



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC1761-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-00783-00

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintiuno (2021).-

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados, Civil del Circuito de Anserma y Veinticuatro Civil del Circuito de la capital de la República, respectivamente, para conocer del juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-** frente a **ANGELA MARÍA MEJÍA SANTAMARIA, ANDRES SANTIAGO MEJÍA SANTAMARIA, PEDRO JOSÉ MEJÍA SANTAMARIA**, la **EMPRESA DISTRIBUIDORA DEL PACÍFICO S.A. E.S.P.**, y la **CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS S.A. ESP. -CHEC-**.

ANTECEDENTES

1. Ante la jurisdicción, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- solicitó la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social, del bien inmueble denominado “*Lote Número Uno (1)*”, ubicado en la vereda San José, del municipio con el mismo nombre,

departamento de Caldas e identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 103-24453 registrado como propiedad de la parte convocada.

En el libelo inicial, el conocimiento se atribuyó al Juzgado Civil del Circuito de Anserma, *“(...) por la ubicación del inmueble objeto de expropiación y por la competencia privativa en primera instancia que le refiere el estatuto procesal mencionado (...) porque en este asunto debe prevalecer la ubicación del inmueble sobre el lugar del domicilio de la entidad pública demandante, como fuero que determine la competencia, para ello, atendiendo a la facultad establecida en el artículo 15 del Código Civil, la entidad que represento expresamente renuncia al fuero subjetivo que consagra el numeral 10 del artículo 28 del C.G.P., en concordancia con lo establecido en el artículo 29 de la citada codificación, para que en esa línea, se de prevalencia al fuero real que consagra el numeral 7° del artículo 28 ibídem (...)”*¹.

2. La dependencia de origen, por medio de auto de 21 de octubre de 2020, declaró su falta de competencia para continuar con el conocimiento del proceso, y señaló, con apoyo en la providencia AC-140 de 2020, de la Sala Civil de esta Corporación, anotando que en estos casos *“(...) los criterios que determinan la competencia atribuida al juez del domicilio de la entidad de derecho público que haga parte en el proceso, resultan plenamente aplicables a este asunto, como quiera que entrarían en conflicto exactamente las misma normas allí aludidas (art. 28 numerales 7 y 10 del C.G.P), por lo tanto siendo hipótesis iguales, debe darse una respuesta igual (...)* Así las cosas, esta célula de la

¹ Folio 1 a 21 del c. demanda y anexos Angela María Mejía Santamaría y otros folio 103-24453. exp. digital.

judicatura acogerá la providencia de unificación y remitirá este proceso al juzgado que considera, es el competente para conocer del asunto (...)”².

3. Recibidas las diligencias por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de la ciudad de destino, este tampoco aceptó la atribución, refiriéndose a que “(...) *la primacía del artículo 28 núm. 10 del Código General del Proceso, por sobre las demás reglas de atribución de competencia, cuenta con fuerza material de precedente vinculante. Y en consecuencia para todos y cada uno de los casos en que una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública, actúe como demandante o demandado dentro de un proceso civil, ya sea que ejercite o no, derechos reales, debe conocer en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad (...) Esa conclusión implicaría que, en principio a esta sede judicial le correspondería el conocimiento de este asunto, dada la naturaleza de establecimiento público del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio autónomo y autonomía administrativa y financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, que tiene la ANI (...)”.*

No obstante, al analizar el Certificado de Existencia y Representación Legal y verificar la información que en internet se puede verificar de la Empresa Distribuidora del Pacífico S.A. E.S.P., y de la Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. ESP. -CHEC-, la juzgadora encontró que las convocadas son empresas de servicios públicos de economía mixta, la primera con domicilio en Quibdó, Chocó y la segunda en la ciudad de Manizales, Caldas; de lo cual,

² Folios 1 a 4 c. auto rechaza exp. digital.

concluyó que “(...) Luego, en este caso concurren como demandante, la ANI un establecimiento público con domicilio en Bogotá, y como demandados la DISPAC y la CHEC, ambas empresas integrantes del sector descentralizado por servicios, y por ello entidades públicas, con domicilios en Quibdó y Manizales. La consecuencia de la anterior conjunción podría ser que tanto la ANI como DISPAC y CHEC tendrían derecho a pedir para sí la prerrogativa del art. 28 núm. 10 del Código General del Proceso (...)”.³

Finalmente, señaló que de aceptarse dicha opción se podría generar una colisión de competencias que “ (...) en todo caso, ha sido rechazada por la Corte Suprema de Justicia entre otros en los autos de catorce (14) de febrero y trece (13) de julio de dos mil veinte (2020) dictados dentro de los radicados Nro. 11001-02-03-000-2020-00326-00 (AC417-2020) y 11001-02-03-000-2020-00738-00 (AC928-2020) por los Magistrados Sustanciadores: Luis Armando Tolosa Villabona y Álvaro Fernando García Restrepo, expresándose que la regla contenida en el art. 28 núm. 10 de la ley 1564 de 2012 solamente tiene vigencia cuando la entidad pública que litiga en lo civil es integrante de la parte demandante o de la parte demandada, NO cuando hay entes estatales a uno y otro lado de la relación procesal, evento que aún pese a su rara ocurrencia implica que la prelación dada a la norma de competencia atrás reseñada queda anulada (...) Por lo apenas dicho, para casos como el presente, en que el demandante y dos demandadas son entidades públicas, el alto tribunal civil ha indicado que deben aplicarse las demás reglas de competencia que contiene el art. 28 del Código General del Proceso, para suplir la colisión y anulación atrás mencionada, y en ese sentido, se tiene que por ser este un proceso de expropiación debe seguirse la regla 7 de la norma reseñada, esto es la de que el conocimiento de este asunto deben asumirla los Jueces Civiles del Circuito con competencia

³ Folios 1 a 4 c. auto declara no competente C.S.J.04.11.11. Exp. virtual.

territorial respecto de San José (Caldas), lugar de ubicación del predio que se pretende expropiar, esto es el de Anserma (Caldas) (...)”.

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 cuál de los dos foros privativos que convergen al caso se debe aplicar, esto es, si el numeral séptimo o el numeral décimo del artículo 28 del Código General del Proceso, con la particularidad de que ambas partes se encuentran conformadas por personas jurídicas de naturaleza pública con domicilio en diferentes ciudades del país.

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*”⁴.

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

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.

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

En el *sub-exámine*, de la información que reposa en la página web de la entidad y en el expediente, se observa que la convocante⁵ 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*”, cuyo domicilio es la ciudad de Bogotá; a su turno, se evidencia que la parte demandada está integrada, entre otros, por la Empresa Distribuidora del Pacífico S.A. E.S.P.⁶, y por la Central Hidroeléctrica De Caldas S.A. E.S.P. –CHEC-⁷, ambas empresas de servicios públicos de economía mixta integrantes del sector descentralizado por servicios, la primera con domicilio principal en Quibdó y la segunda en la ciudad de Manizales.

De lo que se desprende que, si 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.

⁵ Cuaderno demanda, folio 27.

⁶ Cuaderno demanda, folio 33 a 43.

⁷ Cuaderno demanda, folio 44 y 60.

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 *ibidem*), 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 municipalidad⁸.

En un asunto similar, sostuvo la Sala que,

*Así las cosas, la Sala estima 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, *ibidem*, 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)*

Folio 1 a 731 del c. demanda y anexos Angela María Mejía Santamaría y otros folio 103-24453. exp. digital

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 Civil del Circuito de Anserma, Caldas, corresponde conocer el juicio de expropiación promovido por la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-, frente a ANGELA MARÍA MEJÍA SANTAMARIA, ANDRES SANTIAGO MEJÍA SANTAMARIA, PEDRO JOSÉ MEJÍA SANTAMARIA, EMPRESA DISTRIBUIDORA DEL PACÍFICO S.A. E.S.P. y CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS S.A. E.S.P. CHEC.

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

Notifíquese,


ALVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado