**TEMAS-SUBTEMAS**

**Auto A-879/24**

**COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**-Controversias relacionadas con un contrato en el que sea parte una entidad pública

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

****

**CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sala Plena**

**AUTO 879 DE 2024**

**Referencia**: Expediente CJU**-**4679

Conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Patía, Cauca, y el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán.

**Magistrada Ponente:**

CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Bogotá, D. C., quince (15) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere el siguiente:

AUTO

1. ANTECEDENTES
2. El 01 de agosto de 2023[[1]](#footnote-1), la Aseguradora Solidaria de Colombia E.C.[[2]](#footnote-2), por medio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra la ESE Hospital de El Bordo Nivel I[[3]](#footnote-3). La demandante pretende que la ESE le pague $37.611.309.oo, más intereses de mora, debido al incumplimiento en el pago de los contratos de seguro correspondientes a cuatro pólizas de SOAT para unas ambulancias y un seguro de daño para un vehículo[[4]](#footnote-4).
3. En auto del 29 de mayo de 2023, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán declaró su falta de jurisdicción remitiendo el expediente a los juzgados de la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil. En su criterio, si bien es cierto que el numeral 2 del artículo 104 del CPACA señala que la jurisdicción contencioso administrativa conoce “*lo relativo a contratos*", no lo es menos que en esta oportunidad se cumple una de las excepciones contempladas en el numeral 1° del artículo 105 *ejusdem*[[5]](#footnote-5). Esto por cuanto lo que la aseguradora pretende “*evidentemente corresponde al giro ordinario de sus negocios. Así las cosas, se establece que la jurisdicción contenciosa administrativa carece de jurisdicción para conocer del presente asunto*”[[6]](#footnote-6).
4. Redistribuido el caso, en auto del 1° de septiembre de 2023[[7]](#footnote-7), el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Patía rechazó la demanda por falta de jurisdicción y suscitó el conflicto negativo de jurisdicciones ante la Corte Constitucional. En este sentido, la juez citó el artículo 15 del Código General del Proceso (CGP), que establece la cláusula general residual de competencia de esta jurisdicción; igualmente recordó, por ser relevante, los numerales 2° del artículo 104 y 1° del artículo 105 del CPACA, ya enunciados en precedencia, con la finalidad de resaltar que: “*la jurisdicción ordinaria es la competente para conocer de las controversias contractuales presentadas en el marco del giro ordinario de los negocios de entidades públicas del sistema financiero*”. Y que para que opere tal excepción, “*es necesario que se configuren dos criterios, que: “(i) la entidad pública debe tener el carácter de institución financiera y estar vigilada por la Superintendencia Financiera (criterio orgánico); y (ii) el asunto de la controversia debe corresponderse con el giro ordinario de los negocios de la entidad (criterio material)*”, y que a falta de alguno de los dos requisitos, “*la competencia para conocer del asunto seguirá siendo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”[[8]](#footnote-8).
5. Así las cosas, la jueza consideró que la demandante es una entidad de carácter privado, puesto que es una aseguradora dedicada a los seguros generales, organizada como cooperativa, que tiene el carácter de institución auxiliar del cooperativismo, sin ánimo de lucro, conforme a certificado; mientras que, el extremo demandado es una entidad pública descentralizada de orden municipal, que opera como empresa social del Estado a partir del Decreto 1189 del 14 de noviembre de 2000, expedido por la Gobernación del Cauca, y como tal, su objetivo es la prestación del servicio de salud de primer nivel. Finalizó indicando que: “*la entidad pública no tiene el carácter de institución financiera, aseguradora, ni intermediaria de seguros, por lo que tampoco es vigilada por la Superintendencia Financiera. Es decir, se advierte que no se cumple con el criterio orgánico establecido por la Corte Constitucional para que excepcionalmente sea asignado su conocimiento a la jurisdicción ordinaria*”.
6. Finalmente, de acuerdo con el sorteo realizado por la Presidenta de la Corte Constitucional, efectuado el 24 de octubre de 2023, el proceso se remitió al despacho del magistrado sustanciador el 26 de octubre siguiente[[9]](#footnote-9).
7. **CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

*Competencia de la Corte Constitucional*

1. La Corte Constitucional es competente para resolver los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones, de conformidad con el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política[[10]](#footnote-10), adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.

*Presupuestos para la configuración de un conflicto de jurisdicciones*

1. Este Tribunal ha determinado que los conflictos de jurisdicciones existen cuando “*dos o más autoridades que administran justicia y pertenecen a distintas jurisdicciones se disputan el conocimiento de un proceso, bien sea porque estiman que a ninguna le corresponde (negativo), o porque consideran que es de su exclusiva incumbencia (positivo)*”[[11]](#footnote-11).

8. De igual forma, en el Auto 155 de 2019[[12]](#footnote-12), la Sala Plena precisó que se requieren de tres presupuestos para que se configure el conflicto de jurisdicciones, a saber: (i) **el presupuesto subjetivo**, exige que la controversia sea suscitada por, al menos, dos autoridades que administren justicia, pertenezcan a diferentes jurisdicciones y que reclamen o rechacen la competencia para conocer de la causa judicial, (ii) **el presupuesto objetivo**, determina que debe existir una causa judicial sobre la cual se suscite la controversia, es decir, que pueda verificarse que está en desarrollo un proceso, un incidente o cualquier otro trámite de naturaleza jurisdiccional y (iii) **el presupuesto normativo**, a partir del cual es necesario que las autoridades en colisión hayan manifestado, a través de un pronunciamiento expreso, las razones de índole constitucional, legal o jurisprudencial por las cuales se consideran competentes o no para conocer de la causa.

9. Así las cosas, previo al planteamiento de las consideraciones a las que haya lugar, esta Corte entrará a verificar, acorde con las pruebas que obran en el expediente, el cumplimiento de los presupuestos anteriormente descritos.

9.1 *Sobre el presupuesto subjetivo:* la Corte lo encuentra satisfecho ya que el conflicto se suscitó entre autoridades que forman parte de la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil y de la jurisdicción contencioso administrativo, quienes rechazaron su competencia para conocer del proceso. Concretamente, el conflicto involucró al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Patía, Cauca, y el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, Cauca.

9.2 *Sobre el presupuesto objetivo:* se entiende superado en tanto se constata la existencia de una demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales promovido por la Aseguradora Solidaria de Colombia E.C. en contra de la ESE Hospital de El Bordo I Nivel, entidad que presuntamente adeuda la suma de $37.611.309.oo al incumplir con su obligación contractual en el pago de las primas de cuatro pólizas de SOAT de unas ambulancias y una de seguro de daño de un vehículos más, incluyendo los intereses de mora, cuyas vigencias eran entre el año 2021 y 2022.

9.3 *Sobre el presupuesto normativo:* verifica la Corte su configuración por cuanto ambas autoridades judiciales expusieron razones de índole legal y jurisprudencial para negar su competencia en el presente caso. En primer lugar, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán argumentó su falta de jurisdicción en razón a los artículos 104-2 y 105-1 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado; en segundo lugar, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Patía sustentó la falta de jurisdicción invocando el artículo 15 del CGP, los artículos 104-2 y 105-1 del CPACA y el auto 554 de 2023 de esta Corte.

10. Superado el anterior análisis, procederá la Corte a dirimir el conflicto de jurisdicciones. Para ello, primero, se hará referencia a la jurisdicción competente para conocer de las controversias contractuales que surgen entre asegurador y tomador con ocasión de la celebración de un contrato de seguros y, a continuación, se resolverá el caso concreto.

**Competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de procesos que tengan origen en un contrato de seguro en el que sea parte una entidad pública. Extensión de la regla de decisión del Auto 587 de 2024**

11. En el Auto 587 de 2024, la Corte conoció un asunto similar, relacionado con una controversia contractual de una reclamación por un contrato de seguros de un vehículo automotor en donde las partes demandadas eran, por un lado, la misma aseguradora del presente asunto y, por el otro, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en calidad de tomador del seguro. Para resolver, la Corte recordó que conforme a lo normado por el artículo 104 del CPACA corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer “*las controversias y litigios originados en (…) contratos, (…) sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas[[13]](#footnote-13)…*”. Asimismo, que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales como “*todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad*”. Conforme estas disposiciones legales, concluyó que en Colombia se ha establecido un criterio eminentemente orgánico en el momento de establecer la naturaleza de los contratos estatales, verificando únicamente la naturaleza pública de una o varias de las partes que intervienen en el contrato a efectos de determinar si éste puede catalogarse como “estatal”.

12. Por otro lado, en la misma providencia, en lo que corresponde al contrato de seguro, la Sala Plena señaló que este se encuentra regulado en los artículos 1036 a 1082 del Código de Comercio. El articulo 1036 ibidem dice que: “*El seguro es un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva*”; y en relación con las partes del contrato, el artículo 1037 de la misma regulación, establece que son: “*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*”. En esa oportunidad, la Corte también aludió a la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual entiende que el contrato de seguro es: “*un contrato en virtud del cual, el tomador, obrando por cuenta propia o ajena, traslada a un asegurador los riesgos que puedan afectar uno o más elementos del patrimonio del asegurado. El asegurador asume el riesgo en virtud del contrato, obligándose condicionalmente a su cobertura mediante el pago de una indemnización*”[[14]](#footnote-14). Tras esto, sostuvo que el régimen legal aplicable a un contrato estatal no modifica la jurisdicción que es competente para conocer de las controversias que tengan origen en este[[15]](#footnote-15).

13. De igual modo, la citada providencia recalcó la primera excepción a la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, contenida en el artículo 105-1 del CPACA, según el cual, no le corresponde decidir sobre: “*las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos*”.

14. Con fundamento en jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte precisó que “*la noción  giro  ordinario de los negocios de las entidades financieras comprende las actividades  o  negocios  que: i)  guarden relación con el objeto social de la entidad pública de carácter financiero o con las funciones catalogadas como financieras en la ley –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero- y ii) los que sean conexos al objeto social o  actividad  financiera  determinada  en  la  ley  y  tengan  como  finalidad  el desarrollo o ejecución de los mismos*”[[16]](#footnote-16). De tal suerte que, el giro ordinario de los negocios comprende asuntos: “*relacionados con aquellas actividades realizadas en cumplimiento del objeto o funciones principales definidas expresamente en la ley y, asuntos que comprende todos los actos y contratos que se requieran para el desarrollo de las primeras, en una relación de medio a fin*”[[17]](#footnote-17).

En el caso concreto, la Sala concluyó que el asunto correspondía a la jurisdicción contenciosa administrativa porque no se configuraba la excepción del artículo 105-1 del CPACA, ya que ninguna de las demandadas era una entidad pública de carácter financiero, aseguradora, intermediaria de seguros o intermediaria de valores vigilada por la Superintendencia Financiera. Esto por cuanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si bien es una entidad pública, no es una entidad financiera ni presenta las demás características ya mencionadas; y la aseguradora no era una entidad pública.

15. Así pues, en el **Auto 587 de 2024**, la Corte fijó la siguiente regla de decisión: “*La competencia judicial para conocer de litigios en los que se demande a un privado en su condición de asegurador y a una entidad pública en atención a su posición como tomador de una póliza de seguros, le corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa de acuerdo con el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011*”.

**Caso concreto**

16. La Sala Plena considera que la jurisdicción contenciosa administrativa es la competente para conocer la demanda de controversias contractuales presentada porla Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa contra la ESE Hospital de El Bordo Nivel I, por los motivos que se expondrán a continuación.

17. En primer lugar, en el año 2021, según la demanda, la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa suscribió varios contratos de seguros con la ESE Hospital de El Bordo Nivel I, quien adquirió unas pólizas de seguro para unas ambulancias, en las que aparece como tomador. En dichos contratos, se ampararon unos vehículos automotores en el ramo del SOAT (Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito) y otro en el ramo de daño de automóviles.

18. En segundo lugar, se destaca que la controversia que suscitó el presente conflicto entre jurisdicciones está estrechamente relacionada con una presunta falta o mora en el pago de las primas de cada una de las pólizas mencionadas en precedencia, que junto con los intereses, al momento de presentar la demanda, ascenderían a la suma de $37.611.309.oo.

19. Así las cosas, la Sala advierte que se trata de una demanda contra una entidad pública, esto es, la ESE Hospital de El Bordo I Nivel, en atención a su calidad de tomadora de las ya referidas pólizas de seguros. Sumado a lo anterior, no se configura en este caso la excepción establecida en el numeral 1º del artículo 105 del CPACA. Ello, pues quien demanda no es una entidad financiera de carácter público en relación con gestiones, actos u omisiones que haya desarrollado en el marco del giro ordinario de sus negocios. Ni tampoco lo es la entidad demandada que tiene el carácter de ser una empresa social del Estado. En ese sentido, frente a ninguna de estas dos entidades se cumple la excepción establecida en el artículo 105 numeral 1 del CPACA.

20. Así las cosas, la Corte extenderá la regla de decisión del Auto 587 de 2024, toda vez que ese caso y el ahora analizado, si bien no comparten identidad de fundamentos fácticos, sí se asemejan en el hecho de que se demanda a una entidad pública en su condición de tomador de una póliza de seguros, y esta no cumple las características del numeral 1º del artículo 105 del CPACA, como ya se expuso. En consecuencia, remitirá el expediente CJU-4679 a el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán para lo de su competencia. Esta autoridad deberá comunicar la presente decisión a los interesados en el trámite judicial.

21. Regla de decisión: en virtud de los artículos 104 y 105.1 del CPACA, compete a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de las demandas que una aseguradora privada presente contra una entidad pública, por la presunta mora o falta de pago de esta última respecto de las primas o prestaciones a su cargo en virtud de un contrato de seguro.

1. **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

**RESUELVE:**

**Primero: DIRIMIR** el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Patía, Cauca, y el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, Cauca, en el sentido de **DECLARAR** que el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, Cauca, es la autoridad competente para conocer el proceso promovido por la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa contra la ESE Hospital de El Bordo Nivel I.

**Segundo: REMITIR** por medio de la Secretaría General de esta corporación el expediente CJU-4679 al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, Cauca, para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión a los interesados dentro del trámite judicial y al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Patía, Cauca.

 Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1. Expediente digital CJU-4679, archivo: “01Caratulapdf”. [↑](#footnote-ref-1)
2. La parte demandante es una sociedad legalmente constituida, con domicilio principal en Bogotá D.C., y sucursal en Cali, bajo la forma de una entidad cooperativa. [↑](#footnote-ref-2)
3. La entidad demandada es una persona jurídica de derecho público con domicilio en la Carrera 4 # 5ª – 6, El Bordo, municipio de Patía, departamento del Cauca, constituida bajo la forma de una empresa social del estado (ESE). [↑](#footnote-ref-3)
4. Expediente digital CJU-4679, archivo: “03EscritoDemandapdf”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículo 105 del CPACA. Excepciones. -La jurisdicción de lo contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos: 1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos. [↑](#footnote-ref-5)
6. Expediente digital CJU-4679, archivo: “04RemisionCompetenciapdf”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Expediente digital CJU-4679, archivo:” 05AutoProponeConflictoNegativoJuridiccionespdf”. [↑](#footnote-ref-7)
8. El juzgado referenció la siguiente providencia: Corte Constitucional, Auto 554 de 2023. [↑](#footnote-ref-8)
9. Expediente digital CJU-4679, archivo “03CJU-4679 Constancia de Repartopdf”. [↑](#footnote-ref-9)
10. “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: […] 11. Numeral adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015: Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Autos 345 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; 328 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 452 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 041 de 2021. M.P. Diana Fajardo. [↑](#footnote-ref-11)
12. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [↑](#footnote-ref-12)
13. Se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%. [↑](#footnote-ref-13)
14. Corte Constitucional, Auto 587 de 2024. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibidem. [↑](#footnote-ref-15)
16. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 12 de octubre de 2011, expediente: 25000232600019950155501, C.P. Danilo Rojas Betancourt. También puede consultarse la providencia de la, Sección Tercera, Subsección B, Auto del 17 de junio de 2015, expediente: 270012333000201300210 01 (50.526) C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 12 de octubre de 2011, expediente: 25000232600019950155501, C.P. Danilo Rojas Betancourt. [↑](#footnote-ref-17)