



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC4614-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-01373-00

Bogotá D.C., cinco (5) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Primero Civil del Circuito de Melgar y el despacho Treinta y Seis Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra la Sociedad Constructora J.C.V Ltda. (en liquidación).

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al «*Juzgado Civil del Circuito de Melgar-Tolima (Reparto)*», de la quedan cuenta estas diligencias, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «***se decrete la expropiación por motivos de utilidad pública y de interés social a favor de AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA-ANI, y por consiguiente, la transferencia forzosa del derecho de dominio de la zona de terreno identificada en la Ficha Predial No. CABG-3-R-121-P15 (...) identificado como PARQUEADERO N° 15, CONJUNTO ALTAVISTA VII, ubicado en la vereda EL SALERO O LAS PALMAS, en jurisdicción del municipio de MELGAR departamento del TOLIMA, identificado con la cédula catastral 73-449-00-01-00-00-0001-0801-8-00-00-2003 y matrícula inmobiliaria 366-19019 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Melgar(...)***»¹.

¹ Folios 11-12 Archivo 05Demanda.pdf Expediente digital

Asimismo, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial en razón a que *«el predio identificado con folio matrícula inmobiliaria No. 366-19019 de la Oficina de Registro de Instrumentos públicos de Melgar - Tolima, se encuentra ubicado en la Vereda El Salero del Municipio de Melgar del Departamento del Tolima, (...) de conformidad con lo previsto en el Numeral 7º del Artículo 28 de la Ley 1564 de 2012.»*².

2. El escrito incoativo fue asignado al Juzgado Primero Civil del Circuito Melgar, el cual, en proveído de 22 de octubre de 2020, resolvió inicialmente inadmitirlo para subsanar ciertas falencias.

2.1 El demandante a través de su apoderado presentó la subsanación requerida, al respecto dicha autoridad, en auto de 5 de noviembre de 2020, dispuso admitir la demanda y luego de adelantar las gestiones correspondientes, mediante proveído de 24 de noviembre de 2020, declaró su falta de competencia para conocer del asunto. Para ello, consideró que:

*«...verificada la naturaleza jurídica de la entidad promotora de la acción se tiene que LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA es un establecimiento público, 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 y que su domicilio lo es la ciudad de Bogotá, por lo que debe darse entonces aplicación la regla fijada por el órgano de cierre para efectos de determinar la competencia, que corresponde al JUEZ DE SU DOMICILIO, que para el caso concreto, lo es el JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO – REPARTO- DE BOGOTÁ, lo cual resulta ser irrenunciable por tratarse de normas de orden público tal como lo desarrolló la Corte al momento de unificar el criterio.»*³.

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido y entregado al Juzgado Treinta y Seis Civil del Circuito

² Folio 13 Ibídem

³ Folios 2-4 Archivo 27RespuestaOficio148Juzgado01CivilDelCircuito.pdf Expediente digital

de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto de 5 de abril de 2021, rehusó la competencia conforme al numeral 7º del canon 28 del CGP y, promovió el conflicto que ocupa la atención de la Sala, concluyendo que:

«[...] en los procesos de expropiación será competente de modo privativo, el Juez del lugar donde estén ubicados los bienes, en este caso es en el municipio de Melgar, departamento del Tolima, lo que sienta el asunto al circuito judicial de Melgar.

*(...) son suficientes los elementos normativos que permiten inferir que los juicios de expropiación, deben ser calificados por la regla **especial**, a cambio de la general, no solo, porque obedece a la proporcionalidad de cargas entre los jueces, sino por las implicaciones procesales que llevan consigo el adelantamiento de los litigios, por ejemplo, la inspección de los predios. Amén de ello, el legislador determinó con especial atención, los asuntos – derechos reales-, donde el llamado a conocerlos es el juez donde se ubica el predio, así lo indica la aplicación de la norma contenida en el numeral 7º del artículo 28 del Cgp. ».⁴*

4. Así las cosas, conforme al canon 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, Ibagué 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 canon 7º 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

⁴ Folios 1-6 Archivo 29ProponeConflicto.pdf Expediente digital

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 privativamente determina la potestad e indica de manera precisa el funcionario que, con exclusión de cualquier otro, está llamado 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.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.

4. 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 proveído AC140-2020, en el cual, *mutatis mutandi*, 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”.

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 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

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.

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.

5. El asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre un inmueble situado en el municipio de Melgar (Tolima) que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Constructora J.C.V. Ltda – (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 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 litigio 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.

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:

«... 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).

6. Por último, y en cuanto atañe a lo afirmado por el despacho judicial de Bogotá *«que es el actor quien determina la competencia del asunto, siendo para el caso concreto el Juez de Melgar»,* recuerda esta Corporación, en cuanto a la renuncia del fuero subjetivo, 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. Recuérdense, 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.

7. Por las razones antedichas, procede remitir la presente demanda al Juzgado Treinta y Seis Civil del Circuito de Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

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 Treinta y Seis Civil del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Juzgado Primero Civil del Circuito de Melgar, 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.

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

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: AABE5A7F4EADAE5393EC06A99C7F9904990532BFBD7F3F16F7D653CCE91E5F54

Documento generado en 2021-10-04