

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN TERCERA -**

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado	11001333603520190014900
Medio de Control	Controversias Contractuales
Demandante	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE
Demandado	Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Hábitat, del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, de la Unidad Administrativa Especial de Catastro – UAEC - y del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDI

REMITE POR COMPETENCIA

Se encuentra al Despacho el presente proceso para adoptar decisión de fondo de la demanda de controversias contractuales promovida por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE en contra de Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Hábitat, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Unidad Administrativa Especial de Catastro – UAEC - y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER, con el fin de obtener la declaratoria del incumplimiento del Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyecto N° 217045 del 19 de noviembre de 2017. No obstante, es pertinente, analizar de oficio la competencia de este Despacho para conocer el asunto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 105 y 168 de la Ley 1437 de 2011.

I. Antecedentes

- El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (ahora Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Rural – ENTERRITORIO), el 18 de enero de 2019 presentó demanda a través del medio de control de controversias contractuales en contra de Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Hábitat, del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, de la Unidad Administrativa Especial de Catastro – UAEC - y del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER – con el fin de obtener la declaratoria del incumplimiento del Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyecto N° 217045 del 19 de noviembre de 2017, y, como consecuencia, que se declare la nulidad de las especificaciones técnicas contenidas en el anexo 7 del referido contrato.
- La demanda fue presentada ante la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y habiendo sido sometida a reparto el 18 de enero de 2019, le correspondió a la Subsección A de la Sección Tercera del referido Tribunal¹, quien, por auto de ponente del 12 de marzo del mismo año², dispuso la inadmisión del

¹ Folio 43 cuaderno 1 001TramitePrevioExpedienteFisico.zip

² Folio 45 cuaderno 1 001TramitePrevioExpedienteFisico.zip

libelo demandatorio con el fin de que precisara las obligaciones contractuales incumplidas y el valor de las pretensiones.

- Con ocasión de la subsanación de la demanda³, el Magistrado Alfonso Sarmiento Castro del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de ponente⁴, declaró la falta de competencia de esa Corporación por el factor cuantía.
- Recibido el expediente en esta Sede Judicial, correspondió por reparto a este Despacho y mediante auto del 21 de febrero de 2020, se dispuso la admisión de la demanda⁵.
- El 3 de marzo de 2020, vía correo electrónico, se surtió la notificación del auto admisorio a Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Hábitat, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, la Unidad Administrativa Especial de Catastro – UAEC - y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER –⁶.
- El 18 de septiembre de 2020, las entidades demandadas por conducto de un solo apoderado judicial presentaron contestación de la demanda oportunamente⁷.
- El 4 de junio de 2021, se corrió traslado de las excepciones contenidas en la contestación de la demanda a la parte demandante; el 10 de junio del mismo año describió traslado de los medios exceptivos de fondo⁸.
- Por auto del 17 de septiembre de 2021, se fijó fecha para la audiencia inicial⁹. Tal audiencia se llevó a cabo el 8 de marzo de 2022¹⁰, en donde se evacuaron los tópicos de saneamiento, y se exhortó a las partes para que conciliaran sus diferencias sin existir ánimo conciliatorio, se fijó el litigio y se decretaron las pruebas solicitadas por las partes.
- El 10 de mayo de 2022, se celebró la audiencia de pruebas, en la que se practicaron las pruebas decretadas, se corrió traslado a las partes sobre los documentos aportados como pruebas documentales y se otorgó el plazo correspondiente para la presentación de alegatos de conclusión. Se concedió el mismo término al Ministerio Público para que emitiera su concepto al respecto¹¹.
- Vencido el término para presentar los alegatos de conclusión el expediente fue ingresado para dictar sentencia¹².

2. Consideraciones

Para establecer la autoridad competente, es preciso analizar el objeto del litigio puesto a consideración, la naturaleza jurídica y el objeto principal de ENTerritorio, y la cláusula general de competencia respecto de los casos que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

³ Folios 48 – 50 cuaderno 1 001TramitePrevioExpedienteFisico.zip

⁴ Folios 52 – 55 cuaderno 1 001TramitePrevioExpedienteFisico.zip

⁵ Folio 60 cuaderno 1 001TramitePrevioExpedienteFisico.zip

⁶ Folios 71 -82 cuaderno 1 001TramitePrevioExpedienteFisico.zip

⁷ 002CorreoContestDdaDemandados.pdf y 003ContestFonadeVersionFinal.pdf

⁸ 026TrasladoExcepciones.pdf

⁹ 037AutoFijaFecha2019149DLAC.pdf

¹⁰ 050AudInicialDtaPruebas.pdf

¹¹ 075ActaAudPruebasCierraDebate.pdf

¹² 082EntradaDespachoSentencia.pdf

2.1. Objeto de la controversia

El 01 de septiembre de 2020, la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial- ENTerritorio (antes Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE), promovió el medio de control de controversias contractuales en contra de Bogotá D.C.– Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, Secretaría de Hábitat, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático. La demandante solicitó:

“PRIMERA: que se *DECLARE* que el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE cumplió el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 217045

SEGUNDA: Que se *DECLARE* que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL – UAECD; la SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT -SDHT-; el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO -DADEP- y el INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO -IDIGER-, incumplieron el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 217045, debido a que:

a) No cumplieron con las obligaciones relativas a la entrega de los puntos de fotocontrol adicionales necesarios para que FONADE cumpliera debidamente con la ejecución del contrato en relación con el Ortofotomosaico verdadero.

b) Fueron negligentes al no realizar una oportuna modificación del anexo técnico No. 7 del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 217045

TERCERA: Que se *DECLARE* la nulidad de las especificaciones técnicas de imposible cumplimiento contrarias a la Ley contenidas en el Anexo Técnico 7 del contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 217045, por violar el principio de legalidad.

(...)

CUARTA: Que se *ORDENE* a las entidades contratantes a validar la prueba piloto entregada por FONADE, evidenciando así que, dicha prueba cumple técnicamente con las especificaciones para lograr la entrega del producto final Ortofotomosaico verdadero.

QUINTA: Que, como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento, se *DECLARE* que las entidades demandadas son solidariamente responsables por los perjuicios causados y probados por FONADE en virtud del incumplimiento de las obligaciones referidas en los hechos de este estudio jurídico contractual, contenidas en el Contrato Interadministrativo de Gerencia No. 217045”

Como fundamento de tales pretensiones, ENTerritorio manifestó que celebró con las entidades demandadas el Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral del Proyecto No. 217045, con el objeto de “realizar la gerencia integral del proyecto para la obtención de información geográfica proveniente de sensores remotos”. Agregó que el valor inicial del contrato se pactó en la suma de tres mil novecientos sesenta y nueve millones de pesos (\$3.969.000,00)¹³.

¹³ El Contrato Interadministrativo No. 217045 establece en su Especificación Técnica para la generación de ortofotomosaico verdadero de GSD 0,075m, se debe cumplir con los requisitos de levantamiento fotogramétrico que incluye: a) Toma de aerofotografía de GSD 0,075 m, resolución radiométrica de 8 bits, multiespectral (RGB+NIR) y toma de datos Lidar; b) Control terrestre; c) Aerotriangulación ; al igual que la restitución fotogramétrica de los elementos que dan forma al terreno (curvas de nivel, líneas de quiebre, líneas de forma y puntos de masa); e) Modelo digital del terreno; f) Modelo digital de superficie y ;f) ortorectificación y generación de mosaico en un tiempo máximo de cinco (5) meses luego de obtener la última toma.

Como se observa, se trata de una controversia contractual derivada de un eventual incumplimiento de la parte demandada, con pretensión de nulidad de actos contractuales y que se reconozcan perjuicios a favor de la entidad demandante.

2.2. Naturaleza jurídica de ENTerritorio y su objeto principal

En lo que concierne a la naturaleza jurídica de la entidad demandante, el artículo 1 del Decreto 495 de 2019¹⁴ establece que *“el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE – es una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilada por la Superintendencia Financiera”* y determinó que el Fondo *“se denominará, en adelante, Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial — ENTerritorio y tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá D.C.”*

El artículo 2 del Decreto 288 de 2002 determinó que *“Enterritorio tiene por objeto principal ser Agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas.”*

Por su parte, los artículos 13 y 15 de la Ley 1150 de 2007¹⁵ establecen que las entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetas a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades; pero, en desarrollo de su actividad contractual, deberán atender y aplicar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

Como se observa, ENTerritorio es una entidad estatal, de carácter financiero, cuya misión principal es la de servir de agente para apalancar financieramente proyectos de desarrollo que se pretendan ejecutar en la diversa geografía del territorio nacional. Pero en el desarrollo de su actividad contractual no está sujeta a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino que se rige por las disposiciones del Código Civil, el Código de Comercio, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las demás disposiciones especiales que le sean aplicables según su naturaleza jurídica

2.3. La cláusula general de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la excepción prevista en el artículo 105.1 de la Ley 1437 de 2011

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 establece la cláusula general de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. A su turno, el artículo 105 de la misma Ley excluye expresamente de la competencia de esta jurisdicción cuatro tipos de asuntos.

¹⁴ *“Por el cual se modifica la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo — FONADE y se dictan otras disposiciones.”* Este Decreto modificó lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 288 de 2002.

¹⁵ **Ley 1150 de 2007. Artículo 13** *“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.// En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOPI) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.*

// A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.”

Artículo 15 *“Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.// En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”*

Para lo relevante a este caso, el inciso primero del artículo 104 dispone que *“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”* e indica que esta jurisdicción también conocerá de 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.”* Mientras que el artículo 141 define el medio de control de controversias contractuales como aquel que faculta a cualquiera de las partes en un contrato estatal a solicitar *“que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas*

Por su parte, el artículo 105 dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá, entre otros asuntos, de *“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”*. En el mismo sentido, en virtud del artículo 15 de la Ley 1564 de 2012 y del inciso 2° del artículo 12 de la Ley 270 de 1996, a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Civil le corresponde el conocimiento de las controversias que se originan por entidades públicas de carácter financiero, cuando estas corresponden al giro ordinario de sus negocios.^{16.} (subraya fuera del texto)

En esas condiciones, para que la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se active para conocer de controversias contractuales, es necesario que (i) el contrato objeto de litigio tenga como una de las partes a una entidad pública o a un particular en ejercicio de funciones propias del Estado; y (ii) que no se configure una de las excepciones previstas en el artículo 105 de la Ley 1437 de 2011.¹⁷ Luego es necesario que se encuentre probado el supuesto de la exclusión.

El Consejo de Estado ha señalado que el giro ordinario de los negocios corresponde a *“aquellas actividades para las cuales la entidad ha sido habilitada conforme a sus respectivos actos de creación, con el fin de gestionar y promover el desarrollo habitual de su objeto”*.¹⁸ Tal concepto abarca las actividades que *“i) guarden relación con el objeto social de la entidad pública de carácter financiero o con las funciones catalogadas como financieras en la ley –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero– y ii) los que sean conexos al objeto social o actividad financiera determinada en la ley y tengan como finalidad el desarrollo o ejecución de los mismos”*.¹⁹ En otras palabras, *“el giro ordinario de los negocios se explica a partir del objeto social o, también, de las funciones expresamente fijadas por ley, según se trate de una persona jurídica pública o privada, pues ambas categorías, para estos efectos, resultan equivalentes”*.²⁰ Además, cabe precisar que el giro ordinario de los negocios comprende dos categorías: *“una primera relacionada con aquellas actividades realizadas en cumplimiento del objeto o funciones*

¹⁶ Cfr., Corte Constitucional, Autos 835 y 867 de 2021

¹⁷ La Sala Plena de la Corte Constitucional, en el Auto 348 de 2022 resolvió un conflicto negativo de jurisdicción entre la jurisdicción ordinaria civil y la jurisdicción contencioso administrativo en un proceso responsabilidad contractual en el marco de un contrato de obra civil. En particular, la Corte sostuvo que *“[e]n 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.”*

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicado No. 25000-23-36-000-2016-02540-02. Sentencia del 12 de abril de 2021.

¹⁹ Corte Constitucional, Auto 904 de 2021, Expediente CJU-204, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicado No. 25000-23-36-000-2016-02540-02. Sentencia del 12 de abril de 2021.

*principales definidas expresamente en la ley y, una segunda, que comprende todos los actos y contratos que se requieran para el desarrollo de las primeras, en una relación de medio a fin”.*²¹

Descendiendo al caso concreto, es pertinente señalar que en pretérita oportunidad el Consejo de Estado ya se ha pronunciado respecto de la autoridad judicial competente para conocer de las controversias contractuales que se susciten dentro del desarrollo de las actividades propias de FONADE.

En efecto, el Consejo de Estado estudió una controversia contractual entre el Fondo Financiero de Desarrollo –FONADE– y la sociedad G2 Seismic Ltda. Sucursal Colombia. Tal controversia surgió con ocasión del contrato de consultoría en el marco de un Convenio de Gerencia Integral de Proyectos, cuyo objeto era aunar esfuerzos para el desarrollo de proyectos propios de esta última. Allí la Corporación determinó que operó la excepción establecida en el numeral 1 del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011 y que, en consecuencia, el asunto era de competencia de la Jurisdicción Ordinaria, al considerar que el contrato de consultoría en cuestión pertenece al giro ordinario de las actividades financieras definidas para el FONADE. En particular, porque el Decreto 288 de 2004²² dispone de manera expresa que: *“en desarrollo de su objeto el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, podrá realizar las siguientes funciones: (...) 3.1. Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales”,* así como *“3.9. Prestar asesoría y asistencia técnica a entidades públicas y privadas en materias relacionadas con proyectos de desarrollo”*.²³

En otra oportunidad, el Consejo de Estado conoció del medio de control de controversias contractuales que pretendía la nulidad de un contrato celebrado entre FONADE y el Consorcio HGC cuyo objeto consistió en *“ejecutar las actividades de evaluación documental e inspecciones de campo requeridas para apoyar al servicio geológico colombiano-SGC-en la fiscalización integral de los títulos mineros.”* Este contrato se derivó de un convenio suscrito entre el FONADE y el Servicio Geológico Colombiano que tenía por propósito que la primera realizara para la segunda la *“Gerencia del proyecto de ejecución de actividades de apoyo a la fiscalización integral de los títulos mineros”*. En ese caso, el Consejo de Estado también concluyó que operó la excepción establecida en el numeral 1 del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, puesto que las actividades desarrolladas por el FONADE se circunscribieron al giro ordinario de sus negocios previsto en el citado Decreto 288 de 2004.²⁴

En reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado declaró la nulidad por falta de competencia de esta jurisdicción, al considerar que el contrato de consultoría en cuestión pertenece al giro ordinario de las actividades financieras definidas para el FONADE, en el cual se indicó:

La competencia en el sub lite debe determinarse de acuerdo con los artículos 104.2 y 105.1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de conformidad

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Radicado No. 25000232600019950155501. Sentencia del 12 de octubre de 2011. C.P Danilo Rojas Betancourt. En esta decisión se señaló lo siguiente: *“[E]l giro ordinario de las actividades de una sociedad comercial no sólo comprende aquello que define en forma concreta su objeto social, sino todos los actos directamente relacionados con el mismo, lo que denota que entre éstos y aquéllas debe existir una relación de necesidad que los hace parte en el objeto de la sociedad. Siendo así las cosas, resulta que el concepto ‘giro ordinario de las actividades’ (...), hace relación tanto a las actividades o negocios realizados en cumplimiento del objeto social o de las funciones principales, expresamente definidas por la Ley, como también a todo aquello que es conexo con ellas y que se realiza para desarrollar la función principal, estableciéndose entre estos una relación de medio a fin, estrecha y complementaria. (...)*

²² *“Por el cual se modifica la estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, y se dictan otras disposiciones.”*

²³ Cfr., Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Radicado No. 27001-23-33-000-2013-00210-01(50526). Sentencia del 17 de junio de 2015

²⁴ Cfr., Consejo de Estado. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicado No. 25000-23-36-000-2012-00660-01. Sentencia del 3 de marzo de 2021.

con los cuales corresponde a la jurisdicción de contencioso-administrativa el conocimiento de los procesos relativos a contratos en los que sea parte una entidad pública, cualquiera sea su régimen [con excepción 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]. De acuerdo con los artículos 1º y 2º del Decreto 288 de 2004, la entidad demandada, FONADE, es una empresa industrial y comercial del estado, de carácter financiero que "tiene por objeto principal ser Agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas"

[E]l Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y FONADE celebraron el convenio interadministrativo de gerencia de proyectos (...) En cumplimiento de este convenio interadministrativo, FONADE adelantó el procedimiento de selección abreviada de subasta inversa SAS 064-2010, que tuvo por objeto "contratar el servicio de empaque, embalaje y transporte de bienes y transporte de semovientes para ser entregados en los Centros Regionales del SENA y/o bodegas indicadas por FONADE", servicio que se prestaría a nivel nacional. Mediante Resolución n° 2197 del 20 de agosto de 2010, FONADE adjudicó a la demandante, DISUMINISTROS, el contrato objeto del procedimiento de selección abreviada por subasta inversa SAS 064-2010, lo que dio lugar a la suscripción del contrato

[E]l contrato cuya existencia, incumplimiento, rescisión y revisión se debate en este proceso, forma parte de las funciones propias de FONADE, como entidad financiera dedicada a promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales; celebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos; prestar asesoría y asistencia técnica a entidades públicas en materias relacionadas con proyectos de desarrollo; y prestar servicios de asesoría, estructuración y reestructuración financiera y de banca de inversión. Es pues esta, una controversia relativa a un contrato celebrado por una entidad pública de carácter financiero, correspondiente al giro ordinario de sus negocios, que, conforme al artículo 105.1 del CPACA, se exceptúa del conocimiento de esta jurisdicción. En consecuencia, se procederá conforme dispone el artículo 16 del Código General del Proceso, en su artículo 16, de modo que lo actuado conservará validez, salvo la sentencia proferida en primera instancia, que es nula, y se ordenará la remisión del expediente a la Jurisdicción Ordinaria a fin de que avoque conocimiento y proceda a darle el trámite correspondiente de conformidad con el artículo 168 del CPACA, en armonía con los artículos 20 y 28 del CGP, en virtud de los cuales la competencia para conocer de este proceso corresponde a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá"²⁵. (Subrayado fuera del texto)

En similares términos, la Corte Constitucional, al dirimir el conflicto suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 19 Civil del Circuito, estableció que era la Jurisdicción Ordinaria en lo Civil la competente para conocer de las controversias contractuales en los que se encuentra inmersa FONADE (ENTerritorio), para lo cual indicó:

"Como se advirtió, ENTerritorio es una empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero que tiene, entre otras funciones, la de promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales.

El Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral del Proyecto No. 217045 suscrito entre la Alcaldía Mayor de Bogotá – Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, la Secretaría de Hábitat, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático y ENTerritorio tiene por objeto "[r]ealizar la

²⁵ Consejo de Estado Nr: 2185144 25000-23-36-000-2012-00500-01 49720. Auto. Fecha: 08/06/2021 Sección: Sección Tercera Subsección C. Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Actor: Distribuidora de Suministros Ltda. (Disuministros). Demandado: Fondo Financiero De Proyectos de Desarrollo (Fonade)

gerencia integral del proyecto para la obtención de información geográfica proveniente de sensores remotos.”

Luego, prima facie, dado que el objeto del contrato está relacionado con la gerencia de un proyecto por parte de ENTerritorio en favor de las entidades referidas, es posible concluir que por virtud del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, este asunto está exceptuado del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En particular, porque el negocio jurídico que suscita la controversia contractual hace parte del giro ordinario de las actividades financieras definidas para ENTerritorio, pues el convenio se celebró para la gerencia integral de proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales.

A juicio de la Sala Plena, el conocimiento de este asunto corresponde a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad civil al encontrarse acreditados los requisitos establecidos en el numeral 1 del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, que exceptúan del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo las controversias relativas a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, vigiladas por la Superintendencia Financiera y cuando correspondan al giro ordinario de sus negocios. Conforme a lo anterior, la Sala Plena ordenará remitir el expediente al Juzgado Diecinueve (19°) Civil del Circuito de Bogotá para lo de su competencia, y le ordenará que comunique la presente decisión a los interesados”²⁶.

Bajo tal panorama normativo y jurisprudencial, no cabe duda que la Jurisdicción Ordinaria en la especialidad Civil es la llamada a conocer el asunto objeto de la Litis. En consecuencia, este Despacho de oficio declarará su falta de competencia y ordenará remitir el caso a los Juzgados Civiles del Circuito de esta Ciudad para lo pertinente, teniendo presente, eso sí, que lo actuado hasta la presente conserva su validez, como lo establece el artículo 16 del C.G.P., en concordancia con el artículo 168 del CPACA.

Por otro lado, cabe señalar que al hacer un examen minucioso en el Sistema de Consulta de Procesos Nacional Unificada, se ha corroborado la existencia de otro proceso en el que se debate la legalidad de los actos administrativos que declararon el incumplimiento del Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyecto N° 217045, suscrito el 19 de noviembre de 2017 entre las partes aquí involucradas. Tales actos administrativos, emanados de entidades distritales, han quedado consignados en el expediente bajo el radicado 11001310301920220010800 y se encuentran actualmente en estudio ante el Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá. En consideración a lo anterior, este Despacho estima pertinente la remisión del presente proceso al mencionado Juzgado, con el objetivo de explorar la posibilidad de una acumulación de expedientes. Esta medida se fundamenta en la premisa de que las decisiones adoptadas en cualquiera de los dos procesos pueden tener un impacto sustancial en el otro.

La existencia de un proceso paralelo que aborda la misma temática y que implica a las mismas partes sugiere la necesidad de examinar de cerca la viabilidad y conveniencia de la acumulación. Este enfoque se alinea con el principio fundamental de economía procesal, que busca evitar la duplicación de esfuerzos judiciales y garantizar la coherencia en la toma de decisiones. La acumulación, en este contexto, se presenta como una herramienta estratégica para optimizar la gestión judicial y evitar resoluciones divergentes que puedan generar confusiones e incongruencias jurídicas.

²⁶ Corte Constitucional, Sala Plena. Auto 1079 de 2023. Referencia: Expediente CJU-2307. Conflicto de jurisdicción suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Tercera, Subsección C y el Juzgado Diecinueve (19°) Civil del Circuito de Bogotá. Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar 8 de junio de 2023.

Finalmente, se precisa que en caso de que el Juzgado Civil, al que se propone la remisión, no identifique la viabilidad de la acumulación, procédase a remitir el expediente al reparto de los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá.

Por lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera,**

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR DE OFICIO LA FALTA DE JURISDICCION Y COMPETENCIA de este Despacho para conocer el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: REMITIR el expediente al **Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá D.C.** para que estudie la acumulación de demandas. En caso de no encontrar viable dicha acumulación, deberá **remitir** el expediente a reparto de los Juzgados Civiles del Circuito para lo pertinente.

TERCERO: POMOVER EL CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA, en el evento en que el Juzgado a quien se le asigne el proceso no acepte la competencia. De ser así, se deberá **remitir** de manera inmediata el proceso la Corte Constitucional, conforme lo señala el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.

CUARTO: Para todos los efectos, tal como lo han registrado en el proceso, la dirección digital de las partes, son las siguientes:

Parte demandante: notificaciones.judiciales@fonade.gov.co; consultoria.litigio@gmail.com; cmuneton@enterritorio.gov.co y operadorjudicial@lupajuridica.com.

Parte demandada: Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Hábitat, del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, de la Unidad Administrativa Especial de Catastro – UAEC - y del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER: carlos.medellin@medellinduran.com

Ministerio Público: lgomez@procuraduria.gov.co

Todo memorial que se pretenda hacer valer dentro del proceso deberá ser enviado al correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co²⁷, en documento en pdf. El mensaje a enviar se debe indicar: nombre del juzgado, radicado del proceso (23 dígitos) y título del documento a enviar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ

ORS

²⁷ Tener en cuenta que este correo estará habilitado solo hasta el 21 de febrero de 2024. A partir del 22 de febrero de esta anualidad, los memoriales deben ser enviados a través de la Ventanilla Virtual del aplicativo SAMAI. Se recomienda seguir las instrucciones pertinentes que al respecto se den para poder enviar los memoriales a partir de esa fecha

JUZGADO TREINTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ, D.C. ESTADO DEL **5 DE FEBRERO DE 2024.**

Firmado Por:

Jose Ignacio Manrique Niño

Juez

Juzgado Administrativo

035

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **caa81a5ce3058ea0f5fc4414da46d1b925231df0e0de27e00563a26cbbd51a61**

Documento generado en 02/02/2024 07:01:32 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>