



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC2980-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-02273-00

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

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Civil del Circuito de Sahagún (Córdoba) y su homólogo Cuarenta de Bogotá, con ocasión del conocimiento de la demanda de expropiación instaurada por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra los herederos de Gloria Rosa Suárez Berna y otro.

ANTECEDENTES

1. En su escrito inicial, dirigido al Juez Civiles del Circuito de Sahagún, la actora pretendió la expropiación de una franja de terreno que forma parte del lote de mayor extensión al que le corresponde el folio de matrícula 148-50931, ubicado en ese municipio. En el acápite de «*competencia*», expresó que la misma venía dada por el lugar donde está ubicado en el inmueble.

2. El aludido juzgador admitió inicialmente la demanda (auto de 11 de septiembre de 2015), pero luego decidió, de oficio, dar aplicación al canon 28-10 del Código

General del Proceso, apartándose del conocimiento del asunto y ordenando repartirlo entre los jueces civiles del circuito de Bogotá, en consideración a que allí tiene su domicilio la entidad demandante.

3. El estrado receptor, Juzgado Cuarenta Civil del Circuito de Bogotá, también rehusó el conocimiento del caso, arguyendo que *«la declaratoria de incompetencia que efectuó el Juzgado Civil del Circuito de Sahagún para continuar conociendo de las presentes diligencias, no se acompasa con las decisiones recientes que al respecto ha adoptado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia frente a tal discusión, en las que ha actuado como demandante la citada entidad, la cual en esta ocasión, tácitamente renunció a su fuero subjetivo para darle prevalencia al fuero territorial»*.

Con esos fundamentos, planteó conflicto y envió el expediente a esta Colegiatura para dirimirlo.

CONSIDERACIONES

1. Aptitud legal para la resolución.

Compete a la Corte definir el presente asunto mediante pronunciamiento del Magistrado Sustanciador, por cuanto involucra a despachos de diferentes distritos judiciales; ello según lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con los preceptos 35 y 139 del Código General del Proceso.

2. Anotaciones sobre la competencia.

Aunque la jurisdicción, entendida como la función pública de administrar justicia, incumbe a todos los jueces, para el ejercicio adecuado de esa labor se hace necesario distribuir los conflictos entre las distintas autoridades judiciales, a través de pautas de atribución descriptivas preestablecidas, contenidas en normas de orden público: las reglas de competencia.

En tratándose de asuntos sometidos a la especialidad civil y de familia, la distribución en comento se realiza mediante la aplicación de diversos factores, así:

(i) El **Factor Subjetivo**, que responde a las especiales calidades de las partes del litigio, debiéndose precisar que, en derecho privado, se reconocen dos fueros personales: el de los estados extranjeros y el de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la República (conforme las leyes internacionales sobre inmunidad de jurisdicción), acorde con el artículo 30, numeral 6, del Código General del Proceso.

Lo anterior, sin perjuicio de la prevalencia reconocida en el numeral 10 del artículo 28 *ejusdem*, a cuyo tenor: «*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*».

(ii) El **Factor Objetivo**, que a su vez se subdivide en *naturaleza y cuantía*.

La **naturaleza** consiste en una descripción abstracta del tema litigioso, que posibilita realizar una labor de subsunción entre ella y la pretensión en concreto; así ocurre con la expropiación, que corresponde, en primera instancia, a los jueces civiles del circuito¹, o la custodia, cuidado personal y visitas de los niños, niñas y adolescentes, que compete a los jueces de familia, en única instancia².

Pero ante la imposibilidad de representar en la normativa procesal la totalidad de los asuntos que competen a la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria, se acudió, como patrón de atribución supletivo o complementario, a la **cuantía** de las pretensiones, conforme lo disponen los cánones 15³ y 25⁴ del estatuto procesal civil.

(iii) Ahora, el factor objetivo solamente determina tres variables: especialidad, categoría e instancia (*v. gr.*, un juicio ejecutivo de mínima cuantía corresponde al juez civil municipal, en única instancia), que -por sí solas- son

¹ Artículo 20, numeral 5, Código General del Proceso.

² Artículo 21, numeral 3, *ídem*.

³ «Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil».

⁴ «Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía. Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv). Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv). Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv)».

insuficientes para adjudicar el expediente a un funcionario judicial en específico.

Por ello, el criterio que corresponda entre los citados (*naturaleza o cuantía*) habrá de acompañarse, en todo caso, del **Factor Territorial**, que señala con precisión el juez competente, con apoyo en foros preestablecidos: el ***fuero personal***, el ***real*** y el ***contractual***, cuyas regulaciones se hallan compendiadas, principalmente, en el artículo 28 del Código General del Proceso.

El ***fuero personal***, traducido en el domicilio del demandado, constituye la regla general en materia de atribución territorial (pues opera «*salvo disposición legal en contrario*»); pero no puede perderse de vista que son de la misma naturaleza (personal) las pautas especiales de atribución previstas en los numerales 2 (domicilio de los niños, niñas o adolescentes), 4 (domicilio social), 5 (domicilio social principal o secundario), 8 (domicilio del insolvente), 9 (domicilio del demandante en asuntos en los que se convoca a la Nación), 10 (domicilio de las personas jurídicas de derecho público) y 12 (último domicilio del causante) del citado canon 28.

El ***fuero real***, a su turno, corresponde al lugar de ubicación de los bienes, en aquellos asuntos en los 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 y mostrencos*» (numeral 7), o al de ocurrencia de los hechos

que importan al proceso, en tratándose de juicios de responsabilidad extracontractual (numeral 6), propiedad intelectual o competencia desleal (numeral 11).

Y el **fuero contractual** atañe, finalmente, a «los procesos originados en un negocio jurídico o que involucren títulos ejecutivos» en los que «es también competente el juez del lugar de cumplimiento de cualquiera de las obligaciones».

(iv) El **Factor Funcional** consulta la competencia en atención a las específicas funciones de los jueces en las instancias, mediante la descripción de grados de juzgamiento, en la que actúan funcionarios diferentes, pero relacionados entre sí, de manera jerárquicamente organizada, por estar adscritos a una misma circunscripción judicial.

(v) Y el **Factor de Conexidad**, que ausculta el fenómeno acumulativo en sus distintas variables: subjetivas (acumulación de partes –litisconsorcios–), objetivas (de pretensiones, demandas o procesos) o mixtas.

3. Las normas de atribución territorial en el Código General del Proceso.

Como viene de verse, la pauta general de competencia territorial corresponde, en procesos contenciosos, al domicilio del demandado, con las precisiones que realiza el numeral 1º del citado artículo 28 del Código General del Proceso, foro que opera «*salvo disposición legal en contrario*»,

lo que supone la advertencia de que aplicará siempre y cuando el ordenamiento jurídico no disponga una cosa distinta.

Esas exceptivas, a su vez, pueden ser *concurrentes por elección*, *concurrentes sucesivas* o *exclusivas* (privativas), así:

(i) Los ***fueros concurrentes por elección*** operan, precisamente, en virtud de la voluntad del actor de elegir entre varias opciones predispuestas por el legislador, como ocurre con las demandas donde se reclaman indemnizaciones derivadas de la responsabilidad civil extracontractual, en las que el promotor podrá radicar su acción ante el juez del domicilio del demandado, o en el de la sede de ocurrencia del hecho dañoso (conforme los mencionados numerales 1 y 6 del artículo 28).

(ii) Los ***fueros concurrentes sucesivos*** presuponen acudir, en primer término, al factor preponderante indicado en la normativa procesal, y solo en el evento en que ello no sea posible, podría recurrirse a la alternativa subsiguiente.

(iii) Y los ***fueros exclusivos*** son aquellos que imponen que el conocimiento de un caso radique solamente en un lugar determinado, como ocurre, a título de ejemplo, con los procesos de restitución de inmueble arrendado, que son de competencia privativa de los jueces del lugar de ubicación del respectivo predio (numeral 7 del artículo 28, ya citado).

4. Incompatibilidad entre dos reglas de competencia privativa (numerales 7 y 10 del artículo 28).

Asuntos como el que ahora ocupa la atención del Despacho armonizan con eventos de competencia privativa; sin embargo, resulta impostergable destacar que la demanda en referencia puede subsumirse en dos supuestos de asignación legal excluyente: los previstos en los numerales 7 y 10 del referido artículo 28 del Código General del Proceso.

Según la primera regla citada, *«[e]n los procesos en 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 y mostrencos, **será competente, de modo privativo, el juez del lugar donde estén ubicados los bienes**, y si se hallan en distintas circunscripciones territoriales, en el de cualquiera de ellas a elección del demandante»*.

Y al amparo de la segunda, *«[e]n los **procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquiera 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»*.

Ahora, si la aplicación de esas reglas genera incompatibilidades (lo que ocurrirá, por vía de ejemplo, cuando una entidad territorial, una entidad descentralizada

por servicios o cualquiera otra entidad pública con domicilio en una municipalidad formule demanda para hacer efectivo un derecho real relacionado con un inmueble ubicado en otro lugar distinto), es imperativo establecer pautas de prelación, para determinar, con certeza, a qué funcionario asignar el conocimiento del asunto.

5. Fundamento histórico del fuero territorial para las entidades públicas.

Las reglas de prelación favorecen la aplicación del foro previsto en el numeral 10 ya referido, respuesta jurisdiccional que se deduce del decurso de la normativa procesal respecto del conocimiento de procesos (civiles) en los que el Estado es parte. En efecto, a partir de la vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1971, se adscribió a los jueces civiles del circuito todos los asuntos de ese linaje en los que el Estado fuera parte⁵, siendo la calidad del sujeto el único criterio determinante de asignación⁶.

Más recientemente, el Decreto 2282 de 1989 dispuso que la prerrogativa señalada debía mantenerse solamente en

⁵ Artículo 16, numeral 1, Código de Procedimiento Civil (según su texto original): «*Los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos: 1. De los **contenciosos en que sea parte la Nación**, un departamento, una intendencia, una comisaría, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta*».

⁶ En este contexto, resultaban absolutamente coherentes las pautas 17ª y 18ª del artículo 23 de la citada codificación, que, en su orden, disponían: «*De los procesos contenciosos en que sea parte la nación, **conocerá el juez del circuito de la vecindad del demandado, y de aquellos en que la nación sea demandada, el del domicilio del demandante***», y «*De los procesos contenciosos en que sea parte un departamento, una intendencia, una comisaría, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial del Estado o de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta, **conocerá el juez del domicilio o de la cabecera de la parte demandada***. Cuando ésta se halle formada por una de tales entidades y un particular, prevalecerá el fuero de aquélla».

los asuntos de menor o mayor cuantía⁷, de modo que en los demás casos (los de mínima cuantía) el fuero subjetivo desaparecía, y el asunto se adjudicaba a los jueces civiles municipales, en única instancia, siguiendo las pautas generales de atribución. Posteriormente, la reforma al Código de Procedimiento Civil, introducida por la Ley 794 de 2003, eliminó definitivamente ese fuero especial⁸.

El Código General del Proceso, a su turno, no replicó ninguna de las soluciones estudiadas, sino que introdujo un mandato de atribución *subjetiva* novedoso, ya no vinculado con la *cuantía del asunto* (como sucedía entre 1989 y 2003), sino con el factor *territorial*, al decir –se insiste– que «*[e]n los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquiera otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad*».

6. Caso concreto.

Cierto es, como en su momento lo destacó el Juzgado Civil del Circuito de Sahagún, que a partir de la expedición del auto CSJ AC140-2020, 24 ene., la Sala de Casación Civil unificó su criterio en el sentido de privilegiar el factor de

⁷ «Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, los jueces de circuito conocen en primera instancia los siguientes procesos: 1. Los contenciosos **de mayor y menor cuantía en que sea parte la Nación, un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial y comercial de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso - administrativa**».

⁸ El numeral 1 del citado artículo 16 pasó a decir: «Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos: 1. De **los procesos contenciosos que sean de mayor cuantía, salvo los que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo**», eliminando cualquier referencia a la Nación o las entidades de derecho público en general.

asignación subjetivo previsto en el numeral 10 del artículo 28 del Código General del Proceso, en aquellas situaciones en que el mismo resulta enfrentado al fuero real que contempla el numeral 7 de ese mismo precepto.

Sin embargo, la controversia bajo estudio no puede zanjarse con fundamento en dicha hermenéutica, por cuanto la demanda de expropiación con que tuvo su inicio este litigio se radicó el 4 de septiembre de 2015, es decir, en vigencia del Código de Procedimiento Civil⁹, de manera que las reglas de competencia que aquí resultan aplicables son las previstas en ese cuerpo normativo.

Así lo dispone, en forma expresa, el artículo 624 Código General del Proceso, según el cual la *«competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la Ley elimine dicha autoridad»* y en la misma dirección el numeral 8 del canon 625 de la codificación en cita dispone que las *«reglas sobre competencia previstas en este Código, no alteran la competencia de los jueces para conocer de los asuntos respecto de los cuales ya se hubiere presentado la demanda»*.

Lo anotado implica que el primero de los falladores enfrentados no estaba facultado para desprenderse del conocimiento del juicio en referencia, puesto que el inmueble sobre el que versan las pretensiones se encuentra en el municipio de Sahagún y, conforme al numeral 10 del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, *«En los procesos divisorios,*

⁹ De conformidad con el Acuerdo PSAA15-10392 del Consejo Superior de la Judicatura, el Código General del Proceso entró a regir íntegramente en todo el país solo a partir del 1 enero de 2016.

de deslinde y amojonamiento, **de expropiación**, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, **será competente de modo privativo el juez del lugar donde se hallen ubicados los bienes**».

A ello cabe añadir que, en el asunto que se examina, el Juzgado Civil del Circuito de Sahagún asumió competencia desde el 11 de septiembre de 2015 (fl. 82 del archivo electrónico), razón de más que le impedía repeler las diligencias de manera oficiosa, en virtud del principio de *perpetuatio jurisdictionis* que rige en materia civil, el cual, valga resaltarlo, no encuentra excepción en este procedimiento, ante la inaplicabilidad de las reglas que prevé la Ley 1564 de 2012¹⁰.

Sobre el particular, el precedente de la Sala enseña que

«(...) el juez que le dé inicio a la actuación conservará su competencia (...) dado que cuando se activa la jurisdicción el funcionario a quien se dirige el libelo correspondiente tiene el compromiso con la administración de justicia y con el usuario que a la misma accede, de calificar la demanda eficazmente, tema que involucra la evaluación, cómo no, también de su “competencia”, aspecto tal que, una vez avocado el conocimiento, torna en él la prorrogación de aquella atándolo a permanecer en la postura asumida hasta tanto dicha se controvierta. Es decir, en breve, la Sala “ha orientado el proceder de los jueces con miras a evitar que después de aprehendido el conocimiento de un asunto, se sorprenda a las partes variándola por iniciativa de aquellos” (CSJ

¹⁰ En el auto de unificación ya citado (AC140-2020, 24 ene.) la Corte precisó que «(...) En el artículo 16 del nuevo estatuto procesal civil se estableció la improrrogabilidad de la competencia por los factores subjetivo y funcional, razón por la cual, los jueces pueden declarar su falta de competencia por esos factores incluso después de haber impartido trámite al proceso, con independencia que esta haya sido o no alegada por las partes y de que la relación jurídico procesal haya sido trabada, en cuyo caso lo actuado hasta antes de la sentencia conservará validez, incluidas las medidas cautelares que hayan sido practicadas».

AC2103-2014, 28 abr. 2014, rad. 2014-00555-00)» (CSJ AC5451-2016, 25 ago.).

7. Conclusión.

El Juzgado Civil del Circuito de Sahagún debe seguir conociendo del proceso de la referencia.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR competente al Juzgado Civil del Circuito de Sahagún.

SEGUNDO. REMITIR la actuación surtida al citado estrado judicial e informar lo decidido a la otra agencia involucrada en la contienda.

Notifíquese y Cúmplase

LUIS ALONSO RICO PUERTA

Magistrado

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Luis Alonso Rico Puerta

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: 206AB05887A329697A08E52DCE07867EC1695CAB25CD94DC0699EFCFBD3A2FC3

Documento generado en 2021-07-22