

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

Auto Interlocutorio

Santiago de Cali, 03 de febrero de dos mil veinticinco (2025)

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RADICACIÓN:        | 76001-33-33-012-2024-00270-00                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| MEDIO DE CONTROL:  | CONTROVERSIAS CONTRATCUALES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| DEMANDANTE:        | PATRIMONIO AUTÓNOMO DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA – FFIE<br><a href="mailto:notificacionesjudiciales@ffie.com.co">notificacionesjudiciales@ffie.com.co</a><br><a href="mailto:jmarquez@ffie.com.co">jmarquez@ffie.com.co</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| DEMANDADO:         | LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES O.C.<br><a href="mailto:notificacionesjudicialeslaequidad@laequidadseguros.coop">notificacionesjudicialeslaequidad@laequidadseguros.coop</a><br><a href="mailto:notificaciones@gha.com.co">notificaciones@gha.com.co</a><br>GUSTAVO ADOLFO TORRES DUARTE<br><a href="mailto:g.torres.d@hotmail.com">g.torres.d@hotmail.com</a><br><a href="mailto:alvaromejia_1@hotmail.com">alvaromejia_1@hotmail.com</a><br>G.M.P. INGENIEROS S.A.S.<br><a href="mailto:gmpingenieros@gmpeu.com">gmpingenieros@gmpeu.com</a><br><a href="mailto:Gustavo.martinez@gmpeu.com">Gustavo.martinez@gmpeu.com</a><br><a href="mailto:Ga.martinez@gmpeu.com">Ga.martinez@gmpeu.com</a><br><a href="mailto:marneli1908@hotmail.com">marneli1908@hotmail.com</a> |
| MINISTERIO PÚBLICO | ANA SOFÍA HERMAN CADENA<br><a href="mailto:procjudadm59@procuraduria.gov.co">procjudadm59@procuraduria.gov.co</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Mediante auto del 10 de septiembre de 2024, el JUZGADO SESENTA Y DOS (62) CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ declaró probada la excepción de falta de jurisdicción y remitió el expediente a los JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE BOGOTÁ (REPARTO).<sup>1</sup>

El conocimiento correspondió al JUZGADO SESENTA Y TRES (63) ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ, quien mediante auto del 30 de octubre de 2024 declaró la falta de competencia por factor territorial y remitió a los JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE CALI (REPARTO).<sup>2</sup>

Mediante acta de reparto del 13 de noviembre de 2024<sup>3</sup> se asignó el conocimiento del proceso a este Despacho judicial, por lo que corresponde determinar sobre la admisión.

ANTECEDENTES

El JUZGADO SESENTA Y DOS (62) CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ en la providencia que declaró probada la excepción de falta de jurisdicción, argumentó que según la Ley 1955 de 2019, el Fondo de Financiamiento tiene como propósito financiar proyectos de infraestructura educativa pública, y, aunque no aplica los Estatutos de Contratación Estatal, sus procesos están guiados por los principios

<sup>1</sup> Documento electrónico No. 61 del expediente digital, actuación No. 4 del índice 2 SAMAI.  
<sup>2</sup> Documento electrónico No. 6, índice 2 SAMAI.  
<sup>3</sup> Documento electrónico No. 2, índice 2 SAMAI.

de la contratación pública y los lineamientos de Colombia Compra Eficiente.

Añadió que según el Decreto 1433 de 2020, el Ministerio de Educación financia estos proyectos, pero los contratos son celebrados por fiducias mercantiles que constituyen patrimonios autónomos. En tal sentido, concluyó que los conflictos relacionados con estos patrimonios autónomos son competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por su parte, el JUZGADO SESENTA Y TRES (63) ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ, revisó lo correspondiente al factor territorial, concluyendo que como el contrato cuestionado se ejecutaba en el Distrito Especial de Santiago de Cali, eran los juzgados administrativos de ese circuito judicial los que eran competentes para conocer de la acción.

## CONSIDERACIONES

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, respecto de las controversias de las cuales conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, establece:

***“ARTÍCULO 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.***

*Igualmente conocerá de los siguientes procesos:*

*[...]*

***2. Los 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 Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa – FFIE, es una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional (MEN), sin personería jurídica, creada con fundamento en el documento Conpes 3831 de 2015, a través del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, con el propósito de viabilizar y financiar proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados con esos proyectos.<sup>4</sup>

Según lo expuesto en la demanda, el PATRIMONIO AUTÓNOMO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA – FFIE tiene como vocero y administrador al **Consorcio FFIE Alianza BBVA**, el cual está conformado por ALIANZA FIDUCIARIA S.A. y BBVA ASSET MANAGEMENT S.A.

Incluso, en el Contrato No. 1380 de 2015 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Consorcio FFIE ALIANZA BBVA, se estableció que se trataba de un **CONTRATISTA**. Todo esto deja claridad que la parte demandante no es una entidad pública o un particular que ejerce funciones propias del Estado, sino que se trata de un sujeto de derecho privado.

---

<sup>4</sup> <https://ffie.com.co/conocenos/queesffie/> - Consultado el 27 de enero de 2025

Igual consideración se realiza respecto a las entidades demandadas, donde en los certificados de existencia y representación expedido por las correspondientes Cámaras de Comercio aportados con las respectivas contestaciones de la demanda se puede evidenciar su naturaleza jurídica.

Todo lo anterior indica que no se cumplen los criterios establecidos en el numeral 2 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 para atribuir el conocimiento de este proceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En oportunidades previas ya la Corte Constitucional ha dirimido conflicto de jurisdicciones en asuntos similares. Es así como mediante Auto 072 del 1 de febrero de 2023, al resolver el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado 1 Civil del Circuito de Armenia y el Juzgado 3 Administrativo de la misma ciudad, se consideró lo siguiente:

*19. Asimismo, se analizó que el Consejo de Estado ha determinado la subcontratación en los contratos del Estado como “la celebración de un contrato accesorio a otro principal, entre un contratista del Estado y un tercero, en virtud del cual el subcontratista o tercero sustituye parcial y materialmente al primero, quien conserva la dirección general del proyecto y es responsable ante la entidad estatal contratante por el cumplimiento íntegro de las obligaciones derivadas del contrato adjudicado”<sup>[20]</sup>.*

*20. Dicha Corporación ha señalado que una de las características de la subcontratación en los contratos estatales es la autonomía y la independencia del vínculo. Al respecto ha precisado que: “[e]sta institución hace surgir una relación jurídica autónoma entre el contratista del Estado y el sub contratista, es decir, independiente de la relación que preexiste entre el Estado y el contratista. En este sentido, las obligaciones que adquiere el sub contratista con el contratista sólo son exigibles entre ellos, y no vinculan a la entidad estatal –contratante–, en virtud del principio de relatividad del contrato –sólo produce efectos para las partes, no para terceros–, pero sin que ello limite o restrinja a la entidad estatal en la dirección general para ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, a que se refiere el artículo 14 de la Ley 80”<sup>[21]</sup>.*

*21. A partir de lo anterior, se concluyó que “siendo diferente la relación que se genera entre el contratista al servicio del Estado con el subcontratista, de la relación que existe entre el contratista y la entidad estatal, el régimen jurídico aplicable a los subcontratos puede ser de naturaleza privada, si el subcontratista es un particular”<sup>[22]</sup>.*

*22. En ese sentido, la Corte determinó que la controversia no involucró un contrato estatal, en la medida que este no fue suscrito por una entidad pública ni por un particular en ejercicio de funciones propias del Estado. Por lo tanto, aseveró que se trataba de un contrato celebrado entre particulares.*

*23. En consecuencia, se fijó la siguiente regla de decisión: “En aplicación de la cláusula residual de competencia de que trata el artículo 15 del Código General del Proceso, la Jurisdicción Ordinaria es la competente para conocer las demandas sobre controversias surgidas en la ejecución de subcontratos en contratos estatales, si estos son celebrados entre un contratista privado de una entidad pública y un subcontratista particular*

[...]

*27. De lo expuesto, se evidencia que la naturaleza jurídica de las actividades desarrolladas*

por las partes no corresponde al ejercicio de funciones públicas, de forma directa. En cambio, son acciones relacionadas con la ejecución material de una labor específica, esto es, la construcción de una institución educativa.

28. Así las cosas, el contrato sobre el que se da la controversia no es un contrato estatal, pues fue suscrito entre particulares, es decir, entre la Sociedad Construcciones Hidráulicas y Civiles S.A.S. y el Consorcio Mota-Engil 'ME'. **De ahí que se observe que su naturaleza es privada debido a las partes que lo suscribieron.** Como se indicó en la parte considerativa de esta providencia, **los subcontratos hacen surgir una relación jurídica autónoma entre el contratista del Estado y el subcontratista, es decir, independiente de la relación que preexiste entre el Estado y el contratista. En este sentido, las obligaciones que adquiere el subcontratista con el contratista sólo son exigibles entre ellos, y no vinculan a la entidad estatal –contratante–, en virtud del principio de relatividad del contrato –sólo produce efectos para las partes, no para terceros.** Por ende, no se puede aplicar la cláusula general de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer las controversias derivadas de contratos estatales.

29. Se precisa que no es posible determinar que alguna de las partes de los convenios que dieron origen a la demanda se trate de un particular en ejercicio de funciones públicas, pues así no se estableció el Acuerdo de Obra 401049 y el Contrato de Mandato No. C-3833-077 - CM celebrados el 1° de diciembre del 2018.

30. Ahora bien, en la demanda fueron llamados solidariamente, el Consorcio FFIE Alianza BBVA, y el Fondo de Financiamiento del FFIE. La Sala advierte que, en este caso, la jurisdicción ordinaria se activa con la presentación de una demanda en la que se alega una controversia contractual entre entidades privadas. Por lo tanto, **la posible responsabilidad solidaria de una entidad pública como el Ministerio de Educación Nacional, no libera a la jurisdicción ordinaria de pronunciarse sobre el fondo del asunto<sup>[25]</sup>, pues dicha solidaridad, al parecer, configurada por razón del presunto daño endilgado, no es suficiente para que el conocimiento del asunto le corresponda a los jueces administrativos.**

31. La Sala Plena advierte que, se reiterará la regla jurisprudencial fijada en el Auto 348 de 2022, y, así las cosas, se remitirá el expediente CJU-1393 a la jurisdicción ordinaria civil, es decir, al Juzgado Primero Civil del Circuito de Armenia, para lo de su competencia.

**Regla de decisión.** En aplicación de la cláusula residual de competencia de que trata el artículo 15 del Código General del Proceso, la Jurisdicción Ordinaria es la competente para conocer las demandas sobre controversias surgidas en la ejecución de subcontratos en contratos estatales, si estos son celebrados entre un contratista privado de una entidad pública y un subcontratista particular.

[...]”<sup>5</sup>

Aplicado al caso concreto, las pretensiones declarativas giran en torno al Contrato de Obra No. 1380-1061-2019, suscrito entre el PATRIMONIO AUTONÓMOMO FFIE, quien actúa a través del CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA; y la UNIÓN TEMPORAL GMP (INTEGRADA POR GMP INGENIEROS S.A.S. Y GUSTAVO ADOLFO TORRES DUARTE).

El PATRIMONIO AUTONÓMOMO FFIE, a través de su vocero, actúa como entidad contratista del

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Expediente CJU-1393. Auto 072 del 1 de febrero de 2023. M.P. Dr. José Fernando Reyes Cuartas. Link consulta: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2023/A072-23.htm>

Ministerio de Educación que se encargó, entre otras, de administrar y pagar las obligaciones que se derivaran de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, a través de Patrimonio Autónomo constituido con recursos transferidos del Fondo de Infraestructura Educativa, Preescolar, Básica y Media creado por el artículo 59 de la Ley 59 de la Ley 1753 de 2015, así como de ejecutar actividades precontractuales, contractuales, de legalización y liquidación de contratos derivados.

En este sentido, el Representante Legal del Consorcio FFIE ALIANZA – BBVA, como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo de Fondo de Infraestructura Educativa FFIE, suscribió el referido contrato de obra, acuerdo que tuvo como objeto:

“PRIMERA. OBJETO: El presente Contrato tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, obtención de licencias de construcción en cualquiera de sus modalidades y/o licencias de urbanismo junto con los permisos y aprobaciones necesarias, así como la ejecución de las obras en la **Institución Educativa Antonio José Camacho Sede República del Perú** ubicada en el Distrito Especial de Cali, Valle del Cauca requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE.

[...]

Concluye el Despacho que la controversia planteada entre PATRIMONIO AUTONÓMONO FFIE, quien actúa a través del CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA; y la UNIÓN TEMPORAL GMP (INTEGRADA POR GMP INGENIEROS S.A.S. Y GUSTAVO ADOLFO TORRES DUARTE) corresponde a la jurisdicción ordinaria civil en los términos del artículo 15 del Código General del Proceso, pues se discute la controversia suscitada en virtud de Contrato de Obra No. 1380-1061-2019, sin que pueda extenderse al contrato estatal de fiducia mercantil en donde intervino el CONSORCIO FFI ALIANZA – BBVA.

Por lo anterior, se propondrá el conflicto negativo de jurisdicciones y en virtud del numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, y se dispondrá la remisión del expediente a la honorable Corte Constitucional.

En consecuencia, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cali,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** que el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cali carece de competencia para conocer del presente asunto, conforme se expuso.

**SEGUNDO: PROPONER CONFLICTO NEGATIVO DE JURISDICCIÓN** ante la honorable CORTE CONSTITUCIONAL entre este Juzgado y el JUZGADO SESENTA Y DOS (62) CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ.

**TERCERO:** Por Secretaría, remitir el expediente a dicha Corporación para lo de su competencia. Anotar su salida en el aplicativo SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firmado electrónicamente por SAMAI)  
**LUZ DARY CARVAJAL GUZMÁN**  
Juez