



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC909-2021

Radicación n. 11001-02-03-000-2020-03022-00

Bogotá, D. C., quince (15) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre el **Juzgado Sexto Civil del Circuito de Sincelejo** y el **Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá**, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la **Agencia Nacional de Infraestructura** contra **Alfredo Lans Martínez**.

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al «*Juez Civil del Circuito de Sincelejo (reparto)*», la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «*Decrétese la expropiación por vía judicial a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI- de: Un área de terreno (...) que es segregado de un predio de mayor extensión denominado “PARCELA N° 11”, ubicado en la vereda Santiago de Tolú, jurisdicción del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No **340-81346** de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo (...)*».

Asimismo, se indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial por la siguiente razón:

«en virtud del factor objetivo atendiendo en primer lugar, a la naturaleza del asunto, es decir, al contenido de la pretensión relacionada en la cláusula primera: “Decrétese la expropiación por vía judicial a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-”, a la cual se le conoce también como la competencia por razón de la materia, pues atendiendo exclusivamente al tipo de controversia que se ventila se le atribuye la competencia privativa al juez civil del circuito del lugar de ubicación de los bienes materia del proceso, en principio, excluyendo el fuero personal o del domicilio como elemento a considerar para determinar el juez competente para esos precisos asuntos. Lo anterior, se da en consideración a la naturaleza especial que tiene el proceso de expropiación, razón por la cual, se justifica la necesidad de ser el juez del lugar donde se encuentra el inmueble quien conozca de la controversia, para de esta manera generar garantías procesales a la parte demandada, respetando así el derecho del particular a la legítima defensa y al debido proceso y así mismo con el fin de darle celeridad al trámite procesal, por cuanto se consigue investigar y acreditar la verdad de los valores de las indemnizaciones controvertidas con el menor costo procesal, es decir, por economía procesal» (Fl. 1- 12 del PDF «01DemandaAnexos»).

2. El escrito incoativo fue asignado al Despacho Sexto Civil del Circuito de Sincelejo, el cual, a través de proveído de 17 de septiembre de 2020, rechazó la demanda por falta de competencia. Para ello consideró que:

«Sobre esta providencia ha de precisarse que el Sustanciador aprobó que el proceso se tramitara en el juzgado con radio de acción en el lugar de ubicación de los bienes, por cuenta de una renuncia expresa que la ANI presentó ante la Corte; empero, este Juzgado se acogerá a lo establecido por el pleno de la Sala de Casación Civil el día 24 de enero de 2020, en cuanto descartó la posibilidad de que las partes renuncien a su fuero, justamente por el carácter vinculante e irrenunciable de la norma procesal que determina la competencia de los jueces, a lo que ha de adicionar que el mentado Funcionario hace parte del grupo de Magistrados que emitió el pronunciamiento en sala plena, sin que figure salvamento de voto por su cuenta. (...)

Precisamente, en providencia de 13 de julio de 2020, se ratifica la imposibilidad de que la entidad pública demandante o demandada puede elegir a su arbitrio la sede en la que por disposición legal debe tramitarse el proceso. (...)

En ese preciso orden de ideas, este Despacho no accederá a la renuncia del factor objetivo, presentada por la entidad demandante, y en consecuencia se rechazara la demanda por falta de competencia, por cuanto como se desprende del texto del Decreto 4165 de 3 de noviembre de 2011, la demandante tiene la calidad de Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, cuyo domicilio se ubica en el Distrito Capital de Bogotá, de suerte que son los Juzgados del Circuito de tal lugar los llamados a conocer de este litigio, lo que implica la declaratoria de falta de competencia y posterior remisión del expediente a tales Unidades Judiciales» (Fl. 1-7 «02ActuacionJuzgado06CCTO Sucre»).

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido y entregado al Juzgado Cincuenta Circuito de Bogotá. Sin embargo, mediante auto del 13 de octubre de 2020, optó por declarar su falta de competencia y, entonces, promovió el conflicto negativo que ocupa la atención de la Corte. Para ello precisó que:

*«Para el caso en concreto, esto es, para 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 igual sentido, para estos dos fueros se estableció una competencia territorial privativa, por el lugar donde se encuentren ubicados los bienes, esto es el fuero real y por el domicilio de la entidad correspondiente, es decir, por el fuero subjetivo.*

En vista de que por el mismo factor en este caso el territorial, se establecen dos fueros privativos, debe dirimirse entonces cual de ellos debe primar.

Al respecto podría entenderse que prevalecería el fuero subjetivo si se mira la regla de prevalencia prevista en el artículo 29 del C. G. del P., según el cual, “Es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes (...)”.

Sin embargo esta norma regula el factor subjetivo y no el fuero subjetivo que se desarrolla dentro del factor territorial. En lo que atañe al factor subjetivo debe tenerse en cuenta que aplica únicamente en

dos casos, esto es, estados extranjeros y agentes diplomáticos, en eventos en los cuales pueden concurrir ante los jueces nacionales acorde a las normas de derecho internacional (Art.30-6 CGP), circunstancia que en el presente asunto no se presenta.

En gracia de discusión a lo expuesto, y contrario a lo advertido por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Sincelejo, no es menos importante lo manifestado por la entidad demandante en su escrito introductor, donde renuncia al fuero contemplado en el numeral 10° del artículo 28 del C.G.P, tras argüir la imperiosa necesidad de que sea el juez del lugar donde se encuentra el bien quien asuma el conocimiento de las diligencias, en pro de garantizar el real y efectivo acceso a la administración de la justicia de los demandados, lo cual resulta por demás latente si se tiene en cuenta que la diligencia de entrega (sea provisional o definitiva) propia de este trámite, debe surtirse en el lugar donde se ubica el predio, así como la visita que en el marco de los dictámenes periciales pueden surtirse en los términos del artículo 399 No. 6» (fls. 1-3 del PDF «06AutoConflictoCompetencia20201013»).

4. 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?»¹

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

¹ 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.

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 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. Pues bien, el asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre un inmueble situado en Sincelejo - Sucre que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura contra Alfredo Lans Martínez.

Atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura es *«una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Tama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de*

Transporte», la competencia para conocer del presente asunto se determina y radica en el juez del lugar de su domicilio, correspondiente a la ciudad de Bogotá, acorde con el artículo 2 del decreto 4165 de 2011.

Para abundar en más razones, no sobra citar un precedente de la Sala, en el que se aplicó en mencionado criterio para una demanda de expropiación:

“... la parte demandante está compuesta por Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P., empresa de servicios públicos mixta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 489 de 1998, es una entidad pública descentralizada por servicios, razón por la cual opera el fuero personal de ésta, por ser prevalente de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 29 del estatuto procesal civil, sin que pueda aplicarse el real. Así que no había ninguna razón para que el Juez de Medellín, a quien se le remitió el expediente, se declarara incompetente, pues no es posible acudir, bajo ningún punto de vista, a otro funcionario judicial diferente, ni siquiera porque el lugar del inmueble sea diferente. En especial, cuando la competencia por el factor subjetivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Código General del Proceso es improrrogable”².

5. Por último y en cuanto atañe a la renuncia al fuero subjetivo mencionado por el despacho judicial de Bogotá, recuerda esta Corporación que, como lo señaló en el auto AC140-2020 ya citado:

Finalmente, en virtud de lo expuesto hasta ahora y de la condición de imperativa de las normas procesales por ser de orden público (Art. 13, C.G.P.), surge una última consecuencia, no menos importante, el carácter de irrenunciable de las reglas de competencia establecidas en razón de los aludidos foros, en tanto que, como ya se dijo, no pueden ser desconocidas ni por el juez ni por las partes, motivo por el cual no puede interpretarse que el no acudir a ellas significa una renuncia tácita a la prerrogativa que

² AC5544-2018

confieren, como lo sería, en este caso, la ventaja otorgada a las entidades públicas en el evento previsto en el numeral 10° del artículo 28 del citado estatuto.

En tal sentido, no puede afirmarse que si un órgano, institución o dependencia de la mencionada calidad radica una demanda en un lugar distinto al de su domicilio, está renunciando automáticamente a la prebenda procesal establecida en la ley adjetiva civil a su favor, pues, como se ha reiterado, no le es autorizado disponer de ella, comoquiera que la competencia ya le viene dada en forma privativa y prevalente a un determinado juez, esto es, el de su domicilio; de ahí que, no puede renunciar a ella.

Por ello es que se ha dicho, con profusa insistencia, que:

“No puede resultar de recibo la tesis que ve en lo previsto en el numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, una prerrogativa en favor de la entidad pública, de la cual puede a voluntad hacer o no ejercicio, dado que la literalidad del texto, inequívocamente, establece de forma imperativa una regla privativa, cuya observancia es insoslayable, además, por estar inserta en un canon de orden público. Recuérdese, en ese sentido, el precepto 13 de la Ley 1564 de 2012, a cuyo tenor, “[l]as normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización legal” (CSJ AC4273-2018)³.

6. Por las razones antedichas, procede remitir la presente demanda al Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, 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

³ Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC2844-2019, entre otros.

PRIMERO: DECLARAR que el conocimiento del proceso de la referencia deberá continuar por cuenta del Juzgado Cincuenta Civil del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido al Juzgado Sexto Civil del Circuito de Sincelejo, 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 TENNERA BARRIOS
Magistrado