**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**Logotipo

Descripción generada automáticamente**

**CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sala Plena**

**AUTO Nº 020 DE 2024**

**Referencia**: expediente CJU-3589

Conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

**Magistrada ponente**:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá D. C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en particular, la prevista en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, profiere el siguiente

**AUTO**

# ANTECEDENTES

1. La Fiduciaria Colpatria S.A (en adelante “la Fiduciaria”), como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC-PAD-FISCALÍA CÚCUTA, promovió proceso declarativo verbal de incumplimiento de contrato y pago de cláusula penal contra INGECOOL S.A.S. (en adelante “INGECOOL”) y ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.,[[1]](#footnote-1) con el fin de que, principalmente, se declarara (i) el incumplimiento del contrato No. 002/2018, por parte de INGECOOL, y (ii) la responsabilidad solidaria del incumplimiento contractual de INGECOOL y ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A, en virtud del contrato de seguro materializado en la póliza SEPL 10084551 que ampara el cumplimiento general del contrato 002 de 2018, y se condenara (iii) a los demandados al pago de 508.621.080 COP, “[…] correspondientes al saldo pendiente por pagar de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato 002/2018. […]”, así como al pago de los intereses moratorios, liquidados a la tasa legal más alta y al pago de las costas y agencias en derecho.
2. Como fundamentos fácticos, la Sala advierte lo siguiente de la lectura del expediente:
   1. El 9 de diciembre de 2016, la Fiduciaria Colpatria y la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas (en adelante “la Agencia”) celebraron contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos No. 102 de 2016. Su objeto correspondió al de “[…][f]iducia mercantil de administración y pagos para la formulación, estructuración y desarrollo de los proyectos que determine LA AGENCIA, en cuyo esquema se incluya la constitución de patrimonios autónomos derivados que involucren cualquier negocio fiduciario permitido por la ley que sirva de instrumento para el ejercicio de las funciones de LA AGENCIA (…)”.[[2]](#footnote-2)
   2. El 3 de enero de 2017,[[3]](#footnote-3) el Patrimonio Autónomo FC AGENCIA NACIONAL INMOBILIARIA VBV-PAM (creado por virtud del contrato reseñado en el numeral anterior y administrado por la fiduciaria Colpatria) celebró contrato de Fiducia Mercantil irrevocable de Administración y Pagos, con la creación de un patrimonio autónomo derivado[[4]](#footnote-4) denominado PATRIMONIO AUTÓNOMO FC PAD FISCALIA CUCUTA, teniendo por objeto la administración de “[…]los dineros necesarios para la formulación, estructuración y ejecución del PROYECTO, y que tendrá a su cargo las contrataciones relacionadas con el PROYECTO que expresamente le instruya la AGENCIA”. Todo de conformidad con el Acuerdo Específico de Cooperación No. 96 de 2016 Derivado del Acuerdo Marco de Cooperación No. 0457 (Fiscalía) – 95 (La Agencia), suscrito entre la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas y La Fiscalía General de la Nación.[[5]](#footnote-5)
   3. El 10 de mayo de 2018, la Fiduciaria Colpatria, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo derivado PA FC PAD-FISCALÍA CÚCUTA, celebró con INGECOOL el contrato de suministro No. 002/2018.[[6]](#footnote-6) Su objeto contractual correspondió al *“[s]uministro e instalación del sistema de aire acondicionado y ventilación mecánica para la sede única de la Fiscalía General de la Nación en el municipio de Cúcuta (Norte de Santander). […]”.[[7]](#footnote-7)*

2.4. Según la demanda, este último contrato fue el resultado del proceso de selección No. 01 de 2018 y su valor inicial fue de 3.746.475.872 COP.[[8]](#footnote-8) En aras de amparar el cumplimiento contractual, INGECOOL contrató a la sociedad ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.S., quien expidió la póliza SEPL10084551, comprometiéndose a cubrir hasta el 20% del valor del contrato en caso de incumplimiento.2.5. El 30 de agosto de 2019, la Subdirección de Estudios y Ejecución de Proyectos de la Agencia emitió memorando de solicitud de incumplimiento. Luego de varias actuaciones, el 14 de mayo de 2020 la Fiduciaria dio aplicación a la cláusula penal pecuniaria. Así pues, la Fiduciaria le notificó a INGECOOL que, tras analizar los descargos, determinó que persistían situaciones de incumplimiento, por lo que daba aplicación al cobro de la cláusula penal pecuniaria pactada, equivalente al 20% del valor del contrato. No obstante, la demanda expuso que, cuando se llevó a cabo lo anterior, la Fiduciaria había desembolsado al contratista la suma de 3.638.594.495 COP y el patrimonio autónomo debía la suma de 273.872.273 COP. En consecuencia, este último valor fue descontado de la cláusula penal, solicitando al contratista el desembolso de la suma restante, a saber: 508.621.080 COP. La decisión tomada fue comunicada a la aseguradora ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.

1. El asunto correspondió por reparto al **Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta**.[[9]](#footnote-9) Esta autoridad judicial inadmitió la demanda en Auto de 26 de agosto de 2020,[[10]](#footnote-10) por no haberse cumplido con el deber establecido en el artículo 6, inciso cuarto, del Decreto 806 de 2020. Sin embargo, y después de adelantar diferentes actuaciones, en Auto de 13 de agosto de 2021,[[11]](#footnote-11) el juzgado declaró probada la excepción de falta de jurisdicción propuesta por INGECOOL y ordenó la remisión del expediente a reparto de los jueces administrativos del circuito judicial de Cúcuta.
2. Soportó su posición en el numeral 2 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante “CPACA”). Se refirió a la naturaleza privada de INGECOOL y de la Fiduciaria; sin embargo, sostuvo que no se podía desconocer que “*la Fiduciaria, claramente consigno [sic] en el contrato de suministro No. 002/2018 que su actuar no era en nombre de la sociedad comercial sino como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo PA FC PAD-FISCALIA CUCUTA. Situación ante la cual debe entenderse como parte contratante no a la Fiduciaria, es decir no a la sociedad de derecho privado sino al Patrimonio Autónomo PA FC PAD-FISCALIA CUCUTA*.”En consonancia, *(i)* sostuvo que los patrimonios autónomos carecían de personería jurídica, siendo las fiducias quienes llevan la personería de cara a la protección y defensa de los bienes fideicomitidos (Código de Comercio, art. 1234, núm. 4), es decir, la Fiduciaria; y *(ii)* acudió al concepto No. 220-000754 de 2004 de la Superintendencia de Sociedades.[[12]](#footnote-12) En esa misma línea, sostuvo que el criterio del Consejo de Estado es el de *“la integración de las entidades públicas dentro de los contratos suscritos por las Fiducias cuando actúan como voceros y administradores de patrimonios autónomos constituidos con bienes de las entidades públicas.*”[[13]](#footnote-13)
3. Así entonces, de cara al caso concreto, señaló que si bien el contrato de suministro No. 002 de 2018 había sido suscrito por la Fiduciaria, ello se llevó a cabo en atención a la instrucción dada por la Agencia, interviniendo el fideicomiso como ejecutor de la voluntad de ésta. Concluyó indicando que el contrato de suministro No. 002/2018 fue producto de la voluntad de la Agencia, obrando la Fiduciaria como una delegada en la celebración del acto, sin que ello separe la calidad de parte de aquella.[[14]](#footnote-14) En adición, la beneficiaria del contrato de suministro No. 002 de 2018 era también la Agencia, por coadyuvar con el ejercicio de sus funciones (Ley 1753 de 2015, artículo 245).
4. Contra la anterior decisión la Fiduciaria presentó recurso de reposición y en subsidio apelación.[[15]](#footnote-15) Sin embargo, el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta, en providencia del 26 de noviembre de 2021,[[16]](#footnote-16) no repuso el auto de 13 de agosto de 2021 y denegó, por improcedente, el recurso de apelación.. En lo relativo a la jurisdicción, aclaró que la calidad de los recursos involucrados en el contrato objeto de la controversia no fue el criterio por el que se declaró probada la excepción, sino la naturaleza pública de la Agencia y “[…] la integración de la misma al acto contractual con motivo de su poder decisorio sobre el Patrimonio Autónomo PA FC PAD-FISCALIA CUCUTA […]”. Para el juzgado civil, en conclusión, *(i)* el contrato de suministro fue resultado de la voluntad de la Agencia, obrando la Fiduciaria como una delegada para la celebración del acto, sin que se desvinculara la condición de parte de aquella y *(ii)* no advirtió la habilitación de la Fiduciaria de poder apartarse de las directrices e instrucciones de la Agencia en lo relativo a la celebración de los contratos en cabeza de patrimonios autónomos derivados de la matriz del que ejerce representación la Fiducia.[[17]](#footnote-17)
5. Surtido el reparto correspondiente,[[18]](#footnote-18) en Auto de 02 de febrero de 2023,[[19]](#footnote-19) el **Tribunal Administrativo de Norte de Santander** declaró la falta de jurisdicción y propuso el conflicto ante la Corte Constitucional, ordenando la remisión del expediente. Aseveró que la Fiduciaria era una sociedad anónima de servicios financieros; por lo que, los conflictos que se generaran como resultado de los contratos que celebre se regían por las normas de derecho privado, siendo de competencia de la Jurisdicción Ordinaria Civil, por los siguientes fundamentos. Primero, el objeto social de la fiduciaria, consagrado en el artículo 4 de los estatutos sociales. Segundo, el Auto 762 de 2022, que asignó el conocimiento de un caso a la Jurisdicción Ordinaria en un asunto que estimó de naturaleza similar. Tercero, los artículos 1226 y 1227 del Código de Comercio,[[20]](#footnote-20) que indican que las sociedades fiduciarias corresponden a entidades de servicios financieros vigiladas por la Superintendencia Financiera, recibiendo mandatos de confianza que se desarrollan con el fin de cumplir un propósito puntual. Cuarto, lo indicado por la Corte Constitucional sobre los recursos que constituyen las fiducias, en el Auto 240 de 2022.
6. El caso fue remitido a la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 6 de febrero de 2023.[[21]](#footnote-21) El 23 de mayo de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartió el asunto de la referencia para su sustanciación a la magistrada Diana Fajardo.[[22]](#footnote-22) El expediente digital respectivo fue enviado al despacho sustanciador a través de acta secretarial del 26 de mayo de 2023.[[23]](#footnote-23)
7. Por último, el 5 de octubre de 2023,[[24]](#footnote-24) se recibió memorial allegando poder y solicitando reconocer personería para actuar en representación de la Fiduciaria, ahora denominada Fiduciaria Scotiabank Colpatria S.A.

# CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

## **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer de los conflictos de competencia que se susciten entre las distintas jurisdicciones de acuerdo con el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.

## **En el presente caso se configuró un conflicto de jurisdicción que la Corte Constitucional debe resolver**

1. Este Tribunal ha señalado que se requieren tres presupuestos para que se configure un conflicto de jurisdicciones:[[25]](#footnote-25) (i) *presupuesto subjetivo*, el cual exige que la controversia sea suscitada por, al menos, dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a diferentes jurisdicciones;[[26]](#footnote-26) (ii) *presupuesto objetivo,* según el cual 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;[[27]](#footnote-27) y (iii) *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 o legal por las cuales se consideran competentes o no para conocer de la causa.[[28]](#footnote-28)
2. La Sala constata que en el presente caso se cumplen tales presupuestos, puesto que: (i) el conflicto se suscita entre dos autoridades judiciales de distintas jurisdicciones, en esta oportunidad, de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de la Jurisdicción Ordinaria Civil (presupuesto subjetivo). (ii) El conflicto versa sobre una demanda declarativa por un presunto incumplimiento contractual, presentada por la Fiduciaria Colpatria S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC-PAD-FISCALÍA CÚCUTA, contra INGECOOL S.A.S. y ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. (presupuesto objetivo). (iii) Ambas autoridades jurisdiccionales enunciaron razonablemente fundamentos en los que soportan cada una de sus posiciones dirigidas a negar su competencia (presupuesto normativo).
3. Específicamente, el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta acudió al artículo 104.2 del CPACA; al art. 1234.4 del Código de Comercio; al artículo 245 de la Ley 1753 de 2015; a un concepto de la Superintendencia de Sociedades, y a la posición del Consejo de Estado tanto en su Sala de lo Contencioso Administrativo, como de Consulta y Servicio Civil. En esencia, se extrae que el juez civil defendió que debía entenderse como parte contractual al Patrimonio Autónomo PA FC PAD FISCALÍA CUCUTA, sumado a que el criterio del Consejo de Estado se orientaba a la integración de las entidades públicas dentro de los contratos suscritos por las Fiducias, cuando obraban como voceras y administradoras de los patrimonios autónomos constituidos con bienes de las entidades públicas.
4. Por su parte, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander sustentó su posición en los estatutos de la Fiduciaria; los Autos 762 y 240 de 2022, y los artículos 1226 y 1227 del Código de Comercio. Básicamente, el tribunal administrativo fundamentó su postura en que: *(i)* el asunto se regulaba por el derecho privado; *(ii)* el precedente constitucional y *(iii)* la irrelevancia de la naturaleza jurídica de los fondos que integran el patrimonio en la definición de la jurisdicción competente.

## **Asunto objeto de decisión y metodología**

1. Con base en lo anterior, la Corte dirimirá el conflicto de competencia entre el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Para tales efectos, la Sala hará referencia a (3.1.) la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas; (3.2) la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer controversias contractuales en las que estén involucradas entidades públicas y las excepciones a la misma; (3.3) la competencia de dicha jurisdicción para conocer controversias contractuales en las que están involucradas patrimonios autónomos; (3.4) el tratamiento que le ha dado el Consejo de Estado a los recursos provenientes de las estructuras fiduciarias con participación de recursos públicos, y (3.5) resolverá el caso en concreto.
   1. **La naturaleza jurídica de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas**
2. El Decreto Ley 4184 de 2011 creó la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas S.A.S.,[[29]](#footnote-29) como una “[…] sociedad pública por acciones simplificada del orden nacional, regida por el derecho privado, vinculada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. El término de la duración de la sociedad es indefinido. […]”.Asimismo, su objeto social correspondía en esencia a ejecutar proyectos de desarrollo y renovación urbana.[[30]](#footnote-30)
3. No obstante, el artículo 245 de la Ley 1753 de 2015[[31]](#footnote-31)transformó la naturaleza jurídica de la referida empresa en “[…] la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas con personería jurídica, domiciliada en la ciudad de Bogotá, D.C., con autonomía administrativa y financiera, y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. […]”.El objeto de esta correspondería a“[…] identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de renovación y de desarrollo urbano, en Bogotá u otras ciudades del país, así como construir o gestionar, mediante asociaciones público-privadas o contratación de obras, inmuebles destinados a entidades oficiales del orden nacional y a otros usos complementarios que pueda tener el mismo proyecto. […]”.
4. El mencionado artículo también aclara que su patrimonio estaría constituido por *“[…] bienes y recursos públicos provenientes del Presupuesto General de la Nación, aquellos derivados del desarrollo de su actividad y del giro ordinario de sus negocios, los bienes que adquiera a cualquier título, gratuito u oneroso, y los productos y rendimientos de ellos, así como los bienes que posea al momento de su transformación. […]”*. Asimismo, se facultó a las entidades públicas del orden nacional a transferir a título gratuito aquellos bienes ubicados en las áreas de los proyectos que la Agencia desarrolle. Por otro lado, se autorizó *“[…] la contratación de fiducias mercantiles para el desarrollo de los proyectos de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, en las que pueden participar las entidades públicas del orden nacional y territorial. […]”.*
5. En consonancia, el Decreto 1081 de 2015 se refiere en su artículo 2.4.1. y subsiguientes a la actividad de la Agencia. Particularmente, el artículo 2.4.1.2.2. desarrolla la habilitación de las **entidades públicas** para aportar recursos y bienes para adquirir derechos de participación patrimonial en los proyectos que la agencia lleve a cabo,[[32]](#footnote-32) y el artículo 2.4.1.2.3. menciona los mecanismos de participación en los proyectos a cargo de la Agencia por parte de las **entidades públicas**, a saber: los contratos o convenios interadministrativos y la fiducia mercantil.
6. Esta descripción normativa permite reafirmar la naturaleza pública de la Agencia, al ser una entidad pública descentralizada del orden nacional en desarrollo de literal f) numeral 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998.[[33]](#footnote-33) Igualmente, se resalta la presencia de recursos públicos en los proyectos que ésta celebra, mediante fiducias mercantiles.
   1. **Competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer controversias contractuales en las que estén involucradas entidades públicas.**
7. De conformidad con el numeral 2 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce los procesos “[…] relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado. […]”.El parágrafo del mismo artículo determina que *“*[…] [p]ara los solos efectos de este Código, 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%. […]”.
8. Ahora bien, como excepción a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el artículo 105-1 del CPACA enlistó 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. […]”(Subrayas por la Sala). En suma, dicha excepción cobija a disputas de orden contractual, extracontractual y ejecutivo, siempre que se cumpla con los requisitos allí dispuestos.
   1. **Competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad civil para conocer controversias contractuales en las que están involucradas patrimonios autónomos. Reiteración de jurisprudencia y precisiones.**
9. La Sala Plena advierte que, en principio, se han desarrollado dos posiciones respecto de la competencia para conocer de las controversias en las que se demanda a sociedades fiduciarias, en calidad de voceras y administradoras de patrimonios autónomos. Una que se concentra en estimar como parte demandada a la Fiduciaria en sí misma y, a partir de ello, valorar si ésta es de naturaleza pública o privada a efectos de determinar la competencia. Otra que ha comprendido al patrimonio autónomo como parte del proceso, asimilándolo a una entidad pública, conforme a la posición desarrollada por el Consejo de Estado. A continuación, se hace un recuento general de dichas posiciones.

***Primera posición. La Jurisdicción competente es la Ordinaria Civil***

1. Esta posición se encuentra recogida, entre otros,[[34]](#footnote-34) en los Autos240 de 2022, 1516 de 2022, 233 de 2023 y 1252 de 2023.
2. En el **Auto 240 del 3 de marzo de 2022**,[[35]](#footnote-35) esta Corporación resolvió un conflicto de jurisdicciones suscitado con ocasión de la demanda ejecutiva de mayor cuantía presentada por el Grupo Acisa S.A.S. contra la Fiduciaria La Previsora, por concepto de unas facturas de venta dentro de los contratos de prestación de servicios profesionales celebrados entre las partes, cuyo objeto contractual era el de llevar a cabo la defensa y representación judicial en donde sea demandante o demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y/o la Fiduprevisora, como administradora de los recursos del referido fondo. Para resolver el conflicto suscitado, la Sala Plena se refirió a la naturaleza de los fondos especiales, a los contratos de fiducia y a los patrimonios autónomos, así como al contrato de fiducia pública consagrado en el Estatuto General de la Contratación Estatal.
3. En concreto, indicó que los citados contratos de prestación de servicios tuvieron como fuente jurídica el contrato de fiducia suscrito entre Fiduciaria La Previsora con el Ministerio de Educación Nacional, en aras de fungir como vocera y administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio “FOMAG” -fondo especial-. Sumado a ello, se precisó que estos tenían relación directa con el giro ordinario de los negocios de la demandada, al ser conexos al contrato de fiducia mercantil, teniendo como finalidad el desarrollo de este último. Además, reconoció que los recursos que constituyen el FOMAG son de naturaleza pública; sin embargo, la naturaleza jurídica de los fondos no repercutía en la determinación de la jurisdicción competente.[[36]](#footnote-36) Con base en ello, estimó que se configuró la excepción consagrada en el artículo 105.1 del CPACA; por lo cual, se remitió el conocimiento del asunto a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad civil.
4. Por otra parte, en el **Auto 1516 del 13 de octubre de 2022**,[[37]](#footnote-37) se presentó un conflicto de jurisdicciones con ocasión de un proceso verbal promovido por la Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación-Fondo Francisco José de Caldas, contra la fundación Parque Tecnológico de Software de Manizales –Parquesoft Manizales. La demandante buscaba que se declarara el incumplimiento de un contrato celebrado entre las partes y que se condenara a reintegrar unas sumas de dinero no aprobadas y no ejecutadas que fueron recibidas para la ejecución del contrato, así como intereses moratorios, cláusula penal y las agencias en derecho. La Corte asignó el conocimiento del asunto a la Jurisdicción Ordinaria en virtud de las siguientes razones: (i) por tratarse de una controversia contractual que involucraba a una entidad pública que tenía el carácter de institución financiera, la cual estaba vigilada por la Superintendencia Financiera, aclarándose que su condición de parte demandante se originó por su actuación en calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo, y (ii) debido a que la controversia se enmarcaba en el giro ordinario de los negocios de la Fiduprevisora, atendiendo a los contratos celebrados y a su relación con el de fiducia mercantil.
5. Esta posición, desarrollada en el marco de asuntos que alegaban incumplimiento contractual, ha sido reiterada en las siguientes providencias: **Auto 233 de 22 de febrero de 2023**;[[38]](#footnote-38) y en el **Auto 1252 de 21 de junio de 2023**,[[39]](#footnote-39) que en su fundamento jurídico 17 descarta la actuación del Fondo Francisco José de Caldas y valora la de la Fiduprevisora.
6. A partir de los anteriores pronunciamientos, se concluye que la Corte Constitucional ha dirimido los conflictos de jurisdicción en los que se encuentran involucradas sociedades fiduciarias, actuando como voceras y administradoras de patrimonios autónomos, a partir del análisis de la naturaleza de esas entidades financieras, descartando la calidad o naturaleza de los fondos de administran. Así mismo, se ha establecido que las actuaciones que dieron origen a las pretensiones guardaban relación con el contrato de fiducia primigenio, es decir, las mismas se enmarcaban en el giro ordinario de los negocios de la Fiduciaria, sin entender como parte relevante del contrato al patrimonio autónomo creado para la administración de los recursos del respectivo acuerdo.

***Segunda posición****.* ***La Jurisdicción competente es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo***

1. Esta posición se encuentra recogida, entre otros, en los Autos1029 de 2023 y 2455 del mismo año.
2. En el **Auto 1029 de 1 de junio de 2023**,[[40]](#footnote-40) esta Corte se ocupó de analizar el conflicto de jurisdicción suscitado con ocasión del proceso enmarcado en el medio de control de controversias contractuales promovido por una sociedad privada contra un patrimonio autónomo, constituido con recursos públicos del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y administrado por una entidad fiduciaria de naturaleza privada (Fiduciaria Bogotá S.A). En esencia, se alegaba el incumplimiento de un contrato suscrito con el demandado, en virtud del cual la demandante había edificado un proyecto de viviendas de interés prioritario. La Corporación llegó a la conclusión que el asunto correspondía a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. Para llegar a esta conclusión, (i) primero, explicó la naturaleza de Fonvivienda y la calidad pública de los recursos que administra; y (ii) destacó que las fiduciarias que intervienen en el proceso judicial, como administradoras de los patrimonios autónomos, no son en estricto sentido parte, sino que ostentan esta última condición los patrimonios a quienes aquellas representen. Al respecto, la Corte expuso que dicha situación era reconocida por el artículo 53.2 del CGP, que “*dispone que los patrimonios autónomos pueden ser parte en un proceso judicial, sin que para el efecto se exija que la misma calidad concurra en la sociedad fiduciaria que hace las veces de vocera”* y (iii)que *“[…] [l]as controversias que se susciten alrededor de los contratos celebrados por ese tipo de patrimonios autónomos, constituidos por transferencia de recursos del Estado, con el objetivo de desarrollar programas y proyectos de interés público, deben dirimirse ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, independientemente de la naturaleza jurídica de la entidad fiduciaria que los administra. […]”.* Lo anterior por tres razones en particular:[[41]](#footnote-41)
4. De conformidad con el artículo 1233 del Código de Comercio, los patrimonios autónomos se entienden como centros de imputación de responsabilidad contractual independientes a quien los representa; ello implica que los efectos jurídicos de sus actuaciones les incumban exclusivamente a los mismos y que son los únicos que resultarían comprometidos con la decisión de fondo.
5. Tanto en su origen como en su destinación los recursos recibidos son de naturaleza pública, la cual no se modifica por celebrarse un contrato de fiducia mercantil, por cuanto los mismos no ingresan al patrimonio de la sociedad fiduciaria, sumado a lo anterior, siguen orientados al cumplimiento de una función administrativa.
6. Y, “[…] Como la totalidad de tales dineros es transferida desde el erario público, para los solos efectos del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, el patrimonio autónomo puede asimilarse a una entidad pública, por tener aportes o participación estatal igual o superior al 50%. […]”. Por tanto, “[…] la resolución de las controversias derivadas de los contratos en los que intervenga el fideicomiso constituido en esas condiciones, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, según el numeral 2.º del […] artículo [104 de la Ley 1437 de 2011] […]”.
7. En suma, la Sala concluyó indicando que en este tipo de asuntos la aplicación de las reglas del CPACA no dependía de la naturaleza jurídica de la entidad que gestionaba el patrimonio autónomo, lo relevante era determinar “[…] la manera en que este se encuentra integrado (…) [s]i, como en el caso de Fonvivienda, los recursos son suministrados por el Estado, para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, el patrimonio autónomo ha de asimilarse a una entidad pública, para los efectos procesales de que trata el artículo 104.2 aludido. De ahí que los litigios relativos a los contratos en los que este intervenga deban resolverse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo […]”*.* Con fundamento en lo anterior, se asignó el conocimiento de ese asunto a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues se había presentado una demanda contra un patrimonio autónomo con el objeto de discutir aspectos relativos al contrato suscrito por éste. Así entonces, el patrimonio autónomo se equiparó a una entidad pública por estar conformado por aportes mediante los cuales el Estado busca desarrollar programas de interés público, sin que fuera relevante que la administración y vocería del demandado fuera ejercida por una compañía de naturaleza privada, puesto que su intervención no era determinante para definir la competencia, ya que quien fungía verdaderamente como parte en el proceso era el fideicomiso que representaba.
8. Esta posición fue extendida en el **Auto 2455 de 11 de octubre de 2023**.[[42]](#footnote-42) En este caso, la Sala Plena estudió un conflicto de jurisdicciones con ocasión de la demanda de responsabilidad civil contractual presentada por Faride de la Roche Buriticá y Geison Valencia de la Roche contra Cemex Colombia S.A, Obra Mayor Tecnológica S.A.S, Instituto de Desarrollo Municipal de Dosquebradas (IDM) y Juan Carlos Gaviria Trujillo. Esto, con el fin de que, entre otras cosas, se declarara la responsabilidad civil contractual de los demandados, quienes, como parte vendedora, incumplieron el contrato de promesa de compraventa suscrito el 22 marzo 2017, modificado el 12 junio 2018, y la escritura pública de compraventa 5121 del 25 de septiembre de 2018. El conflicto fue asignado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, especialmente en atención a que “los recursos que conforman el patrimonio autónomo provienen del Instituto de Desarrollo Municipal de Dosquebradas (IDM). Por lo tanto, se evidencia que su constitución proviene de recursos públicos.”
9. A partir de los anteriores casos abordados por la Sala Plena, se puede observar que la competencia para conocer los asuntos relacionados con la eventual responsabilidad de los patrimonios autónomos en el marco de los contratos que celebran las sociedades fiduciarias que actúan como sus voceras y administradoras, ha sido asignada la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque (ii) se ha tenido como parte del proceso al patrimonio autónomo, asimilándolo a una entidad pública; y a (ii) se ha valorado la naturaleza pública de los recursos, en atención a la composición del patrimonio. Esto último bajo dos perspectivas: una amplia, soportada en el hecho que cuando una entidad pública aporte recursos al patrimonio autónomo – sin importar el monto del aporte- estos siguen afectos a una destinación pública que no se muta con la transferencia de recursos al estar afecta a un objetivo de interés público, y otra más restringida que atiende al concepto de “entidad” o “ente estatal” según lo dispuesto en el parágrafo[[43]](#footnote-43) del artículo 104 del CPACA. Todo esto, conforme a la posición desarrollada por el Consejo de Estado, por lo que los fundamentos jurídicos para dirimir el conflicto se han enfocado en la naturaleza del patrimonio autónomo, sin tomar en consideración la naturaleza de la sociedad fiduciaria.
   1. **La jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la naturaleza de los recursos que hacen parte de los negocios fiduciarios. Tratamiento presupuestal y jurídico**
10. En relación con el tratamiento que el Consejo de Estado le ha dado a los recursos que se ejecutan presupuestalmente a partir de negocios fiduciarios, constituidos con recursos públicos y que tienen como objeto la materialización de funciones asignadas a entidades públicas o llevar a cabo proyectos que revisten fines públicos, se ha indicado que los recursos que se ejecutan en patrimonios autónomos siguen teniendo una naturaleza pública. Lo anterior, sin perjuicio de que éstos hayan salido del patrimonio de la entidad pública en virtud de un contrato de fiducia mercantil de administración y pagos, destinados a llevar cabo el proyecto u objeto del patrimonio autónomo.
11. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a través de **concepto del 15 de febrero de 2023**,[[44]](#footnote-44) tras analizar la posibilidad de modificar las cláusulas de los contratos de aporte suscritos por el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – FUTIC, indicó que no era necesario definir la destinación de los recursos del FUTIC dentro de la misma vigencia fiscal, con el fin de evitar la devolución de las sumas que no se hayan ejecutado en ese año fiscal, en la medida en la que *“[d]esde el punto de vista jurídico, esta limitación no resulta necesaria, si se tiene en cuenta que esos recursos, a partir del momento en que son desembolsados a los patrimonios autónomos administrados por las respectivas fiduciarias, para cumplir con lo pactado en los contratos de aporte, ya no forman parte del Presupuesto General de la Nación y, por lo tanto, no están sujetos a las reglas y los principios de este sistema, entre ellos, el principio de anualidad.”*[[45]](#footnote-45)
12. En consecuencia, pareciera que desde el punto de vista presupuestal el traslado de recursos hacia un patrimonio autónomo constituido en virtud de un contrato de fiducia mercantil, supone una ejecución de estos recursos. Esta misma lectura, se recoge, por ejemplo, en disposiciones de tipo reglamentario, como se describe en el artículo 2.2.8.8.25 del Decreto 1833 de 2016,[[46]](#footnote-46) en el que se dispone que los administradores de recursos dirigidos al pago de obligaciones pensionales deberán administrarse mediante patrimonios autónomos y que *“[l]os recursos que se destinen al patrimonio autónomo deberán haber sido apropiados con dicho objeto y su entrega al patrimonio constituirá ejecución de la respectiva partida presupuestal.”*
13. Sin embargo, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que la naturaleza de los recursos de origen público que reposan en patrimonios autónomos, destinados a llevar a cabo alguna finalidad pública, no se modifica por el hecho que hayan sido transferidos al patrimonio autónomo, en la medida en la que éstos continúan afectos a la destinación estatuida por la entidad fideicomitente. Por ejemplo, en **Sentencia del 18 de diciembre de 2020 la Sección Tercera del Consejo de Estado**,[[47]](#footnote-47) al resolver el recurso extraordinario de anulación interpuesto porla parte convocante contra el laudo arbitral del 5 de abril de 2019, proferido por elTribunal de Arbitramento que se constituyó para dirimir las controversiassuscitadas entre la Unión Temporal Aguas de Valledupar y el PatrimonioAutónomo Fideicomiso Asistencia Técnica -FINDETER-, administrado porFiduciaria Bogotá S.A.,[[48]](#footnote-48) indicó lo siguiente en relación con los recursos de FINDETER: “[l]os recursos que hacen parte de los patrimonios autónomos que se creenen desarrollo de un Fondo, como el Nacional de Productividad, yCompetitividad no mutan su naturaleza de públicos, una vez se separandel patrimonio de las entidades públicas constituyentes, porque dichospatrimonios autónomos o especiales son una forma de administrar dichosrecursos en orden a que se apliquen a la destinación específica prevista enla ley de creación del respectivo fondo”.[[49]](#footnote-49)
14. Además, no debe perderse de vista que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido plena capacidad procesal a los patrimonios autónomos para actuar cuando en contra de éstos se eleven controversias y se busque declarar su responsabilidad, lo anterior, sin perjuicio de que actúen a través de las sociedades fiduciarias que los administran y que tiene su vocería, como se señaló en la **Sentencia del 19 de noviembre de 2015**[[50]](#footnote-50) de la Sección Tercera del Consejo de Estado.
15. Siguiendo la anterior postura, y con el fin de acreditar la existencia de una entidad pública en uno de los extremos procesales dentro de un proceso arbitral, la **Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 16 de septiembre de 2021,**[[51]](#footnote-51) al resolver el recurso de anulación interpuesto por Unión Temporal Magisalud contra el laudo del 30 de abril de 2020 proferido por el Tribunal Arbitral -constituido para resolver las diferencias surgidas entre los miembros de ésta unión temporal y la sociedad Fiduciaria La Previsora S.A., como administradora del patrimonio autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del MagisterioFOMAG-, indicó lo siguiente en relación con la calidad procesal en la que actuó el patrimonio autónomo: “[e]n estos términos, si bien quien afrontó procesalmente el proceso arbitral fue la compañía Fiduprevisora S.A., lo hizo como representante y vocera del Fomag y, en consecuencia, se considera que para los efectos de lo previsto en el artículo 46 de la Ley 1563 quien “intervino” en el proceso fue el Fondo y no su representante, pues la Sala acoge aquí la postura de que esta exigencia legal está referida al patrimonio sobre el que recaen los efectos de las decisiones que se adopten , y no a quien lo represente judicial o extrajudicialmente. Lo anterior es así, en tanto, en el sub lite, la intervención material es la que guía las pautas para fijar las reglas adjetivas y no la intervención meramente formal”.[[52]](#footnote-52)
16. Así las cosas, a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se puede observar que en los negocios fiduciarios celebrados por entidades públicas para la constitución de patrimonios autónomos en los que se ejecuten recursos públicos, la naturaleza de estos recursos no se modifica por el hecho de que los mismos se encuentren o se ejecuten a través de un fideicomiso, y de que los mismos sean administrados por una sociedad fiduciaria de naturaleza privada. Lo anterior, sin perjuicio de que el tratamiento de estos recursos para fines de ejecución presupuestal sea diferente, pues, como se señaló, con el giro de los recursos al patrimonio autónomo se entenderá que ya fueron ejecutados del presupuesto general de la nación. A su vez, es relevante resaltar, que el Consejo de Estado ha reconocido la participación de los patrimonios autónomos como sujetos procesales independientes, es decir, como parte de un litigio y, por tanto, susceptibles de ser declarados responsables por sus actuaciones, las cuales, claramente, fueron llevadas a cabo por las sociedades fiduciarias que los administran; lo que justifica que estas sociedades y sus patrimonios autónomos deban ser entendidos como un sujeto distinto a la entidad público financiera a la que puedan estar adscritos.
    1. **La competencia para conocer la demanda presentada por la Fiduciaria Colpatria S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC-PAD-FISCALÍA CÚCUTA es de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo**
17. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala estima necesario precisar que se acogerá a la postura esgrimida por la Corte Constitucional en los Autos1029 de 2023 y 2455 del mismo año; es decir, aquella en la que, en el marco de controversias de naturaleza contractual, cuando sea posible advertir que la composición del patrimonio autónomo corresponde mayoritariamente a recursos estatales, la competencia para conocer del asunto será asignada a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior, por las siguientes razones:
18. En primer lugar, la Sala estima que el asunto en discusión no es pacífico en la jurisprudencia, sin embargo, se entiende que el Consejo de Estado ha confluido hacia esta posición, en tanto ha considerado que las controversias surgidas de negocios celebrados por patrimonios autónomos conformados por recursos públicos son objeto de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ello se recoge en la decisión del **16 de septiembre de 2021** adoptada por toda la Sección Tercera del Consejo de Estado.
19. En segundo lugar, se trata de una posición razonable sustentada en una interpretación válida del último inciso del artículo 104 del CPACA. En la medida en la que el parágrafo de esta disposición incluye dentro de la denominación de entidades públicas, a aquellos *entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%*, de tal suerte que se puede entender que aquellos litigios o controversias surgidas por los hechos o contratos ejecutados por patrimonios autónomos constituidos mayoritariamente por recursos públicos, se asimilan a actuaciones en las que se encuentran involucradas entidades públicas, las cuales, son objeto de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. E, incluso, también se estima razonable acoger la postura amplia establecida en la Sentencia del 18 de diciembre de 2020 la Sección Tercera del Consejo de Estado, en donde se estableció que los recursos girados a una entidad pública no mutan su naturaleza de públicos, una vez se separan del patrimonio de las entidades públicas constituyentes, pues en últimas dichos patrimonios autónomos están, necesariamente, afectos a la satisfacción de un proyecto de interés público y su destinación no puede ser modificada.
20. Al igual que en los Autos 1029 de 2023[[53]](#footnote-53) y 2455 de 2023[[54]](#footnote-54), en el presente caso también se está frente a un proyecto de interés público. Lo anterior, en la medida en la que el objeto contractual que reviste la controversia entre las partes consiste en el *suministro e instalación del sistema de aire acondicionado y ventilación mecánica para la sede única de la Fiscalía General de la Nación en el municipio de Cúcuta,* es decir, que ese contrato busca la materialización de una necesidad operativa para que una entidad púbica pueda poner en funcionamiento una sede administrativa y cumpla con los fines que por rango constitucional le fueron encargados.
21. En suma, bajo las consideraciones previamente expuestas, es dable concluir que la competencia en el asunto corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por dos razones. Primera, la Fiduciaria, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC-PAD-FISCALÍA CÚCUTA, presentó demanda de incumplimiento del contrato No. 002/2018 y pago de cláusula penal contra INGECOOL y ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. Segundo, bajo los elementos con los que cuenta la Corporación, la Sala puede *prima facie* concluir que dicho patrimonio autónomo fue constituido mayoritariamente con recursos públicos al estar constituido por recursos y bienes inmuebles de la Agencia,[[55]](#footnote-55) recuérdese: *(i)* el andamiaje normativo que faculta a la Agencia para suscribir contratos de fiducia mercantil; *(ii)* que el 9 de diciembre de 2016, la Fiduciaria y la Agencia celebraron contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos No. 102 de 2016; *(iii)* que el 3 de enero de 2017, el Patrimonio Autónomo FC AGENCIA NACIONAL INMOBILIARIA VBV-PAM celebró contrato con la Fiduciaria en aras de constituir un patrimonio autónomo derivado, bajo un acuerdo de cooperación suscrito con la Fiscalía General de la Nación, que también corresponde a una entidad pública ; *(iv)* que el 10 de mayo de 2018, la Fiduciaria, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo PA FC PAD-FISCALÍA CÚCUTA (constituido en virtud del contrato de Fiducia Mercantil irrevocable de Administración y Pagos No. 102 de 2016) e INGECOOL celebraron el contrato de suministro No. 002/2018.
22. Por último, teniendo en cuenta que el conflicto de jurisdicción se suscitó en una etapa avanzada del proceso, en donde las partes en conflicto ya han expresado las distintas posiciones que estructuran el litigio, se aclara que el análisis de la Corporación se circunscribe al estudio de la jurisdicción competente y no compromete el estudio de fondo que corresponde realizar al juez de conocimiento.
23. En consecuencia, esta Corporación resolverá el conflicto en el sentido de declarar que corresponde al Tribunal Administrativo de Norte de Santander conocer la demanda contractual presentada por la Fiduciaria Colpatria S.A, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC-PAD-FISCALÍA CÚCUTA, contra INGECOOL S.A.S y ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. La Sala ordenará remitir el expediente de la referencia a dicha autoridad judicial para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión a los interesados y al Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta.
24. ***Regla de decisión.*** De conformidad con el numeral 2 y el parágrafo del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos relativos a los contratos en los que intervengan patrimonios autónomos que sean constituidos en su mayoría con recursos públicos, o haya evidencia de que así es, independientemente de la naturaleza jurídica de la sociedad o entidad público financiera que ejerza su administración y vocería. Esto, en atención a que los patrimonios autónomos son la parte del proceso que tiene relación con las obligaciones contractuales objeto de discusión.

**III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**Primero. DIRIMIR** el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta, y **DECLARAR** que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander es la autoridad competente para conocer de la demanda presentada por la Fiduciaria Colpatria S.A, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC-PAD-FISCALÍA CÚCUTA, contra INGECOOL S.A.S y ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.

**Segundo.** Por intermedio de la Secretaría General, **REMITIR** el expediente CJU-3589 al Tribunal Administrativo de Norte de Santander para que proceda con lo de su competencia y comunique la presente decisión a los interesados y al Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “10PresentaDemandaLegible.pdf”, págs. 1-18.  [↑](#footnote-ref-1)
2. *Ibidem*, págs. 35-*61.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ibidem*, págs. 34. Certificación del 13 de julio de 2020 de la Fiduciaria, obrando como vocera del Patrimonio Autónomo FC PAD FISCALIA CUCUTA. [↑](#footnote-ref-3)
4. De acuerdo con el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 102 de 2016, dentro de las obligaciones a cargo de la Fiduciaria, contenidas en la Cláusula Novena, se encuentran las siguientes: *“****NOVENA. Obligaciones de la FIDUCIARIA****: En cumplimiento del objeto contractual* ***LA FIDUCIARIA*** *deberá: (…)* ***b. Obligaciones específicas:*** *Las obligaciones a cargo de LA FIDUCIARIA serán las siguientes de acuerdo al patrimonio autónomo de que se trate:* ***FRENTE AL PATRIMONIO AUTÓNOMO MATRIZ (PAM):*** *En materia de administración e inversión de recursos. (…) 3. Celebrar los contratos necesarios para la formulación, estructuración y desarrollo de los Proyectos, previa instrucción de la AGENCIA, con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo.* [↑](#footnote-ref-4)
5. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-5)
6. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “10PresentaDemandaLegible.pdf”, págs. 62-81. [↑](#footnote-ref-6)
7. A su turno, se puede observar que en el Contrato de suministro No. 002/2018 la Fiduciaria actuó en la siguiente calidad: *“(…) sociedad que en el presente contrato actúa única y exclusivamente en calidad de vocero y administrador del* ***EL PATRIMONIO AUTÓNOMO PA FC PAD – FISCALÍA CÚCUTA*** *identificado con* ***NIT No. 830.053.994-4,*** *constituido en virtud del contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Administración y Pagos No. 102 de 2016, (…)”*. De la misma forma, en el referido contrato se estableció en cabeza de la Agencia los siguientes derechos y obligaciones: *“****NOVENA. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA AGENCIA:*** *La FIDUCIARIA COLPATRIA S.A., en su calidad de vocero y administrador del* ***PATRIMONIO AUTÓNOMO PA FC PAD – FISCALÍA CÚCUTA N*** *otorga a LA AGENCIA, con ocasión al Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Administración y Pagos en virtud del cual se constituyó el citado Fideicomiso, los siguientes derechos y obligaciones sobre el presente contrato, así: 1. A recibir los servicios y bienes objeto del presente contrato. (…)”*. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sumado a lo anterior se suscribieron cinco otrosíes al contrato, en los que se modificó el plazo y/o valor del mismo. [↑](#footnote-ref-8)
9. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “05ActaReparto.pdf”*,* acta de reparto del 27 de julio de 2020. [↑](#footnote-ref-9)
10. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “15AutoInadmiteDemanda.pdf ”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “45AutoDeclaraFaltaJurisdiccion20210813.pdf” [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver: https://www.supersociedades.gov.co/documents/107391/159040/OFICIO+220-000754.pdf/f6a2c630-889d-0ba0-138a-2756e67df67e?version=1.2&t=1670905979669 [↑](#footnote-ref-12)
13. Sentencia del 10 de febrero de 2021 de la Sección tercera, subsección b del Consejo de Estado, radicado 25000-23-26-000-2007-00403-01 (48005), M.P: Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-13)
14. En apoyo de la posición sostenida acudió al pronunciamiento del 13 de mayo de 2015 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Radicado 11001-03-06-000-2014-00172- 00(2222). M.P: Álvaro Namen Vargas. [↑](#footnote-ref-14)
15. Desarrolló argumentos de índole procesal sobre la excepción propuesta y su trámite. Además, manifestó que sostener que el patrimonio autónomo actuaba de acuerdo a la voluntad de la Agencia desconocía el concepto de fiducia mercantil (C. Comercio, art. 1226). Refirió que la Agencia no era una entidad fiduciaria, por lo que no podía manifestar la voluntad del patrimonio autónomo, sin perjuicio de que aquella interviniera en ciertos procesos para realizar control, seguimiento y vigilancia a los negocios jurídicos desarrollados por el patrimonio autónomo. Así las cosas, “[…]es la Fiduciaria Colpatria S.A. como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FC PAD FISCALÍA CÚCUTA, quien, de acuerdo con la finalidad determinada por el constituyente, manifiesta la voluntad del patrimonio autónomo y celebra actos y negocios jurídicos a nombre de este. […]”. De ahí que la Fiduciaria tuviera la potestad de negarse a desarrollar cualquier negocio jurídico que no cumpliera la finalidad del patrimonio autónomo, así la Agencia estimara lo contrario. En suma, la Fiduciaria es la única habilitada para manifestar la voluntad del Patrimonio. Por otro lado, sostuvo que el beneficiario final del contrato No. 002 de 2018 era la Fiscalía General de la Nación y los“[…] recursos económicos son del Patrimonio Autónomo, pues si bien estos tienen origen público, salieron material y jurídicamente del patrimonio de las entidades estatales al momento de la celebración del acto constitutivo del Patrimonio y sirven únicamente a la finalidad de este, entenderlo de otra manera sería desvirtuar y desnaturalizar el contrato de fiducia mercantil. […]” (Subrayas por la Sala).La recurrente sustentó su posición además en la providencia del 12 de noviembre de 2019 del Consejo de Estado (Sección Tercera, Subsección A, Rad. 25000-23-36-000-2017-00273-01(61502), M.P: Marta Nubia Velásquez Rico). Con fundamento en ello, sostuvo que la Agencia no era parte contractual del negocio jurídico objeto de controversia -el contrato No. 002 de 2018-. Por tanto, sin perjuicio del origen público de los recursos, le correspondía a la Jurisdicción Ordinaria Civil el conocimiento del asunto. (Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “47RecursoReposicionApelacionFiduciariaColpatria.pdf ”). [↑](#footnote-ref-15)
16. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “50AutoNoReponeNiegaApelacion.pdf”. [↑](#footnote-ref-16)
17. El asunto correspondió por reparto al Juzgado Quinto Administrativo Oral de Cúcuta. Autoridad judicial que en providencia del 7 de abril de 2022 dispuso su remisión al Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por falta de competencia atendiendo a la cuantía. (Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “61AutorRemitePorCompetencia20220407CC202200012.pdf”). [↑](#footnote-ref-17)
18. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “65ActaReparto.pdf”, acta de reparto del 27 de abril de 2022. [↑](#footnote-ref-18)
19. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “70AutoDeclaraFaltaJurisdiccionRemiteCorte.pdf”. [↑](#footnote-ref-19)
20. **Código de Comercio, artículo 1226:** “La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. // Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario. // Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios.”

    **Código de Comercio, artículo 1227**: “Los bienes objeto de la fiducia no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario y sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida.” [↑](#footnote-ref-20)
21. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “02CJU-3589 Correo Remisorio.pdf”. [↑](#footnote-ref-21)
22. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “03CJU-3589 Constancia de Reparto.pdf”. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-23)
24. Expediente digital CJU 3589, archivo digital: “Correo 06-Oct-23 Wbeimar Hernandez.pdf ”. [↑](#footnote-ref-24)
25. Auto 155 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. A.V. Diana Fajardo Rivera. A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. A.V. José Fernando Reyes Cuartas. A.V. Alberto Rojas Ríos. [↑](#footnote-ref-25)
26. En consecuencia, no habrá conflicto cuando: (a) sólo sea parte una autoridad o (b) una de las partes en colisión no ejerza funciones jurisdiccionales. [↑](#footnote-ref-26)
27. En este sentido, no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que el litigio no está en trámite o no existe, porque, por ejemplo, ya finalizó; o (b) el debate procesal se centra sobre una causa de carácter administrativo o político, pero no jurisdiccional (Artículo 116 de la Constitución). [↑](#footnote-ref-27)
28. Así pues, no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que, a pesar de concurrir formalmente dos autoridades judiciales, alguna de ellas no ha rechazado su competencia o manifestado su intención de asumirla; o (b) la exposición sobre la competencia desplegada por las autoridades en conflicto no tiene, al menos aparentemente, fundamento normativo alguno al sustentarse únicamente en argumentos de mera conveniencia. [↑](#footnote-ref-28)
29. “Por el cual se crea la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano –Virgilio Barco Vargas”. [↑](#footnote-ref-29)
30. **Decreto Ley 4184 de 2011, art. 5:** “Artículo 5°. [↑](#footnote-ref-30)
31. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’” [↑](#footnote-ref-31)
32. “Las entidades públicas están facultadas, para aportar recursos y bienes para adquirir derechos de participación patrimonial en proyectos que adelante la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas.”.   [↑](#footnote-ref-32)
33. De conformidad con el literal f) del numeral 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, dentro de las entidades que integran la rama del poder público del sector descentralizado por servicios, se encuentran *“f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta”;* así como *“g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.”* Al respecto, se destaca que la mayoría de las agencias nacionales han sido identificadas como entidades del sector público en virtud de ambas disposiciones de la Ley 489 de 1998. [↑](#footnote-ref-33)
34. Por ejemplo, no se incluye dentro de este análisis el **Auto 762 del 2 de junio de 2022, en donde** esta Corporación dirimió un conflicto de jurisdicción suscitado con ocasión a una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por parte de la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café contra la Fiduciaria la Previsora S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo PANFLOTA, habida cuenta de que el medio de control correspondió a una nulidad y no a una demanda contractual. [↑](#footnote-ref-34)
35. CJU-133. M.P: Jorge Enrique Ibáñez Najar. **Regla de decisión**: “La jurisdicción ordinaria es la competente para conocer de los procesos ejecutivos presentados en el giro ordinario de los negocios de entidades públicas del sistema financiero, en virtud de la exclusión de que trata el artículo 105 del CPACA y la cláusula general residual de competencia de los artículos 15 del CGP y 12 de la Ley 270 de 1996.”. [↑](#footnote-ref-35)
36. “[…] a las fiducias celebradas por entidades del Estado les será aplicable las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. […]”. Ello implica que los fondos especiales puedan regirse por el derecho privado, sin importar la naturaleza de la entidad que administra el fondo. En consecuencia, “[…] la naturaleza jurídica de los fondos que integran el patrimonio no repercute en la determinación de la jurisdicción que deba conocer de los procesos ejecutivos que se adelantan contra el fondo. […]”. [↑](#footnote-ref-36)
37. CJU-1355. M.P: Alejandro Linares Cantillo. **Regla de decisión:** “[…] La Jurisdicción Ordinaria es la competente para conocer de las controversias relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, siempre que dichos contratos correspondan al giro ordinario de sus negocios, de conformidad con los artículos 105 del CPACA, 12 de la Ley 270 de 1996 y 15 del Código General del Proceso. Esta regla ha sido fijada en los autos 685, 762 y 809 de 2022. […]”. [↑](#footnote-ref-37)
38. CJU-2223. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. Reitera la posición sostenida en el Auto 1516 de 2022. [↑](#footnote-ref-38)
39. CJU-3544. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. **Regla de decisión:** “[…] **Reiteración Auto 1516 de 2022.** La Jurisdicción Ordinaria es la competente para conocer de las controversias relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, siempre que dichos contratos correspondan al giro ordinario de sus negocios, de conformidad con los artículos 105 del CPACA, 12 de la Ley 270 de 1996 y 15 del Código General del Proceso. Esta regla ha sido fijada en los Autos 685, 762 y 809 de 2022 de la Corte Constitucional. […]” [↑](#footnote-ref-39)
40. CJU-2931. M.P: Juan Carlos Cortés González. **Regla de decisión:** “[…] de conformidad con el artículo 104.2 de la Ley 1437 de 2011, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos relativos a los contratos en los que intervengan patrimonios autónomos constituidos por el Estado, a través de fiducias mercantiles orientadas a desarrollar programas y proyectos de interés público, independientemente de la naturaleza jurídica de la sociedad que ejerza su administración y vocería. […]”. [↑](#footnote-ref-40)
41. Se acudió a los siguientes pronunciamientos del Consejo de Estado para sustentar la posición expuesta: auto del 2 de octubre de 2019, exp. 11001-03-26-000-2018-00136-00(62199), M.P: Martín Bermúdez Muñoz; sentencia del 18 de diciembre de 2020, exp. 64129, rad. n.º 11001032600020190009100, M.P: Nicolás Yepes Corrales, S.V. Guillermo Sánchez Luque; y a la sentencia del 16 de septiembre de 2021, exp. 66091, rad. n.º: 11001032600020200007600A, M.P: María Adriana Marín, A.V. Jaime Enrique Rodríguez Navas, A.V. Martín Bermúdez Muñoz, A.V. Alberto Montaña Plata, S.V. José Roberto Sáchica Méndez, A.V. Marta Nubia Velásquez Rico, A.V. Nicolás Yepes Corrales. [↑](#footnote-ref-41)
42. CJU-3654. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. A.V. Diana Fajardo Rivera.“[…] [**R]egla de decisión:** la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para decidir los procesos relativos a los contratos en los que intervengan patrimonios autónomos constituidos por uniones temporales de los que haga parte una entidad pública que aporte más del 50% de recursos públicos para su constitución; patrimonios constituidos a través de fiducias mercantiles orientadas a desarrollar programas y proyectos de interés público, independientemente de la naturaleza jurídica de la sociedad que ejerza su administración y vocería.” [↑](#footnote-ref-42)
43. **Parágrafo****.** Para los solos efectos de este Código, 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-43)
44. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 15 de febrero de 2023. No. 11001030600020220012900. Rad. 2482. C.P. Ana María Charry Gaitán. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ibidem. [↑](#footnote-ref-45)
46. *“Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.”* [↑](#footnote-ref-46)
47. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 18 de diciembre de 2020. 11001-03-26-000-2019-00091-00(64129). C.P. Nicolás Yepes Corrales. [↑](#footnote-ref-47)
48. Con ocasión del contrato de obra No. PAF-ATF-031-2012. [↑](#footnote-ref-48)
49. Ibidem. [↑](#footnote-ref-49)
50. En esta decisión en conocimiento del recurso de apelación interpuesto sobre el fallo de primera instancia en un proceso de controversias contractuales, la Sección Tercera del Consejo de Estado consideró que el patrimonio autónomo de remanentes de Telecom sí tenía legitimación en la causa, bajo las siguientes consideraciones: *“En este punto la Sala recuerda que el Tribunal de primera Instancia declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Consorcio Patrimonio Autónomo de Remanentes de Telecom, con el argumento de que el contrato atacado No. GRA 007/95 se había suscrito con Telecom y, al liquidar el referido negocio jurídico, en ninguno de sus apartes se había introducido una cláusula de subrogación a favor de otra persona jurídica. (…) Así pues, con sustento en lo expuesto, no es acertado el planteamiento del Tribunal, pues la legitimación en la causa por pasiva del Patrimonio Autónomo de Remanentes de TELECOM – PAR en el caso concreto deviene directamente del ordenamiento jurídico, con independencia de que en el contrato suscrito en el año 1995 por la extinta no se haya introducido una cláusula expresa subrogación”* Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 19 de noviembre de 2015. 63001-23-31-000-2006-01228 02 (42809). C.P. Martha Nubia Velásquez Rico. [↑](#footnote-ref-50)
51. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 16 de septiembre de 2021. Radicado 11001-03-26-000-2020-00076-00 (66091). M.P. María Adriana Marín. [↑](#footnote-ref-51)
52. Ibidem. [↑](#footnote-ref-52)
53. M.P. Juan Carlos Cortés Gonzáles. [↑](#footnote-ref-53)
54. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. [↑](#footnote-ref-54)
55. De acuerdo con la Cláusula Décima Tercera del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 102, el patrimonio autónomo se encuentra conformado de la siguiente manera: *“****DÉCIMA TERCERA. Patrimonio Autónomo.*** *(…) 3.* ***Integración del Patrimonio Autónomo:*** *El Patrimonio Autónomo estará conformado por: (i) los recursos y bienes inmuebles que LA AGENCIA, transfiera directamente o a través de terceros que los hagan por cuenta de la misma, (ii) los rendimientos que generen los recursos, y (iii) recursos y bienes inmuebles que aporten fideicomitentes distintos a LA AGENCIA, previamente autorizados por esta última.”* [↑](#footnote-ref-55)