de seguro, argumentación que, precisamente, es la que se cuestiona en el presente proceso, pues se adujo desde la demanda que La Previsora incurrió en una falla en el servicio por haber negado u objetado el pago de la indemnización que correspondía ante la realización del riesgo asegurado, toda vez que el daño del automotor se encontraba amparado por una póliza tomada por el Estado, aspecto que fue materia de precisión en los alegatos de conclusión de primera instancia y en el recurso de apelación, en donde se refiere que también fue acreditada en el plenario la existencia de la **póliza No. 7-54778**, suscrita con La Previsora por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien ostenta en ella la doble condición de tomador y asegurado.

Con base en lo anterior, es más que evidente que la acción que ejerció la parte actora fue la contractual y que la *“falla en el servicio”* que alega, es en realidad un incumplimiento del contrato de seguro, en el que se dispuso una cobertura

²⁷ Folios 64 a 67 y 70 a 73 del cuaderno principal No. 1, respectivamente.

respecto de los actos desplegados por grupos armados al margen de la ley, amparo al que señala tener derecho y, por tanto, constituye el asunto materia de discusión.

Ahora, si bien se observa que en las pretensiones presentadas por la parte actora no se señaló de manera expresa la frase “*incumplimiento del contrato*”, sino que se afirmó la existencia de una falla en el servicio por haber negado u objetado el pago de la indemnización correspondiente ante la realización del riesgo asegurado, el cual se encontraba amparado por una póliza tomada por el Estado, al analizar de manera íntegra el texto de la demanda, deviene en obligatorio interpretar que fue ésta la pretensión cuya declaración en realidad persiguió la demandante.

De hecho, la argumentación presentada tanto en la demanda como en el recurso de apelación pone de manifiesto que se discute la negativa de la aseguradora frente al pago de la indemnización que reclamó la hoy demandante, a la cual considera tener derecho a la luz de la póliza de seguro No. 7-54778, tomada por el Ministerio de Hacienda y crédito Público, es decir que la litis gira en torno a ese puntual aspecto que enmarca la controversia en el mencionado contrato de seguro, lo cual, como viene de verse, no permite sino llegar a una sola conclusión, esto es, que la demanda se instauró con el propósito de que se declarara que la objeción formulada por la aseguradora no se ajustó a derecho, pues el siniestro se encontraba amparado por una póliza de seguro tomada por el Estado y, en consecuencia, la demandante tenía derecho al reconocimiento de la indemnización reclamada.

Así las cosas, concluye la Sala que la acción ejercida fue, sin lugar a dudas, la contractual y que la *causa petendi* la constituyó la objeción que La Previsora formuló frente a la reclamación elevada con ocasión de la destrucción del vehículo identificado con las placas SYK-494, raciocinio que no impide efectuar un pronunciamiento de fondo en esta instancia, bajo el entendido de la acción procedente, tal como lo estimara esta Subsección en anterior oportunidad²⁸.

Sumado a lo anterior, con la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, más

²⁸ En este sentido consultar la sentencia de 9 de abril de 2014, expediente: 25000232600019980129601 (27285), en donde esta Subsección consideró que, si bien la demanda se formuló en ejercicio de la acción de reparación directa, el cuestionamiento sobre el incumplimiento de las obligaciones pactadas en un contrato de arrendamiento por parte del Municipio de Gachalá llevaba a concluir que la acción perseguida por la parte demandante era la de controversias contractuales, por lo que se resolvió de fondo el asunto bajo la óptica de la acción procedente.

precisamente de las normas que regulan competencias, se tiene que su artículo 75²⁹ prescribe, expresamente, que la jurisdicción competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y como quiera que en este caso el contrato de seguro *-que según la demanda ampara el daño sufrido por la demandante-*, se suscribió entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y La Previsora S.A., forzoso es concluir que esta Jurisdicción es competente para asumir el conocimiento de la demanda, competencia que se reafirma si se tiene en cuenta que también se encuentran vinculados al proceso el Ministerio de Transporte y el INVIAS, tomadores y asegurados en la póliza No. 158161.

2. La competencia

La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 11 de octubre de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, dado que la cuantía procesal de la demanda asciende a la suma de \$116.195.646 por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, monto que supera el equivalente a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de presentación del recurso de apelación *-\$204.000.000-* para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de controversias contractuales tuviera vocación de doble instancia (Ley 446 de 1998).

3. Ejercicio oportuno de la acción

Al tenor de lo previsto por el artículo 136-10 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984, la acción de controversias contractuales deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.

En el sub examine la demanda se deriva de la objeción formulada por La Previsora S.A., frente al pago de la indemnización reclamada por la destrucción de un automotor, vehículo que estaría amparado por una póliza tomada por el

²⁹ Art. 75, Ley 80 de 1993. “Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.”

Estado, negativa que se materializó en comunicaciones de 24 de junio y 10 de noviembre de 1997, por lo que al haberse radicado la demanda el 17 de septiembre de 1998, resulta evidente que se acudió a la jurisdicción dentro del término previsto por la ley.

4. El objeto del recurso de apelación

Previo a abordar el análisis de fondo resulta necesario reiterar que el recurso de apelación interpuesto por la demandante está encaminado a que se revoque la sentencia de primera instancia y se acceda a las pretensiones formuladas, con fundamento en dos aspectos puntuales: **(i)** Que los daños sufridos por la demandante, al perder su vehículo de servicio público por la acción violenta de la insurgencia, estaban amparados por la póliza No. 7-54778, tomada por el Ministerio de Hacienda y crédito Público, en la cual se indicó que los beneficiarios eran “*terceros indeterminados*”, sin exigir que se tratara de “*propietarios*”; y, **(ii)** Que no estaba demostrado que el automotor destruido ingresara al país de manera ilegal o que su matrícula fuera fraudulenta, pues se allegaron copias auténticas de documentos públicos que desvirtuaban los argumentos presentados para negar el pago reclamado.

Lo anterior obliga a destacar que el recurso se encuentra limitado a los aspectos indicados, por lo que la Sala, en su condición de juez de la segunda instancia, se circunscribirá al estudio de los motivos de inconformidad planteados en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora frente al fallo denegatorio de primera instancia.

4.1. La legitimación en la causa por activa en el caso concreto

Sobre este tema es del caso reiterar que la jurisprudencia de la Sección ha sido pacífica en considerar que la figura de la falta de legitimación en la causa se encuentra excluida de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, toda vez que éstas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la demanda elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado³⁰.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez, expediente No. 13356.

Es así como en anteriores oportunidades la Sala ha explicado que la ley - *artículo 86 del Código Contencioso Administrativo*-, en materia de la acción de reparación directa, otorga el derecho de acción a la persona interesada - *legitimación de hecho por activa*-, y no condiciona su ejercicio a la demostración, con la demanda, de la condición que se alega en ésta, precisamente, porque el real interés es objeto de probanza en juicio - *legitimación material por activa*-, de manera que al no estar acreditada esta última las pretensiones no tienen vocación de prosperidad³¹.

En cuanto a las diferencias existentes entre la **legitimación de hecho** y la **legitimación material** en la causa, se tiene que la primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión resulta legitimado de hecho y por pasiva después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda y/o **a la titularidad del derecho reclamado**, independientemente de que dichas personas hayan demandado o sido demandadas³². De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, pues, como lo ha precisado la Sala³³,

«[L]a excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir parcial o totalmente la súplica procesal.

³¹ Sobre el particular pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Tercera: sentencia de 15 de junio de 2000, expediente No. 10.171, Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez; sentencia de 17 de mayo de 2001, Expediente: 52001-23-31-000-1995-2956-01(12956), Consejera ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez; sentencia de 28 de abril de 2005, expediente: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178), Consejero ponente: Dr. Germán Rodríguez Villamizar; sentencia de 25 de agosto de 2011, Expediente: 25000-23-26-000-1999-01142-01 (21.894)

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 31 de octubre de 2007; Expediente: 11001032600019971350300 (13.503), Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 20 de septiembre de 2001, Expediente: 10973, Consejera ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez.

*“La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado —**modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante**— que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo.*

“La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado»” (Negrillas en el texto original, subrayas fuera de él).

Así pues, y dado que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante *-legitimado en la causa de hecho por activa-* y demandado *-legitimado en la causa de hecho por pasiva-*, la cual nace con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal faculta a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos y/o derechos constitutivos del litigio, bien porque resultaron perjudicadas, bien porque dieron lugar a la producción del daño, de ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurre cuando, a pesar de ser parte dentro del proceso, no guarde relación alguna con los intereses o derechos inmiscuidos en el mismo, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés o derecho jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores³⁴.

En suma, en relación con un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa, no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, la legitimación material, en cuyo caso se debe negar la procedencia de las súplicas de la demanda³⁵.

³⁴ A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 20 de septiembre de 2001, Radicación: 10973, Consejera ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez.

³⁵ Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de junio de 2000, Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez, radicación número: 10171, manifestó.

“*La legitimación ad causam material alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Ejemplo:*

Sobre este aspecto es del caso reiterar lo que ha señalado la Sala en tal sentido, cuando razonó de la manera siguiente:

“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”³⁶.

Ahora bien, en el presente asunto se tiene que la demandante, quien alega su condición de beneficiaria de una póliza tomada por el Estado –ya sea la No. 158161 o la No. 7-54778-, se encuentra **legitimada de hecho** en la causa por pasiva, en la medida en que la objeción frente al pago de la indemnización la afecta directamente, así ésta no sea parte del referido contrato de seguro³⁷, por lo que se considera aplicable el criterio expuesto por la jurisprudencia de esta Subsección³⁸ y de la Sección en pleno en cuanto al interés de las compañías aseguradoras, quienes a pesar de no ser parte del contrato estatal en donde se declara un siniestro de incumplimiento, tienen legitimación para interponer la acción contractual³⁹.

“- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si

“- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente.

“Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda”.

³⁶ Sentencia del 23 de octubre de 1990, expediente: 6054. Este criterio fue reiterado por la Subsección A en la sentencia de 14 de marzo de 2013, Expediente 28.131.

³⁷ Código de Comercio. “Artículo 1037. Partes en el contrato de seguro. Son partes del contrato de seguro:

1) El asegurador, o sea la persona jurídica que asume los riesgos, debidamente autorizada para ello con arreglo a las leyes y reglamentos, y

2) El tomador, o sea la persona que, obrando por cuenta propia o ajena, traslada los riesgos”.

³⁸ Cfr. Sentencia de 30 de abril de 2014, expediente: 27096; sentencia de 2 de septiembre de 2013, expediente: 30236.

³⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. sentencia de 10 de julio de 1997, expediente 9286, Consejero Ponente: Carlos Betancur Jaramillo; sentencia de 22 de abril de 2009, expediente: 14667, Consejera Ponente: Miriam Guerrero de Escobar; sentencia de 15 de abril de 2010, expediente: 18292, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Así mismo, en Auto de 18 de julio de 2007, expediente: 33476, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, la Sección expuso lo siguiente: “Es por lo anterior que la Sala, fija su posición, por primera vez, en el sentido de afirmar que la aseguradora, dentro del caso en estudio, es titular de la acción de controversias contractuales, aun cuando no sea parte del contrato estatal, como quiera que tiene un interés directo en el acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual o postcontractual, el cual como ya se dijo, sólo es susceptible de ser enjuiciado a través de dicha acción toda vez que el artículo 77 de la ley 80 de 1993 establece la vía procedente para controvertirlo sin cualificar el sujeto activo de la misma.

Sostener lo contrario, esto es, que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, en atención a que la aseguradora no es parte del contrato estatal, supone desconocer de manera directa el postulado del artículo 77 de la ley 80 de 1993, antes citado, y genera una contradicción lógica en tanto aplica frente a una misma situación jurídica dos consecuencias diferentes que se excluyen entre sí.

Esta posición, ha sido asumida recientemente por la Sala mediante auto de 3 de agosto de 2006, en el cual se desestimó definitivamente la posibilidad de que coexistan acciones diferentes, con sus respectivas

De otro lado, de cara a la censura propuesta, es del caso recapitular que el Tribunal *a quo* denegó las pretensiones de la demanda, al considerar que la accionante no tenía la condición de beneficiaria de la **póliza No. 158161**, toda vez que para la fecha de los hechos, si bien tenía el uso y goce del vehículo de placas SYK-494, jurídicamente no era propietaria del mismo, porque todavía no se había hecho efectiva la opción de compra contemplada en el contrato de arrendamiento financiero No. 2201, es decir que la entidad propietaria era Progreso Leasing y fue solo hasta el 23 de julio de 1998 que la hoy actora adquirió el derecho de dominio, al inscribirse como propietaria en el correspondiente registro automotor.

Dicha argumentación fue cuestionada por la recurrente con alusión expresa a otra póliza distinta de la valorada por el Tribunal *-Póliza No. 7-54778-*, pues, a pesar de obrar en el proceso y haber sido señalada en los alegatos de conclusión presentados en el marco de la primera instancia, el *a quo* no se refirió a ella, por lo cual señaló que en esta última no se exigía que el beneficiario de la indemnización fuera el propietario del automotor siniestrado, de manera que al reunirse todos los requisitos contemplados en el seguro, tenía derecho al pago de la indemnización allí estipulada.

Debe destacarse entonces que la censura planteada no gira en torno a las consideraciones del Tribunal respecto de la póliza No. 158161, pues el recurso está edificado sobre la cobertura de la Póliza No. 7-54778 sobre la cual no se pronunció el *a quo*, a pesar de encontrarse probada su existencia en el proceso, situación que habilita a la Sala para analizar los precisos argumentos del recurso de apelación sobre este particular, comoquiera que hace parte de la *causa petendi* de la demanda, en donde se alegó la existencia de una falla en el servicio, por haberse negado el pago de la indemnización correspondiente, ante la realización del riesgo asegurado por el daño del automotor amparado por una póliza tomada por el Estado.

caducidades, para controvertir los mismos actos administrativos, en el correspondiente evento, los precontractuales; entonces, dicha argumentación en relación con estos últimos, se hace igualmente extensiva para los actos de naturaleza contractual y postcontractual, en la medida que se garantiza el acceso a la administración de justicia bajo parámetros claros y definidos, sin que existan dicotomías al momento de interponer las acciones contencioso administrativas, dependiendo de la persona que ejercite las mismas. Adicionalmente, dada la estructura, contenido, y alcance de la acción contractual, ésta permite que se formulen de manera conjunta o autónoma pretensiones anulatorias, declarativas, indemnizatorias, entre otras, situación que permite excluir la acción de nulidad y restablecimiento para el ejercicio de una esas mismas pretensiones". (Subrayado del texto original).

Ahora bien, obra en el expediente la copia auténtica del certificado de renovación de la **póliza No. 7-54778**⁴⁰, vigente entre el 17 de abril de 1996 y el 16 de abril de 1997, en donde aparece como tomador y asegurado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mientras que en el espacio destinado al “beneficiario / Afianzado o contratista” se consignó “terceros indeterminados”.

Del contenido de la mencionada póliza y su clausulado es pertinente destacar las siguientes estipulaciones:

“INTERES ASEGURADO: Cubre los vehículos de servicio público municipal e intermunicipal.

COBERTURA: Se ampara exclusivamente los actos provenientes de huelgas, amotinamientos, conmociones civiles y/o terrorismo. Incluye el Lucro Cesante hasta el 5% del valor comercial, máximo 2 meses.

TERRITORIO: República de Colombia.

LIMITE ASEGURADO: Siete millones (sic) de pesos (7.000'000.000)

DEDUCIBLE AGREGADO: El equivalente a \$2.650'000.000.

(...)

CONDICION QUINTA.- PAGO DE INDEMNIZACIONES.

La Compañía pagará la indemnización a que esté obligada, dentro del mes siguiente a la fecha en que se acredite la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la pérdida, mediante los documentos que a continuación se indican para cada uno de los amparos, así:

A. PERDIDA TOTAL POR DAÑOS.

- **Pruebas sobre la propiedad del vehículo** (copia auténtica de la tarjeta de propiedad).

(...)

- **Declaración juramentada del propietario del vehículo** en la cual manifieste que el mismo no se encuentra asegurado con otra Compañía **por el riesgo amparado**, y en caso de estar asegurado, deberá aportar fotocopia auténtica de la respectiva póliza con sus anexos.

- **Traspaso de la propiedad del vehículo** a favor de la Compañía, entregando el original de la respectiva tarjeta y los recibos de pago de impuestos.

(...)

CONDICION SEXTA.- REGLAS APLICABLES A LA INDEMNIZACION DE LOS AMPAROS DE PERDIDA TOTAL Y PARCIAL POR DAÑOS Y LUCRO CESANTE.

Cualquier pago de la indemnización por las coberturas de pérdida total y parcial por daños y lucro cesante quedará sujeto a la suma asegurada y a las siguientes estipulaciones:

⁴⁰ Folios 177 a 183 del cuaderno de pruebas No. 2.

A. PERDIDA TOTAL POR DAÑOS

- Para los vehículos último modelo se tomará como suma asegurada el valor que aparezca en la factura original de compra o el manifiesto de Aduana, o en su defecto este valor se tomará de una certificación de concesionario debidamente acreditado. **Estos documentos serán presentados por el propietario del vehículo.**

-Para los vehículos que no sean último modelo, **el propietario** deberá proporcionar a la Compañía certificaciones de concesionarios autorizados sobre el valor comercial de acuerdo con las características del vehículo siniestrado". (Se destaca).

A la luz del clausulado de la póliza de seguros que se deja visto, estima la Sala que, si bien en su caratula se indicó que los beneficiarios eran "terceros indeterminados", la redacción y requisitos estipulados para hacer efectivo el amparo de pérdida total por daños permite colegir que, en este preciso evento, la calidad de beneficiario solo le correspondía al propietario del vehículo, pues el contenido de tal previsión no puede entenderse aislado de las demás cláusulas del contrato de seguro que detallan su contenido obligacional.

En este sentido resulta lógico afirmar que, ante el siniestro de pérdida total por daños, el beneficiario es, exclusivamente, el propietario del vehículo, pues su derecho de dominio y su patrimonio es el que se ve menoscabado ante la ocurrencia del riesgo asegurado, por lo que no puede entenderse que, para el caso concreto, en donde ocurrió una pérdida total por daños, la mención alusiva a "terceros indeterminados" se extienda a persona distinta del propietario del automotor siniestrado.

Si bien es cierto que la titularidad del interés asegurable en los seguros de daños puede predicarse de manera general tanto del propietario como del tenedor de bienes muebles –como es el caso de los automotores-⁴¹, debe señalarse que, en el presente caso, el legitimado para reclamar la indemnización era el titular del derecho patrimonial derivado de la propiedad del vehículo, comoquiera que el siniestro sobre el cual se elevó reclamación fue la pérdida total por daños, la cual incide, sin ambages, en el patrimonio del propietario y constituye, para efecto del amparo contemplado en la póliza, solo una de las facetas del interés asegurable, ya que también se incluyó dentro de la cobertura la pérdida parcial por daños y el lucro cesante.

⁴¹ según el artículo 1083 del Código de Comercio "tiene interés asegurable toda persona cuyo patrimonio pueda resultar afectado, directa o indirectamente, por la realización de un riesgo".

Respecto del interés asegurable, resulta pertinente traer colación el concepto expuesto por el doctor Efrén Ossa, en los siguientes términos⁴²:

“Puede definirse como la relación económica, amenazada en su integridad por uno o varios riesgos, en que una persona se halla con las cosas o derechos, tomados en sentido general o particular”.

Precisamente, a la luz de la anterior definición resulta claro que, en el marco de la póliza en comento y de conformidad con las cláusulas transcritas, el interés asegurado lo constituía el vehículo de servicio público, sometido a los riesgos de pérdida total o parcial por daños y lucro cesante, derivados de *“los actos provenientes de huelgas, amotinamientos, conmociones civiles y/o terrorismo”*, siendo que, ante la pérdida total por daños, la calidad de beneficiario recae sobre el titular del derecho de propiedad sobre el vehículo afectado ante la ocurrencia del siniestro⁴³ o, en otros términos, por la realización del riesgo asegurado⁴⁴.

En este orden de ideas, el derecho a reclamar la indemnización le corresponde al propietario y no al arrendatario, condición esta última que la demandante reconoce era la que tenía para el momento del siniestro, comoquiera que la opción de compra pactada en el contrato de Leasing se ejerció después de ocurridos los hechos y conllevó la inscripción en el registro automotor, como propietaria, solo hasta el 23 de julio de 1998, por transferencia del derecho de dominio que le hiciera Progreso Leasing S.A.⁴⁵.

Como puede apreciarse en cuanto al tema de análisis, el acervo probatorio refleja que la titularidad del derecho de dominio para la fecha del siniestro, esgrimida por la accionante como base de sus pretensiones, no fue demostrada en el proceso, siendo que, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Subsección, la propiedad sobre vehículos automotores sólo puede ser acreditada

⁴² OSSA G. Efrén J. *“Teoría General del Seguro - El Contrato”*, Editorial Temis, Bogotá, 1984. p. 73.

⁴³ Código de Comercio. *“Artículo 1072. Se denomina siniestro la realización del riesgo asegurado”.*

⁴⁴ Código de Comercio. *“Artículo 1054. Denomínase riesgo el suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya realización da origen a la obligación del asegurador. Los hechos ciertos, salvo la muerte, y los físicamente imposibles, no constituyen riesgos y son, por lo tanto, extraños al contrato de seguro. Tampoco constituye riesgo la incertidumbre subjetiva respecto de determinado hecho que haya tenido o no cumplimiento”.*

⁴⁵ En este sentido obra en el expediente el original de la licencia de tránsito No. 98-276162, en donde consta que la señora Elsa Silva Fernández es propietaria del automotor identificado con placas SYK-494, por traspaso registrado el 23 de julio de 1998 -*Folio 9 del cuaderno principal No. 1-*, así como el Formulario Único Nacional en donde consta la radicación del traspaso referido, visible a folio 171 del cuaderno de pruebas No. 2 y el original del mismo documento que reposa a folio 8 del cuaderno principal No. 1.

mediante la inscripción del título traslativo en el registro nacional automotor⁴⁶, inscripción que, tal como quedó visto, se llevó a cabo pasados aproximadamente 22 meses después de la fecha de los hechos.

Sumado a lo anterior se tiene que no aparece demostrado en el plenario que, adicionalmente al negocio jurídico que conllevó la tradición del dominio sobre el automotor siniestrado en cabeza de la señora Silva Fernández, se pactara la cesión del derecho a reclamar la indemnización derivada de los amparos contenidos en la póliza No. 7-54778, derecho que, según se vio, para la fecha del siniestro tenía como titular a la sociedad Progreso Leasing, por lo que no puede entenderse que la compraventa realizada tuviera el alcance de transmitir un derecho distinto al de propiedad.

Así las cosas, se impone concluir que la demandante no acreditó tener la condición de beneficiaria de la póliza No. 7-54778, por cuya indemnización reclama, lo que configura una falta de legitimación material en la causa por activa, condición que constituye requisito anterior y necesario para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado, circunstancia que impone confirmar la sentencia apelada, pero de conformidad con los argumentos expuestos en esta providencia.

5. No hay lugar a condena en costas

Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984, como fuera modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el *sub lite*, no habrá lugar a imponerlas.

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

⁴⁶ Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A: Sentencia de 26 de febrero de 2014, Radicación número: 41001-23-31-000-1997-09808-01(27749), Magistrado ponente: Mauricio Fajardo Gómez; sentencia de 9 de abril de 2014, Radicación número: 25000-23-26-000-1997-15140-01(27115). En el mismo sentido se tienen los siguientes pronunciamientos de la Subsección C de la Sección Tercera; sentencia de 26 de febrero de 2014, Radicación número: 25000-23-26-000-1996-13216-01(28231), Consejera ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz; sentencia de 12 de junio de 2014, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02600-01(27423), Consejera ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz.

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 11 de octubre de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUELVA** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCON

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA