



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC4582-2021

Radicación n. 11001-02-03-000-2020-02616-00

Bogotá, D. C., primero (1º) de octubre del dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar y el despacho Cincuenta Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura contra la Universidad de Cartagena y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Territorial Bolívar.

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al «*Juez Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar*», la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «*Que se decrete, por motivos de utilidad pública o de interés social, a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-, la expropiación por vía judicial y, por consiguiente, la transferencia forzosa de una zona de terreno (...) la cual se segrega de un predio de mayor extensión denominado Parcela No. 1, ubicado en la Vereda/Barrio El Carmen de Bolívar, en jurisdicción del Municipio de El Carmen de Bolívar, Departamento de Bolívar(...)*». Preciso que, si bien el inmueble es de propiedad de la Universidad de Cartagena, sobre ella recaen las siguientes medidas cautelares:

«PREDIO INGRESADO AL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS ART. 17 DECRETO 4829 DE 2011, proferida mediante resolución No. 269 del 12 de septiembre de 2019 de la Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas, registrada el 16/09/2019 en la anotación No. 10.

PREDIO INGRESADO AL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS ART. 17 DECRETO 4829 DE 2011, proferida mediante resolución No. 491 del 20 de agosto de 2020 de la Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas, registrado el 29/09/2020 en la anotación No. 12».

Asimismo, se indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial *«por su naturaleza y el territorio o jurisdicción donde se encuentra ubicado el inmueble objeto de expropiación y de acuerdo con el avalúo presentado por la CORPORACIÓN LONJA INMOBILIARIA DE BOGOTA DC, se estima la cuantía en aproximadamente (...) (\$9.754.789,00)»¹.*

2. El escrito incoativo fue asignado al Despacho Primero Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar, el cual, a través de proveído de 25 de enero de 2021, rechazó la demanda por falta de competencia. Para ello consideró que:

«Entrando el despacho a resolver el presente asunto y aplicando las reglas generales de competencia tal como establece el artículo 28 en su numeral 10 y el 29 del CGP los cuales disponen: (...)

*Por lo anterior esta judicatura no puede conocer de la presente demanda, a pesar de que el bien a expropiar se ubica en su jurisdicción, pues hay prevalencia del fuero subjetivo, sobre el real, para determinar la competencia en un proceso que como en el presente, se pretende un derecho real, tal como lo ha considerado reiteradamente **la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia**, dentro de su providencia **CSJ.AC1591-2019 (...)***

De igual forma en su providencia AC140-2020 la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia reiteró:

“(…)”

En este sentido, ante situaciones como la que se analiza, debe aplicarse la pauta de atribución legal privativa que merece mayor estimación legal, esto es, la que refiere al juez del domicilio de la entidad pública, por cuanto la misma encuentra cimiento en la

¹ Fl. 1- 10 del PDF «02.DEMANDA DE EXPROPIACION CON ANEXOS»

especial consideración de la naturaleza jurídica del sujeto de derecho en cuyo favor se ha establecido, regla subjetiva que, en la actualidad, está enlazada con un carácter territorial»².

3. Inconforme, el demandante interpuso recurso de apelación en contra de tal determinación³, el cual fue concedido⁴. Sin embargo, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena inadmitió la alzada «comoquiera que el proveído impugnado no es pasible de ningún recurso»⁵.

4. Devuelto el expediente al juez de primer grado, ordenó la remisión del expediente a los jueces del circuito de Bogotá⁶. Así, cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido y entregado al Juzgado Cincuenta Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, mediante auto del 16 de junio de 2021, optó por declarar su falta de competencia y, entonces, promovió el conflicto negativo que ocupa la atención de la Corte. Para ello precisó que:

«El artículo 28 del Código General del Proceso, sienta las reglas de la competencia en cuanto al factor territorial, estableciendo dentro de sí diferentes fueros excluyentes o concurrentes, según sea el caso particular, y que, finalmente, atribuyen el conocimiento del asunto a determinado juzgador en consideración a factores que el legislador estimó como determinantes al momento de adelantar un trámite judicial, bajo la égida del debido proceso y demás garantías procesales.

Para el caso bajo estudio, resulta relevante centrarse en los elementos que atribuyen competencia en cuanto al factor territorial; así, dentro de este factor, y para el subexamine, se destacan el fuero subjetivo y el fuero real; el primero, hace alusión al domicilio de las partes, mientras que el segundo, a la ubicación de los bienes en litigio. Asimismo, el legislador ha estipulado que los fueros pueden ser concurrentes cuando son igualmente aplicables en concomitancia con

² Fl. 1-2 del PDF «04. AUTO RECHAZA DEMANDA RAD. 2020-00146».

³ Fl. 1-10 del PDF «06RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO DE FECHA 25-01-2021. RAD 2020-00146-00».

⁴ PDF «08. AUTO CONCEDE RECURSO DE APELACION RAD. 2020-00146-00».

⁵ PDF «14C-13244-31-89-001-2020-00146-01 AUTO INADMITE RECURSO DE APELACIÓN».

⁶ PDF «16AUTO OBEDEZCASE Y CUMPLASE RAD. 2020-00146 (1)».

otro foro, y privativos, cuando excluyen la aplicación de cualquier otro foro.

De modo que, la expropiación de un bien por utilidad pública formulada por una entidad pública, son dos las reglas del factor territorial las llamadas a determinar la competencia, esto es, las consignadas en los numerales 7° y 10° del artículo 28 del C. G. del P. (...)

En este caso se concluye, sin duda, que la demandante ANI renunció, a este especial fuero no solo por el hecho de haber radicado la demanda en el lugar de ubicación del inmueble que se pretende expropiar, sino, también, porque expresamente, así lo manifestó en el acápite de cuantía y competencia del libelo y es que ello resulta evidentemente razonable si se tiene en cuenta que la entrega del bien a favor de la entidad se debe surtir en ese lugar.

Ahora tampoco consideró la naturaleza jurídica de la demandada Universidad de Cartagena institución de educación superior oficial, que no tiene su domicilio en esta ciudad sino en Cartagena - Bolívar, por lo que en gracia de discusión debió haber aplicado la regla prevista en el numeral 1 del artículo 28 del Código General del Proceso concordante con el numeral 9 ibidem, evento en el cual lo procedente sería remitir el asunto al Juez Civil del Circuito de Cartagena pues es este el domicilio del titular del derecho real de dominio del inmueble cuya expropiación se pretende, insistiendo en cualquier caso que en este asunto la parte demandante se acogió al factor territorial de acuerdo al lugar de ubicación del inmueble» (fls. 3-4 del PDF «19AutoConflictoComptencia20210616»).

5. Así las cosas, conforme al canon 139 del Código General del Proceso, se entra a desatar el tópico en cuestión.

II. CONSIDERACIONES

1. Sea lo primero anotar, que como el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial, Sincelejo y Bogotá, la Corte es la competente para definirlo, tal y como lo establece el artículo 16 de la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, reformado como quedó por el artículo 7° de la ley 1285 de 2009.

2. Para la determinación de la competencia debe precisarse que la selección del juez a quien le corresponde asumir el conocimiento de una causa litigiosa surge como el resultado de la conjugación de algunas circunstancias o aspectos subjetivos u objetivos, vinculados, verbigracia, a la persona involucrada, al sitio en donde el accionado tiene su domicilio, al lugar en donde está ubicado el inmueble, la cuantía o naturaleza del asunto, etc.

Por supuesto, en ciertas ocasiones, aunque algunos de esos factores se entremezclan y se vuelven concurrentes, prevalecen unos sobre otros, puesto que el legislador privativamente determina la potestad e indica de manera precisa el funcionario que, con exclusión de cualquier otro, está llamada a encarar el debate.

Con respecto a la competencia privativa, esta Corporación, entre otros, en auto CSJ AC, 5 jul. 2012, rad. 2012-00974-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 16 sep. 2004, rad. n° 00772-00, expuso en lo concerniente que:

(...)[e]l fuero privativo significa que necesariamente el proceso debe ser conocido, tramitado y fallado por el juzgador que tenga competencia territorial en el lugar de ubicación del bien involucrado en el debate pertinente, no pudiéndose acudir, bajo ningún punto de vista, a otro funcionario judicial, ni siquiera bajo el supuesto autorizado para otros eventos, (...)».

3. De las pautas de competencia territorial consagradas en el artículo 28 del Código General del Proceso, para el caso específico de la expropiación, el numeral 7° del artículo 28 *ibidem* fijó una competencia privativa al juzgador del lugar donde se encuentre el bien involucrado en la litis. Al respecto,

prescribió que «[e]n los procesos que se ejerciten derechos reales, en los divisorios, de deslinde y amojonamiento, expropiación, servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, restitución de tenencia, declaración de pertenencia y de bienes vacantes mostrencos, será competente de modo privativo el juez del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si éstos comprenden distintas jurisdicciones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante» (se subraya).

Sin embargo, el numeral 10° de ese mismo estatuto previno que «[e]n los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad».

De manera tal que habría una concurrencia entre fueros privativos al tratarse de pleitos de expropiación en que una de las partes sea una entidad pública, lo que implica que ha de ser la ley, y no el actor, quien ha de elegir el juez competente para conocer de la controversia.

Pues bien, para dirimir este tipo de controversias, la reciente jurisprudencia de esta Corporación se ha decantado por acudir al precepto contenido en el artículo 29 del Código General del Proceso, según el cual «es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes... Las reglas de competencia por razón del territorio se subordinan a las establecidas por la materia y por el valor».

Así fue sentado en el proveído AC140-2020, en el cual, *mutatis mutandi*, en una controversia de imposición de servidumbre de energía eléctrica, la Corte explicó lo siguiente:

«Como se anotó anteriormente, en las controversias donde concurren los dos fueros privativos enmarcados en los numerales

7° y 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, como el que se presenta cuando una entidad pública pretende imponer una servidumbre de conducción de energía eléctrica sobre un fundo privado, surge el siguiente interrogante: ¿Cuál de las dos reglas de distribución es prevalente?⁷

Para resolver dicho cuestionamiento, el legislador consignó una regla especial en el canon 29 ibídem, el cual preceptúa que “[e]s prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes... Las reglas de competencia por razón del territorio se subordinan a las establecidas por la materia y por el valor”.

En virtud de las pautas interpretativas previstas en los artículos 27 y 28 del Código Civil, que aluden en su orden a que, “[c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”, y “[l]as palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”; es dable afirmar, con contundencia, que con dicha regla lo que quiso el legislador fue dar prevalencia al factor subjetivo sobre cualquier otro, con independencia de donde se halle previsto, al expresar que la competencia “en consideración a la calidad de las partes” prima, y ello cobija, como se explicó en precedencia, la disposición del mencionado numeral 10° del artículo 28 del C.G.P.

La justificación procesal de esa prelación muy seguramente viene dada por el orden del grado de lesión a la validez del proceso que consultan cada uno de esos factores de competencia, ya que para este nuevo Código es más gravosa la anulabilidad por el factor subjetivo que por el objetivo y territorial, pues, como se anticipó, hizo improrrogable, exclusivamente, la competencia por aquél factor y por el funcional (Art. 16).

En ese sentido, ante situaciones como la que se analiza, debe aplicarse la pauta de atribución legal privativa que merece mayor estimación legal, esto es, la que refiere al juez del domicilio de la entidad pública, por cuanto la misma encuentra cimiento en la especial consideración de la naturaleza jurídica del sujeto de derecho en cuyo favor se ha establecido, regla subjetiva que, en la actualidad, está enlazada con una de carácter territorial.

Por tanto, no es pertinente afirmar que el inciso primero del aludido precepto 29 se refiere exclusivamente a colisiones que se susciten

⁷ Conocer en forma **prevalente** un asunto significa que necesariamente el proceso debe ser conocido, tramitado y fallado por el juzgador que de acuerdo a la regla de competencia designada por la ley como preponderante o dominante entre las demás, debe primar en su elección.

entre factores de competencia, en el caso, el subjetivo y territorial, no respecto de los foros o fueros previstos en este último, toda vez que el legislador, dentro de su margen de libertad de configuración normativa, no excluyó en manera alguna las controversias que lleguen a suscitarse dentro del mismo u otro, a más que ello desconoce cómo el factor subjetivo está presente en distintas disposiciones procesales, según se dejó clarificado en el anterior acápite. (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020, rad. 2019-00320) (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020).

Por ende, en los procesos en que se ejercen derechos reales se aplica el fuero territorial correspondiente al lugar donde se encuentre ubicado el bien. Sin embargo, en el evento de que sea parte una entidad pública, la competencia privativa será el del domicilio de ésta, como regla de principio.

4. Con todo, nótese que el asunto que originó la colisión que se analiza concierne a la expropiación de un predio situado en El Carmen de Bolívar -Bolívar- que la Agencia Nacional de Infraestructura (Decreto 4165 de 2011) promovió frente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, unidad administrativa especial con la que comparte domicilio en Bogotá (Decreto 4801 de 2011). Así como contra la Universidad de Cartagena, persona jurídica autónoma, de carácter académico, con régimen especial, con domicilio en Cartagena, creada mediante Decreto del 6 de octubre de 1827 -reconocida en Decreto 166 de 1983 de la Gobernación de Bolívar-⁸, respecto de la cual cabe predicar la calidad de «entidad pública»⁹ y, por

⁸ <https://unicartagena.edu.co/universidad/naturaleza-juridica>.

⁹ Tal como lo refiere la Sección Cuarta del Consejo de Estado cuando, en proveído del 07 de noviembre del 2012, sostuvo que las universidades son «entidades públicas o estatales con personería jurídica, que deben organizarse como entes universitarios autónomos con régimen especial y que, entre otras características, gozan de autonomía académica, administrativa y financiera». En igual sentido, véase Concepto Sala de Consulta C.E. 2062 de 2011, reiterado en Concepto Sala de Consulta C.E. 2118 de 2013.

ende, el mismo fuero «*subjetivo*» de las demás autoridades en litigio.

5. De lo expuesto, se observa que en el caso en concreto se presenta una segunda colisión dentro del fuero privativo por la calidad especial del demandante y uno de los demandados, ambas con el beneficio que otorga la ley de permitir atribuir la competencia en el lugar de sus respectivos domicilios, Cartagena y Bogotá. Por ende, ante esta situación, en un caso similar, esta Corporación acogió el criterio que debe acudirse a las reglas generales que determinan el conocimiento de este tipo de asuntos en cabeza del juez del lugar de ubicación del bien inmueble objeto de expropiación, consagrado en el numeral 7° del artículo 28 del Código General del Proceso.

En este sentido, destacó en auto AC2624-2021 que:

«4.... aquí concurren los fueros privativos de tres entes públicos, cuyos domicilios se encuentran en distintas urbes, esto es, en Bogotá D.C. y en Barranquilla (Atlántico); y como la ley de enjuiciamiento civil no establece una pauta concreta para determinar la competencia por el factor territorial en eventos como el presente, la Corte ha considerado que, en estos casos, se debe acudir a las reglas generales de atribución de competencia, según las cuales, el conocimiento del asunto estará en cabeza del juez donde se encuentra ubicado el predio motivo de expropiación (numeral 7° del artículo 28 Ibidem).

En un asunto de similar textura, esta Corte sostuvo, que

«en asuntos como el sub examine donde, iterase, están contrapuestas dos o más entidades de naturaleza pública o semipública, no es de aplicación lo consignado en el aludido precepto, porque en rigor de verdad nada dice acerca de ello, debiendo entonces, a fin de determinar la competencia por el factor territorial, acudirse a las reglas generales estatuidas en el artículo 28 del Estatuto Adjetivo. (...) 2.4. Puestas las cosas de esta manera, deviene palmario que la norma llamada a fijar la competencia en materia del territorio es la prevista en el numeral 7° del precepto 28, ibídem, que atribuye el conocimiento al juez del sitio de ubicación del inmueble materia de la servidumbre. (...)

Cuanto se ha dicho no desconoce, de ningún modo, las directrices fijadas por la Sala mayoritaria en el auto de unificación de jurisprudencia AC140, de 24 de enero de 2020, porque el supuesto de ahora es enteramente distinto al ventilado en aquella oportunidad. Nótese que allí no concurrían, en ambos extremos procesales, entidades de las relacionadas en la regla 10ª del artículo 28 del Estatuto Adjetivo». (CSJ, AC417-2020)

Y recientemente puntualizó que:

«[S]i de un asunto concreto como el que se analiza, son predicables los fueros privativos de los numerales séptimo y décimo del precepto 28 del Código General del Proceso, aplicaría en principio, siguiendo las orientaciones de esta Sala en el auto de unificación referido en los párrafos precedentes, el último de los mencionados, es decir, el relativo al domicilio de la entidad territorial, de la entidad descentralizada por servicios o de cualquier otra entidad que sea parte. Sin embargo, como cada uno de los entes públicos en colisión tiene su domicilio en ciudades diferentes, Bogotá, Quibdó y Manizales, y el ordenamiento no prevé una regla específica para priorizar alguno de ellos, lo pertinente es, ante una situación tan especial, acudir a las reglas generales de atribución de competencia, y a la vista de ellas, como la demandante optó válidamente por el foro del lugar de ubicación del predio (numeral séptimo ibídem), será el Juzgado Civil del Circuito de Anserma, Caldas, el competente para conocer del juicio en mención; ya que, de acuerdo con los legajos del expediente, el bien cuya expropiación se persigue, corresponde a un inmueble ubicado en dicha municipalidad» (AC1721-2021, 12 mayo).»

6. Por las razones antedichas, procede remitir la presente demanda al Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que el conocimiento del proceso de la referencia deberá continuar por cuenta del Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido al Juzgado Cincuenta Civil del Circuito de Bogotá, acompañándole copia de este proveído.

TERCERO: REMITIR el expediente a la célula judicial referida en el numeral primero de esta resolutive.

CUARTO: LIBRAR, por Secretaría, los oficios correspondientes dejándose las constancias del caso.

Notifíquese

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Magistrado

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Francisco Ternera Barrios

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: 75248DCC6FCEFD30E73DE0D4C4AAC3A7CFEEDC4EA6ED95124B6AE9DD060D5161

Documento generado en 2021-09-30