**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

****

**CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sala Plena**

**AUTO 919 DE 2024**

**Referencia**: Expediente CJU**-**4955.

Conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia (Quindío) y el Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao (Quindío).

**Magistrado Ponente:**

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

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



AUTO

**I. ANTECEDENTES**

1. El señor Luis Fernando Soto Posada presentó el medio de control de controversias contractuales contra el Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - Comité Departamental de Cafeteros Quindío, con el fin de obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato de obra n.º 2019-1950 derivado del convenio 00498 de 2018 suscrito entre el Invías y la Federación Nacional de Cafeteros[[1]](#footnote-1).
2. El demandante explicó que por medio del convenio 00498 de 2018, el Invías contrató a la Federación Nacional de Cafeteros para el “mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de vías terciarias en el marco del OCAD Paz en el departamento de Quindío”. Para cumplir con parte de este objeto, la Federación suscribió el contrato de obra n.° 2019-1950 con el señor Soto Posada para la construcción de alcantarillas, placas huella y muros de contención. No obstante, la Federación modificó unilateralmente el alcance del contrato y exigió ejecutar actividades no contempladas como suministro de materiales, herramientas y transporte, entre otras. El actor afirmó que, a pesar de cumplir a cabalidad con los requerimientos adicionales de la Federación, no se le han reconocido los mayores costos[[2]](#footnote-2).
3. Inicialmente, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia (Quindío) asumió el conocimiento del proceso. Sin embargo, mediante auto del 18 de octubre de 2023, esa autoridad judicial remitió el expediente por falta de jurisdicción al Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao (Quindío). El juzgado consideró que el negocio jurídico objeto de la controversia, al haber sido suscrito entre dos particulares, no se ajusta a la definición de “contrato estatal” y, por tanto, escapa de la cláusula general de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Para fundamentar su decisión, invocó los artículos 2 de la Ley 80 de 1993 y 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)[[3]](#footnote-3).
4. Una vez repartido nuevamente el proceso, el Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao (Quindío), mediante auto del 10 de noviembre de 2023, consideró que la jurisdicción contencioso administrativa era la competente para tramitar la acción judicial y propuso un conflicto negativo de jurisdicciones. Sostuvo que el juez administrativo, al rechazar la competencia, analizó incorrectamente la legitimación en la causa, toda vez que esta constituye un presupuesto sustancial que debe ser valorado en la sentencia y no un requisito para la admisión del escrito inicial. Adicionó que, al encontrarse entidades públicas vinculadas como sujetos pasivos de la acción, el asunto excede el ámbito de la jurisdicción que representa. Para respaldar su posición, hizo referencia a los artículos 18.1, 25 y 28.3 del Código General del Proceso (C.G.P)[[4]](#footnote-4).
5. El expediente fue repartido al magistrado sustanciador el 17 de enero de 2024 y remitido al despacho el 19 de enero siguiente[[5]](#footnote-5).

**II.** **CONSIDERACIONES**

**Competencia**

1. La Corte Constitucional es competente para resolver los conflictos de competencia entre jurisdicciones, de conformidad con el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.

**Presupuestos para la configuración de un conflicto de jurisdicciones**

1. Los conflictos de jurisdicciones surgen cuando dos o más autoridades judiciales pertenecientes a diferentes jurisdicciones se disputan la competencia para conocer de un proceso, ya sea porque consideran que a ninguna le corresponde (negativo) o porque estiman que es de su exclusiva incumbencia (positivo). De forma reiterada, la Corte Constitucional ha considerado que, para que se configure un conflicto de jurisdicciones, es necesario que se cumplan los presupuestos subjetivo, objetivo y normativo, definidos de manera reiterada por este tribunal[[6]](#footnote-6). En el caso de la referencia se satisfacen los anteriores presupuestos:

|  |  |
| --- | --- |
| ***Presupuesto subjetivo*** | La controversia se originó entre autoridades de distintas jurisdicciones que rechazaron expresamente su competencia, a saber: el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia, Quindío (jurisdicción contencioso administrativa) y el Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao, Quindío (jurisdicción ordinaria). |
| ***Presupuesto objetivo*** | El conflicto objeto de la decisión se fundamenta en el medio de control de controversias contractuales formulado contra el Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - Comité Departamental de Cafeteros Quindío. |
| ***Presupuesto normativo*** | Las autoridades en colisión manifestaron fundamentos legales para negar el conocimiento del asunto por falta de jurisdicción. Por un lado, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia afirmó que el contrato objeto de la controversia fue suscrito entre dos particulares, sin encajar en la definición de “contrato estatal”, por lo que escapa de la cláusula general de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Citó como sustento los artículos 2 de la Ley 80 de 1993 y 104 del CPACA.  Por otro lado, el Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao argumentó que, al estar vinculadas entidades públicas como demandadas, el asunto no es de su competencia, con fundamento en los artículos 18.1, 25 y 28.3 del CGP. |

**Competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de controversias contractuales. Reiteración del Auto 348 de 2022[[7]](#footnote-7)**

1. El artículo 104.2 del CPACA establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los conflictos relativos a los contratos en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado. Asimismo, el artículo 141 de la misma norma prevé el medio de control de controversias contractuales, el cual faculta a las partes de un contrato estatal[[8]](#footnote-8) para solicitar, entre otras pretensiones, que se declare el incumplimiento y se condene al responsable a indemnizar los perjuicios.
2. En contraste, si el conflicto contractual se suscita exclusivamente entre sujetos de derecho privado, se aplicará la cláusula general de competencia establecida en el artículo 15 del CGP y el artículo 12 de la Ley 270 de 1996, y el asunto será competencia de la jurisdicción ordinaria civil[[9]](#footnote-9).
3. Ahora bien, en el **Auto 348 de 2022**, al conocer un caso semejante al que nos ocupa[[10]](#footnote-10), la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, una de las características de la subcontratación en los contratos estatales es la autonomía y la independencia del vínculo. Esto, tras considerar que esta figura se define como un contrato accesorio a otro principal, celebrado entre un contratista del Estado y un tercero (subcontratista). Mediante este acuerdo, el subcontratista sustituye parcial y materialmente al contratista en la ejecución de ciertas obligaciones. No obstante, el contratista conserva la dirección general del proyecto y mantiene la responsabilidad ante la entidad estatal contratante por el cumplimiento íntegro de las obligaciones derivadas del contrato adjudicado[[11]](#footnote-11).
4. Bajo ese entendido, el Auto 348 precisó que la subcontratación hace 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, en virtud del principio de relatividad del contrato –sólo produce efectos para las partes, no para terceros-”.
5. A partir de lo anterior, en el auto en cita, la Corte concluyó que la relación que se genera entre el contratista al servicio del Estado y el subcontratista es diferente de la relación que existe entre el contratista y la entidad estatal, por lo que el régimen jurídico aplicable a los subcontratos puede ser de naturaleza privada, si el subcontratista es un particular. Así, fijó como regla de decisión, que:

“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”.

**Caso concreto**

1. La Sala Plena determina que, de acuerdo con la regla de decisión establecida en el **Auto 348 de 2022**, el presente asunto debe ser conocido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao. Lo anterior, tras observar que el contrato de obra n.° 2019-1950, suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros[[12]](#footnote-12) y el señor Luis Fernando Soto Posada para la construcción de alcantarillas, placas huella y muros de contención, no constituye un contrato estatal, toda vez que no fue celebrado por una entidad pública ni por un particular en ejercicio de funciones propias del Estado. En su lugar, se trata de un subcontrato derivado del convenio estatal 00498 de 2018 entre el Invías y la Federación Nacional de Cafeteros. Estos son los supuestos de aplicación del precedente mencionado, por lo que la conformación del extremo pasivo de la demanda además por entidades públicas, no tiene incidencia para determinar la jurisdicción.
2. En consecuencia, en este caso no resultan aplicables las disposiciones de los artículos 104.2 y 141 del CPACA, sino la cláusula residual de competencia establecida en el artículo 15 del CGP, dado que la controversia objeto de análisis se originó en la ejecución de subcontratos de contratos estatales y, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado, la relación que se genera en los negocios jurídicos accesorios es diferente de la que existe entre el contratista primario y la entidad estatal.
3. Por lo anterior, la Sala Plena ordenará remitir el expediente CJU-4955 al Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao para que proceda con lo de su competencia y comunique la presente decisión a la otra autoridad involucrada en el conflicto, así como a los sujetos procesales interesados en el trámite.

**III.** **DECISIÓN**

Con base en 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 Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia (Quindío) y el Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao (Quindío), en el sentido de **DECLARAR** que el conocimiento de la demanda promovida por el señor Luis Fernando Soto Posada contra el Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - Comité Departamental de Cafeteros Quindío, corresponde al Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao.

**Segundo. REMITIR** por medio de la Secretaría General de esta corporación, el expediente CJU-4955 al Juzgado Promiscuo Municipal de Pijao para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia y a los sujetos procesales e interesados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con permiso

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. Archivo “01. Demanda judicial Ing Soto versión final”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ib. [↑](#footnote-ref-2)
3. Expediente digital. Archivo “020AUTOQUEREMITEPROCESOPORCOMPETENCIA”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Expediente digital. Archivo “002Auto145ConflictoNegativo2023-00043”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Archivo digital 03CJU-4955 Constancia de Reparto.pdf. [↑](#footnote-ref-5)
6. Auto 155 de 2019. [↑](#footnote-ref-6)
7. El presente acápite se tomó del Auto 3079 de 2023. [↑](#footnote-ref-7)
8. De conformidad con los autos 403 de 2021, 072 y 1853 de 2023, para todos los efectos, un contrato estatal es aquel en el que interviene una entidad pública. [↑](#footnote-ref-8)
9. Auto 072 de 2023. [↑](#footnote-ref-9)
10. La Corte estudió una controversia contractual en donde el Municipio de Medellín suscribió un convenio interadministrativo con la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). A su vez, la EDU suscribió un contrato de obra pública con la Empresa Cálculo y Construcciones SA, con el fin de efectuar los proyectos de construcción del programa de presupuesto en el Municipio de Medellín. La Empresa Cálculo y Construcciones SA subcontrató a la sociedad Tierras y Estructuras Duván SAS para desarrollar una parte del contrato principal. Posteriormente, debido a incumplimientos en la ejecución del contrato en mención, esta última sociedad presentó una demanda de controversias contractuales en contra de la Empresa Cálculo y Construcciones SA, el Municipio de Medellín, EDU y otros. [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Decisión del 12 de agosto de 2013. Radicado: 52001-23-31-000-1999-00985-01. [↑](#footnote-ref-11)
12. La Federación Nacional de Cafeteros es una persona jurídica de derecho privado. Cfr. Estatutos de la Organización, disponibles en: <https://federaciondecafeteros.org/static/files/Estatutos%20FNC.pdf>. [↑](#footnote-ref-12)