



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC890-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-00323-00

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

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados, Quince Civil del Circuito de Barranquilla y Cincuenta Civil del Circuito de la capital de la República, para conocer del juicio de expropiación promovido por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS-** frente a los herederos indeterminados de **MARÍA AGRIPINA MESINO DE CÁCERES** y el **ACUEDUCTO REGIONAL COSTERO S.A. E.S.P. ARCOS S.A. E.S.P.**

ANTECEDENTES

1. Ante el Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla, el Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- solicitó la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, del “*lote de terreno*” ubicado en el municipio de Tubará, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 040-320627 y de propiedad de **MARÍA AGRIPINA MESINO DE CACERES** y del **ACUEDUCTO REGIONAL COSTERO S.A. E.S.P. ARCOS S.A. E.S.P.** En el libelo inaugural, el conocimiento se atribuyó a la referida dependencia judicial

“por el lugar donde está ubicado el inmueble” y la cuantía del proceso¹.

2. La dependencia de origen admitió la demanda, ordenó el emplazamiento de los herederos indeterminados, negó la solicitud de entrega anticipada y dispuso inscribir el pliego inicial en el folio de matrícula inmobiliaria respectivo; posteriormente, rechazó el escrito inaugural por medio de auto de 15 de septiembre de 2020, declaró su falta de competencia para continuar con el proceso, al advertir después del control de legalidad, que “(...) *teniendo en cuenta la calidad de la parte que interviene en el extremo demandante es pertinente concluir que los competentes para seguir conociendo del presente proceso, son los Jueces Civiles del Circuito de Bogotá, habida cuenta que es en esa ciudad donde la Agencia Nacional de Infraestructura tiene su domicilio, fuero subjetivo que por ser improrrogable e insaneable (como causal de nulidad), nos impide seguir conociendo del mismo por mandato del artículo 16 ritual civil*”².

3. Recibidas las diligencias por el Juzgado Cincuenta Civil del Circuito de la ciudad de destino, este tampoco aceptó la atribución, señalando que, conforme al artículo 27 del Código General del Proceso, el juez que le dé comienzo a la actuación “*debe conservar su competencia*”³. Insistió, además, en la aplicación del foro real a este asunto.

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

¹ Folio 1 a 12 del c. demanda anexos, exp. digital.

² Folios 136 a 140 c. actuaciones juzgado15cctoBarranquilla. *Ibidem*.

³ Folios 1 a 5 c. auto conflicto negativo. Exp. virtual.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Determinar el juez civil competente para conocer del presente proceso de expropiación, en el que se discute cuál fuero privativo aplicar, esto es, si el del numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, o el del numeral 10° del mismo precepto.

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, Bogotá y Barranquilla, 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”*⁴.

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

⁴ Criterio reiterado en CSJ AC 4273-2018 y en CSJ AC 4641 de 2019.

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.

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 y, entre otros, en el de expropiación, *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 concurren 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. El caso concreto

Quedó expuesto que si de un asunto concreto son predicables los fueros privativos de los artículos 7° y 10° del Código General del Proceso, debe aplicarse, siguiendo las orientaciones de esta Sala, 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.

Acá, sin embargo, ese predicamento no es posible, porque es demandante el INVIAS, “*establecimiento público del orden nacional*” con domicilio en Bogotá, y aparece como convocado el ACUEDUCTO REGIONAL COSTERO S.A. E.S.P. ARCOS S.A. E.S.P., conformada como sociedad anónima, adscrita a la gobernación del Atlántico, con vecindad en Barranquilla⁵.

Así las cosas, en este caso en que los extremos procesales están integrados por personas jurídicas de carácter público, una el Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, empresa del sector descentralizado del orden nacional y la otra del orden territorial, no es posible dar aplicación al foro del numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso.

Es decir, que ante dos vecindades diferentes y a falta de un criterio legal que privilegie una u otra, lo pertinente para dar solución a esta singular colisión que se suscita, es dar

⁵ <https://www.informacolombia.com/directorio-empresas/informacion-empresa/acueducto-regional-costero-sa>

cabida al otro foro privativo, valga anotar, el territorial, con lo que el juzgador competencia, para continuar con el juicio expropiatorio es el Barranquilla.

6. Conclusión

Como en ambos extremos de la contienda aparecen entes públicos con vecindad en diferentes ciudades, resulta pertinente acudir al foro real relativo a la ubicación del inmueble materia de expropiación, por lo que se ordenará enviar el expediente al Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla, con jurisdicción en Tubará, municipalidad en la que se halla el fundo objeto del litigio.

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 Quince Civil del Circuito de Barranquilla corresponde conocer el juicio de expropiación promovido por el Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- frente a herederos indeterminados de MARÍA AGRIPINA MESINO DE CACERES y ACUEDUCTO REGIONAL COSTERO S.A. E.S.P. ARCOS S.A. E.S.P.

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

Notifíquese,


ALVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado