



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC1683-2021

Radicación n. 11001-02-03-000-2021-00703-00

Bogotá, D. C., cinco (05) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Barranquilla y el Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, atinente a la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra la sociedad de Activos Especiales S.A.S. – SAE y la Sociedad Agropecuaria e Inversiones Tuesca & Compañía S. en. C en liquidación.

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al *«Juez Civil del Circuito de Barranquilla (Reparto)»*, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, *«(...) tener por entregada la franja de terreno requerida e identificada con la ficha predial CCB-UF6-192-I del 05 de octubre de 2018, elaborada por CONCESIÓN COSTERA CARTAGENA BARRANQUILLA S.A.S, con un área total requerida de terreno de 853,62 M2, determinada dentro de las abscisas inicial K 32 + 916 I y final K 32 + 940 I, la cual se segrega de un predio de mayor extensión denominado T 3A 3 280, ubicado en el Municipio Puerto Colombia, Departamento de Atlántico(...)»*¹.

¹ Folios 1-13 del archivo Demanda Anexos.256.18.12 No.1 Pdf

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

«(...) teniendo en cuenta lo consignado en el numeral 7º del artículo 28 del C.G.P., el cual establece que “En los procesos en 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 y mostrencos, 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”.

2. El escrito incoativo fue asignado al Despacho Séptimo Civil del Circuito de Barranquilla, el cual, a través de proveído de 25 de noviembre de 2020, declaró su falta de competencia para conocer del asunto. Para ello consideró que:

« (...) Teniendo en cuenta que la parte demandante se encuentra catalogada dentro de las entidades de que prevé el artículo 28 numeral 10 del código general del proceso y que su domicilio se encuentra ubicado en la ciudad de Bogotá. Nos encontramos ante una incompatibilidad para concurrir en este caso 2 fueros de competencia; y siendo consecuente con el precedente establecido por la Honorable Corte Suprema de Justicia en lo que respecta a la concurrencia de los fueros y la prevalencia “en razón de la calidad de las partes” se declarará incompetencia de este despacho y se dispondrá en envío del asunto a los jueces civiles del circuito de Bogotá D.C (...)»².

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido y entregado al Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 18 de febrero de 2021, optó por declarar su falta de competencia y, entonces, promovió el conflicto de competencia que ocupa la atención de la Corte. Para ello precisó que:

² Folios 1-3 del archivo Auto declara no competencia.03.18.12 No.2.Pdf.

«(...) En ese sentido, se desprende de la conducta de la entidad demandante al interponer la acción en lugar diferente al de su domicilio, que la ANI renunció al fuero que lo cobija previsto en el artículo 28 #10 del C. G. del P., lo cual se ratifica de lo expresado en la demanda al señalar que la competencia se determina por lo dispuesto en el numeral 7° de dicha norma. Así las cosas, corresponde al Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Barranquilla conocer del proceso de expropiación de la referencia»³.

4. Así las cosas, conforme al artículo 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, Barranquilla 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

³ Folio 1-3 del archivo Auto propone conflicto.03.18.02 Pdf.

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, 14 dic. 2020, rad. 2020-02912-00, 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 del asunto.

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 un debate 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?»⁴

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

⁴ 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.

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 10º 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. (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020, rad. 2019-00320).

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, pero en el evento de que sea parte una entidad pública, la competencia privativa será el del domicilio de ésta, como regla de principio.

4. Así las cosas, el asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre un inmueble situado en Puerto Colombia (Atlántico) que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura contra la sociedad de Activos Especiales S.A.S. – SAE y Agropecuaria e Inversiones Tuesca & Compañía S. en. C en liquidación.

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 el 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». (CSJ AC5544 de 2018, 19 dic. 2020, rad. 2018-02956, reiterado entre otros en AC909

de 2021,15 mar.2021, rad. 2020-03022).

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 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)⁵.

6. Por las razones antedichas, procede remitir la presente demanda al Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá, a quien le

⁵ Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC3545-2020, entre otros.

corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

IV. 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 Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Barranquilla, 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 Y CÚMPLASE


FRANCISCO TENNERA BARRIOS
Magistrado