



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, nueve (09) de Junio de Dos Mil Quince (2015)

Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

**RADICADO:** 54-001-23-33-000-2015-00115-00  
**ACCIONANTE:** LDS INGENIERIA LTDA  
**DEMANDADO:** ECOPETROL S.A.  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

### OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Se encuentra el expediente al Despacho para proveer sobre la admisión de la presente demanda remitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por competencia, frente a lo cual, el Despacho procederá a plantear un conflicto de competencia, bajo las consideraciones que se expondrán a continuación.

### CONSIDERACIONES

El artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, señala con respecto a los conflictos de competencia en el trámite del procedimiento contencioso administrativo, lo siguiente:

***“ARTÍCULO 158. CONFLICTOS DE COMPETENCIA.** Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos y entre estos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, serán decididos de oficio o a petición de parte por el Consejo de Estado, conforme al siguiente procedimiento:*

*Cuando una Sala o sección de un tribunal o un juez administrativo declare su incompetencia para conocer de un proceso por considerar que corresponde a otro Tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este, mediante auto contra el cual sólo procede el recurso de reposición. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.*

*(...)”*

Acorde al procedimiento transcrito, en el caso que nos ocupa considero necesario plantear un conflicto de competencia, puesto que de conformidad con los documentos anexos a la demanda y en virtud de la facultad de elección del demandante consagrada en el artículo 156 numeral 4º de la Ley 1437 de 2011, el conocimiento del mismo debía ser asumido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Corporación a la que se

dirigió y ante la cual se presentó la demanda de la referencia, y que a través de proveído de fecha cuatro (04) de diciembre de dos mil catorce (2014) resolvió declarar su incompetencia y ordenar su remisión al Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

En efecto, encontramos que el caso objeto de estudio se constituye como una controversia contractual derivada del contrato No. 4027693 suscrito entre ECOPETROL S.A. y LDS INGENIERIA y ASESORIA EN TIERRAS LTDA, el cual tenía como objeto: *"EL DIAGNOSTICO JURÍDICO CATASTRAL DE LOS DERECHOS INMOBILIARIOS VINCULADOS AL SISTEMA CAÑO LIMÓN COVEÑAS Y GENERACIÓN DE SALIDAS A SISTEMAS DE GESTIÓN INMOBILIARIA (SIG)"*.

En dicho contrato obrante a folio 69 a 85 del cuaderno de pruebas No. 1, también se dispuso como alcance: **"INCLUYE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE ESTE TIPO DE SERVICIO Y AQUELLAS DESCRITAS EN EL PLIEGO DE CONDICIONES SOLICITUD PRIVADA DE OFERTA NO. 520200."**

A su vez, el pliego de condiciones No. 520200 obrante a folio 28 a 68 del cuaderno de pruebas No. 1, se dispuso lo siguiente frente a la localización:

#### *"4. LOCALIZACIÓN*

*El desarrollo del objeto de la presente solicitud privada de oferta, se realizará así:*

**4.1. Un 66,7 % corresponde al trabajo en oficina que se desarrollará en Bogotá pero la entrega final del diagnóstico se estaría realizando en las oficinas administrativas de la Gerencia de Oleoductos Ubicadas en el Municipio de Cúcuta.**

*Un 33,3% corresponde a la visita de campo que se desarrollaría en 500 predios a lo largo de los 771 kilómetros del Oleoducto, que corresponden a Doscientos cincuenta y un (251) veredas pertenecientes a Treinta y siete (37) Municipios de los departamentos de Arauca, Boyacá, Norte de Santander, Cesar, Magdalena, Bolívar y Sucre, y las visitas se programarían de acuerdo con el primer diagnóstico jurídico catastral.<sup>1</sup>" (En negrilla y subrayado por fuera de texto).*

Y tenemos que el Consejo de Estado, se ha referido a la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones y lo que allí se consagra, en providencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia de fecha 19 de julio de 2010, Radicación número: 250002326000200501347-01 (33.795) Actor: CONSORCIO L & A Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU Asunto: CONFLICTO DE COMPETENCIA, C. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, en los siguientes términos:

<sup>1</sup> folio 30 del cuaderno de pruebas No. 1

122

*“Sentencia proferida el 3 de febrero de 2000 expediente 10399:*

*“Para la Sala tal como lo señala la doctrina, la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones o términos de referencia que elabora la administración pública para la contratación de sus obras, bienes o servicios, está claramente definida en tanto son el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcances del contrato, al punto que este documento regula el contrato estatal en su integridad, estableciendo una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista particular no sólo en la etapa de formación de la voluntad sino también en la de cumplimiento del contrato y hasta su fase final. De ahí el acierto de que se tengan como ‘la ley del contrato’...” (Subraya la Sala)*

*(...) . Sentencia 10779 del 29 de enero de 2004: “... la Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar (...).*

*Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse.” .*

*Sucede por tanto que si en el pliego de condiciones está contenida la cláusula compromisoria, habrá de entenderse que la misma está comprendida en el contrato estatal que se celebró, luego de cumplido el correspondiente procedimiento licitatorio.(...)”.*

Teniendo en cuenta que el pliego de condiciones se constituye en la ley del contrato y que prevalece frente al contrato mismo, podemos observar, que le asiste razón a la parte actora en aducir en el recurso de reposición contra la providencia de fecha 04 de diciembre de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, *“que ordenó remitir por competencia el proceso de la referencia al Tribunal Administrativo de Norte de Santander”*, que dicho contrato se ejecutó en su 66.7% en la ciudad de Bogotá D.C., donde se desarrolló el trabajo de oficina, razón por la cual, dicho Tribunal debió asumir la competencia en razón a que el mismo demandante escogió el Tribunal de Cundinamarca para presentar su demanda y ateniendo a la labor intrínseca del contrato, que en gran medida, tenía como característica el diagnóstico jurídico catastral de los derechos inmobiliarios vinculados al sistema Caño Limón Coveñas, lo que lógicamente hace indudable, que gran parte de la ejecución del citado contrato se tenía que desempeñar en una oficina y no en campo.

Así pues, no comparte el Despacho la posición adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el auto del 04 de diciembre de 2014, en cuanto adjudica la competencia al Tribunal Administrativo de Norte de Santander, tomando como

referencia que el domicilio contractual era la ciudad de Cúcuta- Departamento de Norte de Santander, pues para éste Despacho, son dos cosas distintas el domicilio contractual y el lugar de ejecución del contrato, de manera, que el primero tiene como génesis la libre voluntad de las partes para elegir la ciudad donde se hará la entrega del resultado de la ejecución del contrato y la segunda, corresponde al lugar real y material donde se debe ejecutar el objeto de lo contratado.

En efecto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M. P. Alejandro Ordoñez Maldonado, en providencia del 17 de abril de 2007, radicado: 11001-0315-000-2006-00187-00, indicó lo siguiente:

**"(...) En las anteriores circunstancias, como la ejecución del contrato comprendía el Departamento de Cundinamarca y el Departamento de Risaralda, el demandante podía elegir presentar la demanda en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca o en el Tribunal Administrativo de Risaralda, e incluso en cualquiera de los Tribunales que comprendían los demás territorios donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato.**

*Siendo así, como el demandante eligió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para instaurar la demanda contractual dicha Corporación era la competente para conocer de la controversia y así se determinará en la parte resolutive de esta providencia.*

**Finalmente, no acoge la Sala la tesis expuesta por la parte demandante en virtud de la cual el acuerdo de voluntades sobre la escogencia de la ciudad de Bogotá como domicilio contractual implicaba atribuir la competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, puesto que las reglas de competencia son de orden público y de aplicación inmediata y en este orden de ideas, prevalece la aplicación del artículo 134D numeral 2º literal d) sobre la voluntad de las partes contractuales (...)"** (En negrilla y resaltado por fuera de texto).

Entonces, en virtud de lo dispuesto en el artículo 156 numeral 4º de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no podía atribuir discrecionalmente el conocimiento del mismo al Tribunal Administrativo de Norte de Santander, puesto que el mismo pliego de condiciones dispuso que el desarrollo del contrato se realizaría en un 66.7% en la ciudad de Bogotá D.C., razón por la cual, contaba con la competencia para asumir el conocimiento del proceso.

Bajo esta perspectiva y teniendo en consideración, que el contrato se desarrolló en varios Departamentos, considera el Despacho que cualquiera de los Tribunales Administrativos de los Departamentos donde se ejecutó el contrato podía asumir el conocimiento del sub examine; empero, **como el demandante eligió** el Tribunal de Cundinamarca, el cual conoció inicialmente de esta demanda, a dicho Tribunal le compete avocar el conocimiento del presente asunto.

123

Conforme a lo anterior, este Despacho deja planteado el conflicto de competencia, para que sea el Consejo de Estado quien absuelva el mismo, en virtud de lo preceptuado, en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011.

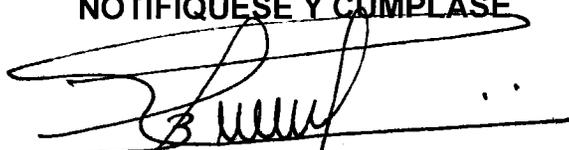
En mérito de lo anteriormente expuesto,

### RESUELVE

**PRIMERO: PLANTEAR CONFLICTO DE COMPETENCIA** con el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el caso objeto de estudio, de conformidad con lo expuesto en los considerandos de este proveído.

**SEGUNDO: REMITIR** este expediente al Consejo de Estado, a efectos de que sea resuelto el conflicto de competencia planteado, tal como lo preceptúa el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**

**Magistrado.-**

