



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

Radicación n° 11001-02-03-000-2021-01668-00

Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Primero Civil del Circuito de Magangué (Bolívar) y Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá.

ANTECEDENTES

1.- Ante el primer estrado, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) formuló demanda de expropiación contra Dorlisca María Arrieta Pinto y Banco Agrario de Colombia.

Asignó la competencia por el lugar donde está ubicado el inmueble, por la naturaleza del asunto y la cuantía (fl. 14 archivo 01 *pdf*).

2.- La oficina judicial rechazó el libelo con apoyo en la providencia de esta Sala AC140-2020, de donde infirió que en esta clase de asuntos el fuero prevalente es el del domicilio de la entidad pública debido a que la ley así lo determina. En

consecuencia, lo remitió a su homóloga en la ciudad de Bogotá.

3.- La receptora también lo repelió, basada en que la actora renunció al privilegio del numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, por lo que su antecesora debió adelantar el trámite. En consecuencia, propuso la presente colisión.

CONSIDERACIONES

1.- En atención a que el conflicto de competencia se plantea entre juzgados pertenecientes a diferentes distritos judiciales, le corresponde a esta Corporación en Sala Unitaria resolverlo como superior funcional común, de conformidad con los artículos 35 y 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, el último modificado por el artículo 7° de la Ley 1285 de 2009.

2.- Para distribuir los procesos entre las distintas autoridades judiciales asentadas en la geografía nacional, el ordenamiento procesal acude a los factores territorial, objetivo, subjetivo, funcional y de conexidad. Mediante el primero, indica cuál es el juez que en razón de la circunscripción debe conocer del litigio, y para concretarlo establece los «*foros o fueros*», de modo que, por lo general, en los pleitos contenciosos se acude al «*personal*» que radica la competencia en el juez del lugar del domicilio del demandado, o en el de su residencia; además, consagra otros especiales, como el denominado por la doctrina «*forum rei sitae*» o «*real*»,

referido al sitio donde ocurrieron los hechos o a la ubicación de los bienes objeto de la lid. Igualmente, impone el fuero contractual, según el cual, el llamado a conocer el asunto es el juez del lugar de cumplimiento de las obligaciones emanadas de un negocio jurídico.

Varios de esos fueros pueden confluir en una misma causa, lo cual genera una pluralidad de jueces llamados a tramitarla, en cuyo caso la ley otorga al actor la facultad de escoger, sin que tal voluntad pueda ser desconocida por el elegido, quien, en principio, queda llamado a zanjar la disputa; empero, hay otros supuestos en que el legislador anula esa discrecionalidad y privativamente determina la potestad, indicando de forma precisa y categórica el funcionario que, con exclusión de cualquier otro, debe encarar el debate.

Frente a este último punto, en AC3744-2018, la Corte destacó que

(...) el concepto «privativo» que constituye el común denominador de las precitadas disposiciones implica que a los juzgadores con autoridad en el territorio donde se cumple alguna de las condiciones señaladas en ellas, es decir, del sitio donde se localizan los inmuebles sobre los que se quiere constituir ese gravamen o del que es vecino el organismo estatal, concierne conocer, tramitar y resolver de manera exclusiva los litigios cuyas pretensiones tienen esa finalidad o han sido formuladas a favor o en contra de una entidad de esa índole (...)

Ahora bien, atinente a las contiendas sobre expropiación, el numeral 7° del artículo 28 *ejusdem* establece una «competencia *privativa*», asignándolas en forma exclusiva, única y excluyente al juzgador del lugar donde esté

el bien involucrado en la litis, en cuanto prescribe que *«[e]n los procesos en que se ejerciten derechos reales (...) en los de expropiación...»*, 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»*. Es pues, un claro ejemplo de fuero real exclusivo.

No obstante, el numeral 10° *idem* previene 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 donde emerge otro fuero privativo de carácter general que se funda en la calidad del sujeto para asignar competencia al juez de su domicilio.

Como en muchas ocasiones la demandante es una entidad que responde al memorado criterio subjetivo y es vecina de una provincia distinta de aquella donde se encuentra el inmueble sobre el que aspira adquirir el dominio, deviene palmario que en la práctica surge un enfrentamiento entre los parámetros atributivos en comento.

Ese dilema, desde la perspectiva de este despacho, debe solucionarse con preferencia por la ubicación del bien en disputa y no a partir del domicilio de la entidad pública involucrada. Esto, porque la pauta condensada en el artículo 29 *ejusdem*, según la cual *«es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes»*, impera en los casos que involucran el factor subjetivo, mas

no altera los fueros del factor territorial, como aquí acontece. Por consiguiente, no existe disposición expresa que sirva para dilucidar la antinomia y ello obliga a acudir a los principios constitucionales, como parámetro de definición, para hallar la solución más ajustada a la Carta Política.

Es así como los postulados de igualdad, economía procesal, concentración e inmediación, entre otros, cobran especial significación en este contexto para equilibrar las cargas, teniendo en cuenta que el ciudadano-demandado, por lo general, es el más débil de la relación procesal y, por ende, no resulta justo ni acorde con el derecho de defensa, obligarlo a afrontar el juicio en una ciudad distinta a su vecindad. Además, la inspección judicial que, por mandato del legislador debe practicarse en esa clase de asuntos, ofrece mayores ventajas para su realización cuando el juez de conocimiento tiene sede en el mismo sitio del bien, lo cual evita comisionar y agiliza la definición del pleito. Nada de lo cual ocurre si la asignación recae en el fallador del lugar donde tiene asiento la entidad pública.

Sin embargo, no se puede desconocer que la Sala abordó la situación descrita y la resolvió con el voto de la mayoría en AC140-2020, cuya finalidad consistió en servir de *«guía fiable tanto para la Corte como para los jueces y las partes de los procesos, en aras de respetar y garantizar la igualdad de trato de los justiciables ante la ley»*, es decir, se buscó superar la divergencia que se presentaba entre los diferentes Despachos al dirimir las colisiones originadas en idénticas situaciones fácticas y jurídicas.

En efecto, en esa ocasión, en la que el suscrito salvó voto con cimiento en las razones allá expuestas y que se acaban de compendiar, se concluyó que el enfrentamiento entre los numerales 7° y 10° del artículo 28 del Código General del Proceso debe dilucidarse atendiendo la prelación que el artículo 29 del mismo ordenamiento reconoce por la «*calidad de las partes*». Empero, en esta oportunidad se torna indispensable aplicar el criterio prevaleciente de la Sala como fiel reflejo del ejercicio democrático y, en especial, para salvaguardar la igualdad y la seguridad jurídica de los usuarios del sistema de justicia.

En definitiva, con todo y los reparos que he esgrimido frente a la tesis mayoritaria, las circunstancias tornan vinculante lo expuesto en CSJ AC140-2020, consistente en que «*la colisión presentada entre los dos fueros privativos de competencia consagrados en los numerales 7° (real) y 10° (subjetivo) del artículo 28 del Código General del Proceso, debe solucionarse a partir de la regla establecida en el canon 29 ibídem, razón por la que prima el último de los citados*».

En esa oportunidad, también se dejó claro que el hecho de que el organismo de derecho público radique el libelo con estribo en la regla séptima aludida no implica renuncia admisible al fuero prevalente del numeral décimo porque, entre otros motivos, queda descartada la *perpetuatio jurisdictionis*. Así se dijo:

(...) esa forma de disciplinar la competencia para los factores funcional y subjetivo, trae consigo otra cuestión sumamente importante, cuál es la imposibilidad de dar aplicación al principio

de la perpetuatio jurisdictionis (...) En tal sentido, no puede afirmarse que si un órgano, institución o dependencia de la mencionada calidad pública 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, como quiera 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.

Aunque esa solución se dio en un certamen de imposición de servidumbre, la regla de juicio que allí se empleó, esto es, la competencia prevalente del «*factor subjetivo*» en atención a la calidad de los extremos, resulta aplicable a cualquier otro pleito en que sea parte una entidad de aquellas a que se refiere el numeral 10° del artículo 28 *ejusdem*.

3.- En el *sub lite*, la Agencia Nacional de Infraestructura ANI es una entidad de carácter público porque es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

El Banco Agrario de Colombia S.A., citado como acreedor hipotecario, participa de la misma naturaleza jurídica, como lo verificó la Corte en AC2346-2018 al decir que

(...) califica como entidad pública porque de acuerdo con certificado expedido por la Superintendencia Financiera (consultado en la página web www.superfinanciera.gov.co), «es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la especie de las anónimas» y en el panorama descrito, dada la «competencia privativa» a que se hizo alusión, se sugeriría que los casos donde esté involucrada dicha entidad se excluye la aplicación de cualquier otra pauta. (Reiterada en AC3744-2018).

Ahora bien, examinados el escrito introductor y sus anexos, se advierte que dichos extremos tienen como domicilio común la capital de la República, aunque del organismo financiero resulta predicable que no se limita a ese asiento principal, sino que se extiende a los diferentes lugares del país donde tiene abiertas oficinas para la atención al público.

En tal sentido, en las providencias atrás referidas se indicó

De este modo, si se predica respecto del Banco Agrario un fuero territorial exclusivo, debe atenderse el camino establecido para cuando éste tenga diferentes domicilios, pues su radio de acción no se limita al asiento «principal» sino que se extiende a lo largo y ancho de la geografía del país en las distintas oficinas abiertas para atención al público, toda vez que su objeto social en los términos del artículo 234 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero «consiste en financiar, en forma principal pero no exclusiva, las actividades relacionadas con las actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales» en todo el territorio nacional a través de agencias y sucursales, como se puede advertir de su certificado de existencia y representación legal, esta última que detenta no solo el «Gerente Regional Bogotá», sino también el de las zonas «Sur», «Oriente», «Occidente», «Antioquia», «Santanderes», «Costa», «Cafetera», entre otros.

Sin embargo, el certificado de existencia y representación que indica que el domicilio principal de dicha entidad es Bogotá no da cuenta que tenga agencia u oficina en Magangué (fls. 49 al 116 archivo 01 pdf).

Con ese panorama, se observa que el juzgado de Bogotá se equivocó al rehusar el conocimiento del asunto, comoquiera que no tuvo en cuenta la doctrina que la Sala

sentó en AC140-2020 y que respalda la posición del estrado de Magangué, toda vez que tanto la promotora como una de las demandadas son entidades públicas y tienen su domicilio en esta capital, por lo que en cualquier caso resulta aplicable el fuero personal fijado en el numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, que en los términos de dicho precedente contempla un evento constitutivo del factor subjetivo, el cual tiene prelación (art. 29), torna improrrogable la competencia e impide que los contendores procesales y el juez puedan disponer por tratarse de un tema de orden público.

4.- Por tanto, se ordenará devolver la actuación al estrado que generó el conflicto para que la asuma y se comunicará lo definido al otro involucrado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar que el Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá es el competente para conocer del trámite de la referencia.

SEGUNDO. Remitir el expediente al citado despacho para que proceda de conformidad, y comunicar lo decidido a la otra dependencia inmersa en la colisión.

TERCERO. Librar, por Secretaría, los oficios correspondientes.

Notifíquese

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

Magistrado

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Octavio Augusto Tejeiro Duque

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: 648BCC8A19907BE4381E34836521ED5AEE09FFD44B1855C7DE8044BE85A4D6FF

Documento generado en 2021-07-21