



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC3929-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-01844-00

Bogotá, D. C., siete (07) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pamplona y el despacho Noveno Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Olga Zambrano y otros.

I. ANTECEDENTES

1. Ante el «*Juez Civil del Circuito de Pamplona (Reparto)*» la entidad actora instauró demanda de expropiación sobre una porción del predio ubicado en la vereda Calaluna, municipio de Bochalema (Norte de Santander), identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. **272-28472**¹.

Se indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial como quiera que

«(...) en primera instancia el proceso, por su naturaleza y el territorio o jurisdicción donde se encuentra ubicado el inmueble objeto de expropiación, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5º del Artículo 20 del C.G.P. y numeral 7º del Artículo 28 ibidem.

La Agencia Nacional de Infraestructura, en aplicación de lo indicado por la Corte Suprema de Justicia en sentencia AC813-2020 del 10 de marzo de 2020, y del artículo 15 del Código Civil, manifiesta que prefiere la prevalencia del Fuero Real determinado

¹ Folios 1-10, archivo “03EscritoDemanda” del expediente digital.

por la ubicación del inmueble objeto de expropiación, conforme el numeral 7º del Artículo 28 del Código General del Proceso, sobre el Fuero Subjetivo (domicilio del demandante), manteniendo competencia del proceso de expropiación el Juez Civil del Circuito de Pamplona (Reparto), con el propósito de que los demandados tengan acceso de manera directa al proceso donde se encuentra ubicado el predio (...)»².

2. El escrito incoativo fue asignado al Juzgado Primero Civil del Circuito de Pamplona, el cual, a través de proveído del 25 de marzo de 2021, rechazó la demanda por falta de competencia y ordenó remitir el expediente a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá. Para ello, manifestó que:

«(...) si bien es cierto que el estatuto procesal civil en los numerales 7º y 10º del artículo 28 CGP, asignó dos competencias territoriales privativas, en el primero de ellos, en razón al fuero real, “dónde estén ubicados los bienes objeto de litigio”, y el segundo “por el domicilio de la entidad pública”; también lo es que se debe dar aplicación a la prelación de competencia dispuesta en el artículo 29 ibidem, ya que cuando ésta se establece con base en el factor subjetivo, prima sobre otras, puesto que en este asunto el extremo activo lo conforma la ANI, entidad que tal y como lo dispone el artículo 1º del Decreto 4165 de 2011, es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, cuyo domicilio es la ciudad de Bogotá, según lo señala en artículo 2º ibidem.

Se destaca, que en litigios como el que nos ocupa, la parte demandante no está facultada para elegir el lugar donde promoverá la acción, ni tampoco para renunciar a la prerrogativa que ha fijado la ley para promoverla en el sitio donde está radicado su domicilio, ya que las normas procesales son de orden público (art. 13 CGP), es decir de imperativo cumplimiento para el Juez y las partes.

Sumado a lo anterior, no se puede dejar de lado lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando resolvió varios conflictos de competencia mediante autos AC833, AC930 de 2020, AC875, AC888, AC890, AC894 y AC897 de 2021, a través de los cuales concluyó que en los negocios en que sea parte una entidad de naturaleza pública, como lo es la ANI, el competente necesariamente es el juez de su vecindad, esto en virtud de la prevalencia establecida en consideración de las partes, conforme al referido artículo 29.

Entonces, sin lugar a dudas, este Despacho carece de competencia para conocer el presente asunto, motivo por el cual, de conformidad con el artículo 16 ejusdem, se ordenara remitir de manera inmediata el expediente al Juzgado Civil del Circuito de la ciudad de Bogotá (reparto)»³.

² *Ibidem.*

³ Folios 1-7, archivo “06AutoRechazaCompetencia” del expediente digital

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido y entregado al Juzgado Noveno Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 21 de abril de 2021, rehusó el conocimiento y, promovió el conflicto que ocupa la atención de la Sala, aludiendo los siguientes argumentos:

«Estando la presente demanda para su calificación, encuentra el Despacho que carece de competencia en razón al factor territorial y subjetivo, de conformidad con lo establecido en los numerales 7º y 10º del art. 28 C.G.P., para conocer sobre la misma; lo anterior en concordancia con los pronunciamientos por parte de la H. Corte Suprema de Justicia – Sala Civil, puntualmente en el auto AC1723-2020, proferido dentro del proceso con radicación No. 11001-02-03-000-2020-01442-00, de fecha tres (3) de agosto de 2020, en el que resalta que cuando la entidad pública demandante, expresa su voluntad de que la causa se resuelva en el territorio donde se encuentra el bien inmueble materia de expropiación para privilegiar el derecho de defensa del demandado, será entonces competente el juez de la ubicación del predio a expropiar»⁴.

4. Así las cosas, se entra a desatar el tópico en cuestión.

II. CONSIDERACIONES

1. Habida cuenta que se enfrentan juzgados de distinto distrito judicial, Pamplona 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

⁴ Folios 1 y 2, archivo “11AutoRechaza” del expediente digital.

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.

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”.

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

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.

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 Bochalema (Norte de Santander) que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Olga Zambrano y otros.

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.

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 en el libelo genitor, 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. Por las razones expuestas, procede remitir el expediente al Juzgado Noveno 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 Noveno Civil del Circuito de Bogotá.

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

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Juzgado Primero Civil del Circuito de Pamplona, 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 dejándose 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: FC8AD035B77FBB44826F387ED71BC099938CF54E01D506014CAFE7916D26DA18

Documento generado en 2021-09-07