



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC3861-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-01170-00

Bogotá, D.C., dos (2) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio y el despacho Cuarto Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra CONSTRUMAR LTDA.

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al «*Juez Civil del Circuito de Villavicencio (Reparto)*», de la quedan cuenta estas diligencias, 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: una zona de terreno de **TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO PUNTO CERO CINCO METROS CUADRADOS (0 Ha 3674.05 m²)** (...), que hace parte del predio de mayor extensión denominado “**Lote 1A**”, identificado con la cédula catastral No. **00-16-0116-0015-000** y el folio de matrícula inmobiliaria No. **230-143717** (...) predio ubicado en el Barrio **Llano Lindo**, Municipio de **Villavicencio**, Departamento del **Meta** (...)*»¹.

¹ Folios 15, archivo “01ContenidoCDFolio222Demanda” del expediente digital.

Asimismo, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial *«por la naturaleza del asunto, el lugar donde está ubicado el predio que contiene el área requerida, y de acuerdo con el avalúo realizado por la LONJA (...) estimo la cuantía en la suma de **CIENTO DIECISÉIS MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CINCUENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1 16.642.050)**. Por lo que es usted competente para conocer del presente proceso, de acuerdo al artículo 20 numeral 5, y artículo 28 numeral 7 del Código General del Proceso conforme»².*

2. El escrito incoativo fue asignado al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio, el cual, a través de proveído del 2 de junio de 2017, admitió la demanda y ordenó la notificación personal a la demandada, la entrega anticipada del inmueble objeto de expropiación al demandante, previa consignación de la suma correspondiente como garantía del pago de la indemnización, e inscribir el escrito inicial en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

3. El 10 de septiembre de 2020, el Despacho, de manera oficiosa, declaró la falta de competencia. Para ello, consideró que:

«(...) este estrado judicial no era el competente para conocer de la demanda de expropiación promovida por la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI, por virtud del numeral 10º del artículo 28 del Código General del Proceso, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 29 ejusdem, dada la prevalencia de la competencia en consideración de la especial calidad de entidad pública del extremo actor. (...)

² *Ibidem.*, 16-17.

Y, en ese orden, no podía ajustarse al presente caso al precepto contenido en el numeral 7º del artículo 28 del C.G.P., pues si bien es cierto que en este tipo de procesos la competencia territorial se determina por el lugar de ubicación del bien sobre el cual recae la pretensión (fuero real), no menos verídico es que dicho criterio o fuero ha de ceder en el evento que sea parte una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública, pues prevalece el fuero subjetivo o personal (Art.29CGP)¹, atribuyéndose su conocimiento de forma privativa al juzgador del domicilio de ésta (Art.28 Num. 10 CGP). (...)

Demás está indicar entonces que, aun cuando el despacho avocó el conocimiento de esta demanda, conforme lo dispone el inciso 1º del artículo 16, inciso 2º y final del canon 139 e inciso 1º del 138 del Código General del Proceso, es indispensable desprenderse de la competencia del asunto dada su improrrogabilidad, conservando validez lo actuado, para así acatar la consigna del artículo 29 del C.G.P., tal como fue establecido por la Corte Suprema de Justicia en el último de los autos arriba referidos, cuando se mencionó “Así que en este caso, siendo el fuero subjetivo y además exclusivo, no podía aplicarse el principio legal de la perpetuatio jurisdictionis, con independencia de que se haya admitido o tramitado la demanda por alguno de los juzgadores involucrados en la colisión”³.

4. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido y entregado al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 26 de enero de 2021, rehusó el conocimiento y, promovió el conflicto que ocupa la atención de la Sala, aludiendo los siguientes argumentos:

«Revisado el presente asunto, se tiene que el Juzgado 4 Civil del Circuito de Villavicencio adelantó la primera audiencia, decretando la práctica de pruebas, que si bien es cierto el saneamiento del proceso se puede dar en cualquiera de sus etapas e instancias no es menos cierto - de acuerdo con las disposiciones traídas a colación- que en este caso el accionante por ser una entidad pública, se encuentra facultada para renunciar al fuero subjetivo, extrayendo de la determinación de la competencia en este caso el domicilio del demandante para en su lugar se determine la competencia por las reglas ordinarias generales.

³ Folios 1-3, archivo “02AutoDeclaraFaltaCompetencia” del expediente digital.

Conforme lo anterior; y como quiera que el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio, no atendió el pedimento de la renuncia al fuero subjetivo para que prevalezca el fuero real, lo que en criterio de esta oficina si es procedente por lo que se considera no competente este despacho del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá D.C. para avocar el conocimiento de este asunto»⁴.

5. Así las cosas, se entra a desatar el tópicó en cuestión.

II. CONSIDERACIONES

1. Sea lo primero anotar, que como el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial, Meta y Bogotá, la Corte es la competente para resolver el conflicto negativo suscitado entre ellos, de conformidad con los artículos 139 *ibidem* y 16 de la Ley 270 de 1996, modificado por el 7º de su par 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.

⁴ Folios 1 y 2, archivo "07AutoSuscitaConflictoCompetencia" del expediente digital.

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.º 00772-00 y AC909-2021, 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 7º 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 10º 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 mutandis*, en una discusión 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 7º y 10º 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?»⁵

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”.

⁵ 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.

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 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 aquel 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, reiterado en AC909-2021, rad. 2020-03022-00).

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. El asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre una porción del inmueble situado en el municipio de Villavicencio (Meta) que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra CONSTRUMAR LTDA.

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, por cuanto la citada entidad 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»*, 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 2º del decreto 4165 de 2011 y el certificado de existencia y representación legal allegado con el escrito inicial.

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

«(...) Por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura «A.N.I.» es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, vinculada al Ministerio de Transporte, del sector descentralizado del orden nacional, de donde 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 2º del decreto 4165 de 2011» (CSJ AC2844, 14 jul. 2021, rad. 2021-02071-00).

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 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 10º 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 10º 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 AC3545-2020, 14 dic. 2020, rad 2020-02912)⁶.

⁶ Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC2844-2019, entre otros.

6. Por las razones expuestas, procede remitir el expediente al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la demanda impetrada.

III. 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 Cuarto Civil del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio, acompañándole copia de este proveído.

TERCERO: Remitir el expediente a la célula judicial referida en el numeral primero de esta resolutive.

CUARTO: Por Secretaría, librar los oficios correspondientes y dejar las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Magistrado

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Francisco Ternera Barrios

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: 63F38107ED4A4ADAC8B8EBF668B9E359CF24CD2B4584A1B2A996F4DD2767867F

Documento generado en 2021-09-01