



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC176-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2020-03316-00

Bogotá, D.C., primero (1º) de febrero de dos mil veintiuno (2021).-

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Civiles del Circuito, Décimo de Barranquilla y Veintitrés de Bogotá, para conocer del juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-** frente a los herederos de **OTTO VICENTE LALLEMAND ACOSTA** y la sociedad **LADRILLERA S.A.**, como poseedora del bien inmueble.

ANTECEDENTES

1. Ante el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Barranquilla, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- solicitó la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, del inmueble con el folio de matrícula inmobiliaria No. 040-076106, registrado como de propiedad de la parte demandada.

En el libelo inaugural, el conocimiento se atribuyó a la referida dependencia judicial, *“teniendo en cuenta lo consignado en el numeral 7º del artículo 28 C.G.P., (...) será*

*competente, de modo privativo, el juez del lugar donde estén ubicados los bienes, y si se hallen en distintas circunscripciones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante (...)*¹.

2. La dependencia de origen admitió el escrito inaugural y su reforma, acto seguido, surtió varias actuaciones, entre ellas, ordenó la inscripción de la demanda, y libró edicto emplazatorio para convocar a los herederos inderterminados de Otto Vicente Lallemand Acosta.

Posteriormente, por medio de auto de 3 de septiembre del año pasado, declaró la falta de competencia para continuar con el proceso, al advertir que la demandante es “*una entidad nacional de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, adscrito al Ministerio de Transporte*”, razón por la cual, estimó que el juez competente para conocer de forma privativa el asunto, era el del domicilio de la entidad, al considerar que si bien en el presente caso se estaba frente a dos fueros privativos, 7-28 y 10-28 a saber, el artículo 29 del estatuto procesal establece la prevalencia para determinar la competencia en virtud de la calidad de las partes ².

3. Por medio de auto de 14 de septiembre de 2020, el juzgador inicial, rechazó de plano recurso de reposición y en subsidio apelación interpuestos por la parte demandante contra el proveído mediante el cual declaró su incompetencia

¹ Folios 1 a 28 del c. demanda, exp. digital.

² Folios 1 y 2 c. auto falta de competencia, exp. digital.

por no ser susceptible de recurso algo y ordenó continuar con la remisión de las diligencias a la ciudad de Bogotá³.

4. Recibidas las diligencias por el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de la ciudad de destino, este tampoco aceptó la atribución, refiriéndose a los numerales séptimo y decimo del artículo 28 del estatuto procesal civil, y señalando que, *“se ha precisado que las disposiciones del citado numeral 10, constituyen en especial, un beneficio para que los entes estatales no se vean obligados a dirigirse al domicilio del demandado para instaurar la demanda, no se puede pasar por alto que ello es potestativo de la entidad respectiva, la que está entonces en libertad de no hacer uso de tal privilegio y decidir comparecer al juez del lugar de ubicación de la cosa objeto de sus pretensiones, anteponiéndose así el querer ante lo establecido en el artículo 29 procesal civil. (...) Por tanto, al rompe se advierte que el máximo órgano de la jurisdicción civil ya se ha pronunciado en repetidas oportunidades y casos homólogos, en los que determino que si la entidad demandante renuncia a la prerrogativa que tenía respecto de su domicilio para determinar la competencia de su demanda, se debe atender a su querer y no desconocer el derecho que reclama⁴”*.

4. Planteada así la colisión, llegaron las diligencias a la Corte.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Determinar el juez civil competente para conocer del presente proceso de expropiación, en el que se discute si es viable aplicar al mismo el foro privativo al que se refiere el

³ Folios 1 y 2 archivo 16, exp. digital.

⁴ Folios 1 y 3 archivo 22, exp. digital.

numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, o si la competencia debe continuar en el juzgador ante el que primero se radicó, en atención al principio de la *perpetuatio iurisdictionis*.

2. Facultad de la Corte para decidir el conflicto

Como la divergencia para avocar el conocimiento del debate se trabó entre los estrados de diferente distrito judicial, le corresponde a la Corte dirimirla como superior funcional de aquellos, a través del Magistrado Sustanciador, como establecen los artículos 35 y 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, este último modificado por el séptimo de la 1285 de 2009.

3. Factores y prevalencia entre foros privativos cuando una de las partes es una persona jurídica de derecho público:

Estos determinan el operador judicial a quien el ordenamiento atribuye el conocimiento de una controversia en particular, razón por la cual, al asumirla o repelerla, el administrador de justicia tiene la carga de orientar su resolución con fundamento en las disposiciones del Código General del Proceso, en particular las contenidas en el Capítulo I, Título I, Sección Primera, Libro Primero, a la luz de lo manifestado por el demandante y las pruebas aportadas.

De conformidad con el numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, “*en los procesos en que se ejerciten derechos reales, en los divisorios, de deslinde y amojonamiento, **expropiación**, servidumbres, posesorios de*

cualquier naturaleza... será competente de modo privativo, el juez del lugar donde estén ubicados los bienes, y si se hallan en distintas circunscripciones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante". (Negrilla fuera del texto original).

No obstante, el numeral décimo de la misma norma, indica que *"en 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... Cuando la parte esté conformada por una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública y cualquier otro sujeto, prevalecerá el fuero territorial de aquellas"*.

De ahí que, cumple precisar que el estatuto procesal asignó en ambos numerales una competencia territorial privativa, en el primero de tales, en razón de un fuero o foro real *"por lugar donde estén ubicados los bienes"*, y el segundo a la calidad del sujeto, *"por el domicilio de la entidad"*.

En cuanto a la competencia privativa o única como se conoce en la doctrina, consiste en que de la multiplicidad de jueces que existe dentro de la jurisdicción ordinaria solo uno de ellos puede conocer válidamente del asunto y llevarlo a feliz término, competencia especial que se enlista en la norma procesal y que se enmarca como una excepción a la regla general para determinar la facultad decisoria por razón del territorio, esto es, el domicilio del demandado.

Se desprende de lo anterior que, cuando se presenta una

colisión de competencia entre dos fueros privativos como la que ahora concierne la atención de la Sala, no es del resorte del actor elegir el lugar donde presentar el libelo genitor, sino que es la ley la que señala cuál de los dos prevalece, pues, el artículo 29 *ejusdem*, preceptúa que *“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”*⁵.

Ahora bien, no puede resultar de recibo la tesis que ve en lo previsto en el numeral décimo 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 expresa de la ley”*.

Tampoco es viable sostener ese otro criterio que privilegia el foro real (28-7) sobre el consagrado por el legislador en razón de la naturaleza de la persona jurídica de derecho público (28-10), ignorando la regla que el legislador previó para, precisamente, solucionar los casos en los que debe determinarse qué factor o fuero aplicar a un caso concreto.

⁵ Criterio reiterado en CSJ AC 4273-2018 y en CSJ AC 4641 de 2019.

Y es que el artículo 29 del Código General del Proceso, sin excluir en manera alguna las controversias que lleguen a suscitarse dentro del fuero territorial, señaló con contundencia, que *“Es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes”* sobre cualquier otra, y ello cobija, naturalmente, la disposición del mencionado numeral décimo del artículo 28 *ibídem*, que por mandato del legislador y en razón de su margen de libertad de configuración normativa se determinó prevalente sobre las demás.

De ahí que, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales, *prima facie*, opera el factor territorial correspondiente al lugar de ubicación del bien; sin embargo, si en dicho litigio, es una entidad pública la que obra como parte, el fuero privativo será el del domicilio de ésta, debido a que la ley lo determina como prevalente.

4. Criterio de Unificación de la Jurisprudencia.

La Sala con el propósito de zanjar la discusión frente a casos como el presente, dilucidó recién en auto de unificación de la jurisprudencia de 24 de enero de 2020 (AC140-2020), que se convierte en indiscutible guía para la solución de este asunto y de todos los demás que en lo sucesivo se presenten, 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? 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 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. De ahí que, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales, prima facie, opera el factor territorial correspondiente al lugar de ubicación del bien; sin embargo, si en dicho litigio, es una entidad pública la que obra como parte, el fuero privativo será el del domicilio de ésta, debido a que la ley lo determina como prevalente. Por ello es que se ha dicho, en un sinnúmero de oportunidades, que "en las controversias donde concurran los dos fueros privativos antes citados, prevalecerá el segundo de ellos, es decir el personal, esto es, el del domicilio de la entidad pública, por expresa disposición legal" (AC4272-2018), así como también que "en esta clase de disyuntivas, la pauta de atribución legal privativa aplicable, dada su mayor estimación legal, es la que se refiere al juez de domicilio de la entidad pública, por cuanto la misma encuentra cimiento en la especial consideración a la naturaleza jurídica del sujeto de derecho en cuyo favor se ha

establecido” (AC4798-2018).

5. Inaplicación del postulado de la “competencia perpetua” cuando se está frente a un foro privativo

No hay duda que, en línea de principio, la competencia por el factor territorial es prorrogable, si de entrada el juzgador no advierte que el funcionario facultado para tramitar el caso es otro, o si hay silencio de las partes al respecto.

Sin embargo, excepciones hay a esa regla general, y ellas surgen de los eventos en los que se está en presencia de un foro privativo, y en los que el criterio que se sigue para asignar la atribución radica en la naturaleza o calidad de las partes que intervienen en el litigio, como por ejemplo, en los supuestos contemplados en el numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso.

Al respecto, ha dicho la Sala:

*(...) Como se denota, las excepciones a la perpetuatio jurisdictionis se limitan a la concurrencia del factor subjetivo y el funcional en la competencia del funcionario cognoscente de la acción, y precisamente en el sub lite ocurrió una de dichas salvedades por la intervención de una entidad pública descentralizada de servicios públicos, **de donde le era posible al juez inicial, desprenderse de la competencia del asunto, con miras acatar el mandato de carácter imperativo consagrado en el artículo 29 Código General del Proceso.***
(...) Como consecuencia de lo anotado, se remitirá el expediente al Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín, por ser el competente para conocer del mencionado proceso, y se informará

de esta determinación al otro funcionario involucrado en la colisión que aquí queda dirimida. (...) Resaltado a propósito⁶

6. El caso concreto

De la información que aparece en internet⁷, se observa que la convocante es “*una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte, según decreto 4165 del 03 noviembre de 2011*”, y también que su domicilio es la ciudad de Bogotá.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, la Rama Ejecutiva del poder público está integrada en el sector descentralizado por servicios, por lo que es evidente que la gestora es una de las personas jurídicas a que alude el numeral décimo del canon 28 referido, el que resulta entonces aplicable, y no así el que atribuye la competencia en atención al lugar en donde se encuentran ubicados los bienes, como lo pretendió el Juez Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá, y menos amparado en la tesis de que “*si ella, en su titularidad considera que puede y desea renunciar a ese fuero constitutivo de competencia, mal puede el juzgador contrariar esa determinación autónoma y libre*”, pues, como bien lo señaló la Sala en el citado auto de unificación,

“... 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

⁶ CSJ AC 278 2020.

⁷ <https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>

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 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)⁸. (Subrayado fuera de texto)

7. Conclusión

Como colorario, independiente de que el inmueble caracterizado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 040-076106, del que se pretende la expropiación esté ubicado en Barranquilla, en consideración a que la parte demandante es una persona jurídica de derecho público cuyo domicilio es Bogotá, se dará aplicación a la prevalencia establecida en el estatuto procesal civil vigente.

Por esas razones, se ordenará enviar el expediente al Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá, ello, sin que interese que haya alcanzado a ser tramitado con anterioridad

⁸ Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC2844-2019, entre otros.

por su homólogo Décimo Civil del Circuito de Barranquilla, “*por tratarse el descrito de un foro exclusivo que, por lo mismo, descarta la aplicación del principio legal de la perpetuatio jurisdictionis*” (AC5943-2017, reiterado en AC020-2021).

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **RESUELVE** el conflicto de competencia surgido entre los Juzgados mencionados, determinando que al Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá corresponde conocer el juicio de expropiación promovido por la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-, frente a a los herederos de OTTO VICENTE LALLEMAND ACOSTA y la sociedad LADRILLERA S.A.

Devuélvase el expediente a dicha oficina y mediante oficio infórmese de tal situación a la otra involucrada.

Notifíquese,


ALVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado