



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC3158-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-02491-00

Bogotá, D. C., cuatro (4) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar y Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. La Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– demandó a Hernando José Martínez Ríos, al Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada de Zambrano (Bolívar), a la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas y al Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar; con el fin de que se decretara la expropiación de una franja de terreno equivalente a «2.065,07 M²», que hace parte del predio de mayor extensión denominado «*Los Deseos*», situado en el municipio de Zambrano (Bolívar) e identificado con la matrícula inmobiliaria No. 062-14421.

2. En el escrito inaugural se indicó que la competencia radicaba en los jueces del circuito de El Carmen de Bolívar, en razón a la naturaleza del asunto y por «*donde está ubicado el inmueble*». [Archivo Digital: CUADERNO PRINCIPAL].

3. La causa fue repartida al Juzgado Promiscuo del Circuito de aquella localidad, autoridad que en auto de 18 de enero de 2018 admitió el libelo inicial. Luego, en proveído de 5 de junio siguiente dispuso la desvinculación del Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de la misma urbe. [Ibidem].

4. Posteriormente, en providencia de 18 de marzo de 2021 procedió a realizar «*control de legalidad*» de lo actuado, declinando del conocimiento de las diligencias y las remitió con destino a sus homólogos de Bogotá-Reparto, tras considerar que en los juicios donde se encuentre involucrada como parte una entidad pública, la competencia radica en el juez de su domicilio, en virtud de lo establecido en los artículos 28, numeral 10° y 29 del Código General del Proceso, premisa que apoyó en los precedentes de esta Sala AC1591-2019 y AC140-2020. [Archivo Digital: 08AUTO DECLARA FALTA DE COMPETENCIA].

5. En proveído de 24 de mayo siguiente el estrado Veintiséis Civil del Circuito de esta capital también se negó a impartirle trámite al pleito, al estimar que la regla aplicable al asunto es la prevista en el numeral 7° del canon 28 Ibidem, valga decir, la competencia para adelantar litigios de expropiación se encuentra en cabeza de la autoridad donde

se está localizado el bien objeto de la causa, más aún cuando la Agencia Nacional de Infraestructura manifestó expresamente su predilección en adelantar la contienda en ese sitio. [Archivo Digital: 12Auto].

6. Planteado de esa manera el conflicto de competencia, se dispuso el envío del expediente a la Corte, quien lo decidirá, de acuerdo con la atribución dispuesta en los artículos 139 *ejusdem* y 16 de la Ley 270 de 1996, modificado por el 7° de la Ley 1285 de 2009, pues involucra a juzgados de distintos distritos judiciales.

II. CONSIDERACIONES

1. Sin entrar en mayores disquisiciones sobre los diversos factores de atribución de competencia fijados en la ley, se observa que en el presente caso concurren dos fueros por razón de la distribución geográfica: el real y el personal a que se contraen los numerales séptimo y décimo del artículo 28 del estatuto procesal.

1.1. Conforme al primero, en los procesos de expropiación, el juez competente es el *«del lugar donde estén ubicados los bienes, y si se hallan en distintas circunscripciones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante»*.

Y de acuerdo con el segundo, el funcionario habilitado es el *«del domicilio»* de la entidad pública, territorial o descentralizada por servicios que sea parte en el juicio.

1.2. La presencia de los dos foros, ambos consagrados como privativos, impone la definición de criterios que permitan fijar el juzgador facultado para conocer los asuntos en que aquellos concurren, punto sobre el cual al interior de la Sala se alzaron dos posiciones.

Una de ellas defendió la sede correspondiente al lugar donde se sitúa el fundo materia del debate, por razones de facilidad de defensa del titular del predio que debe soportar el gravamen y de inmediación del juzgador en la práctica de las pruebas, amén del carácter renunciable del foro por la beneficiaria legal del mismo (AC1172-2018, AC3744-2018, AC4875-2018, AC5051-2018, AC162-2019, AC277-2019, AC616-2019, AC1020-2019 y AC1028-2021, entre otras).

La otra tesis, abogó por la aplicación de la regla de primacía contenida en el precepto 29 de la codificación adjetiva, conforme a la cual *«[e]s prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes»* (AC4272-2018, AC4522-2018, AC4898-2018, AC117-2019, AC321-2019, AC1167-2019, AC2313-2019, AC3108-2019 y AC1772-2021, entre otras).

1.3. La providencia AC-140-2020, al pronunciarse sobre un juicio de servidumbre de conducción de energía eléctrica que involucraba los dos foros en cuestión, resolvió la indicada discusión al unificar la jurisprudencia de esta colegiatura frente al tema, acogiendo la segunda de las posturas mencionadas por hallarla más consonante con la voluntad del legislador. Para arribar a esa conclusión se soportó *«en el entendimiento sistemático de los preceptos sobre*

competencia; en la pauta de prelación que este concretamente previó en caso de discordancias entre reglas de competencia; y en el interés general que se infiere quiso hacer primar la nueva codificación, al señalar que es en el domicilio de los entes públicos involucrados como parte en un proceso, que debe adelantarse la contienda».

La citada hermenéutica -señaló la Corte- revela que se quiso «(...) 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 (...) la disposición del mencionado numeral 10° del artículo 28 del C.G.P.».

La justificación de esa directriz «muy seguramente viene dada por el orden del grado de lesión a la validez de 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 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».

2. Aunque pudiera pensarse que se incurre en confusión entre el factor subjetivo de asignación del funcionario instructor, esto es, el fundado en la calidad de los contradictores, y el foro personal como subclase del factor territorial, basado en el domicilio de uno de los enfrentados en la pendencia, lo cierto es que el aludido precepto 29 del

ordenamiento instrumental no efectúa una diferenciación que lleve a inaplicar el parámetro allí contenido a las tensiones surgidas entre los fueros en las diferentes circunscripciones judiciales en que está dividido el territorio nacional.

Aunado a lo precedente, es inobjetable que, en los procesos en que es parte una entidad territorial, descentralizada por servicios o pública, se encuentra involucrada una regla de competencia instituida «*en consideración a la calidad de las partes*», de ahí que, en aplicación del criterio de preponderancia comentado, aquella desplace a otras como, en este caso, la determinada por el punto geográfico donde se halla la cosa sobre la cual se ejercita un derecho real.

Tal conclusión no se enerva por la realización de algunas actuaciones ante el fallador no competente, ni por la renuncia que haga el organismo público de la garantía de ser enjuiciado donde tiene su domicilio.

Lo primero, porque, tal como se enfatizó en la providencia citada, con apoyo en el canon 16 del compendio procesal, la asignación del conocimiento con fundamento en el criterio subjetivo es **improrrogable**, característica que trae aparejada «*la imposibilidad de dar aplicación al principio de la perpetuatio jurisdictionis*»¹.

¹ El cual alude a que, una vez asumida la competencia por el juez, esta queda establecida y no puede dicho funcionario variarla o modificarla de oficio.

Y lo segundo, en la medida en que la naturaleza de derecho público que ostentan las previsiones instrumentales (art. 13 C.G.P.), torna **irrenunciables** las pautas que cimientan la definición del juez natural exclusivo de un litigio², motivo por el cual son de obligatorio acatamiento para el funcionario y los sujetos procesales, sin que a ninguno de ellos le esté permitido desconocerlas o socavarlas (CSJ AC4273-2018, reiterada recientemente en AC140-2020, AC800-2021, AC795-2021 y AC792-2021).

3. En la colisión bajo examen, el juicio de expropiación se promovió ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar (Bolívar), circuito judicial del municipio donde se halla situado el bien raíz que se pretende intervenir (Zambrano [Bolívar]). Asimismo, quien acude a la jurisdicción es la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-, «(...) de *Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica (...) adscrita al Ministerio de Transporte*»³, calidad que, de conformidad con el numeral 10° del canon 28 de la normatividad de enjuiciamiento, **impondría**, en línea de principio, como sentenciador natural al del domicilio principal de dicho ente, conforme los parámetros atrás expuestos.

No obstante, en el *sub-examine* se dan unas circunstancias particulares que obligan a realizar un examen

² A diferencia de los fueros electivos, en los que el promotor de una acción tiene la posibilidad de escoger entre los jueces con competencia (numerales 1, 5 y 6 artículo. 28 C.G.P.).

³ Decreto 4165 del 03 noviembre de 2011.

adicional para establecer cuál es el funcionario llamado a conocer y definir la contienda.

Ciertamente, revisada la actuación se advierte que en la acción de expropiación también se encuentran involucrados como partes el Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada de Zambrano (Bolívar) y la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas. El primero es un organismo de creación municipal, integrado en su mayoría por entes públicos⁴ y su objetivo es prestar asistencia humanitaria, preventiva y jurídica a las víctimas del desplazamiento forzado interno, cuya sede principal es la localidad donde funciona (artículos 7° y 8° de la Ley 387 de 1997). De otro lado, la Unidad referida es una *«entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente»*, la cual pertenece al sector descentralizado por servicios (ordinal c), numeral 2° del artículo 38 de la Ley 498 de 1998) y su domicilio principal es la ciudad de Bogotá D.C.

4. Bajo esa perspectiva, aquí concurren los fueros privativos de dos entes públicos, cuyos domicilios se encuentran en diferentes localidades, esto es, en Bogotá D.C.

⁴ El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces; el Comandante de Brigada o su delegado; el Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado; el Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso; el Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; un representante de la Cruz Roja Colombiana; un representante de la Defensa Civil; un representante de las iglesias; dos representantes de la Población Desplazada.

y Zambrano (Bolívar) y como la ley de enjuiciamiento civil no establece una pauta concreta para determinar la competencia por el factor territorial en eventos como el presente, la Corte ha considerado que, en estos casos, se debe acudir a las reglas generales de atribución de competencia, según las cuales, el conocimiento del asunto estará en cabeza del juez donde se encuentra ubicado el predio motivo de expropiación (numeral 7° del artículo 28 Ibídem).

En un asunto de similar textura, esta Corte sostuvo, que

«en asuntos como el sub examine donde, iterase, están contrapuestas dos o más entidades de naturaleza pública o semipública, no es de aplicación lo consignado en el aludido precepto, porque en rigor de verdad nada dice acerca de ello, debiendo entonces, a fin de determinar la competencia por el factor territorial, acudirse a las reglas generales estatuidas en el artículo 28 del Estatuto Adjetivo. (...) 2.4. Puestas las cosas de esta manera, deviene palmario que la norma llamada a fijar la competencia en materia del territorio es la prevista en el numeral 7° del precepto 28, ibídem, que atribuye el conocimiento al juez del sitio de ubicación del inmueble materia de la servidumbre. (...) Cuanto se ha dicho no desconoce, de ningún modo, las directrices fijadas por la Sala mayoritaria en el auto de unificación de jurisprudencia AC140, de 24 de enero de 2020, porque el supuesto de ahora es enteramente distinto al ventilado en aquella oportunidad. Nótese que allí no concurrían, en ambos extremos procesales, entidades de las relacionadas en la regla 10ª del artículo 28 del Estatuto Adjetivo». (CSJ, AC417-2020)

Y recientemente puntualizó que:

«[S]i de un asunto concreto como el que se analiza, son predicables los fueros privativos de los numerales séptimo y décimo del precepto 28 del Código General del Proceso, aplicaría en principio, siguiendo

las orientaciones de esta Sala en el auto de unificación referido en los párrafos precedentes, el último de los mencionados, es decir, el relativo al domicilio de la entidad territorial, de la entidad descentralizada por servicios o de cualquier otra entidad que sea parte. Sin embargo, como cada uno de los entes públicos en colisión tiene su domicilio en ciudades diferentes, Bogotá, Quibdó y Manizales, y el ordenamiento no prevé una regla específica para priorizar alguno de ellos, lo pertinente es, ante una situación tan especial, acudir a las reglas generales de atribución de competencia, y a la vista de ellas, como la demandante optó válidamente por el foro del lugar de ubicación del predio (numeral séptimo ibídem), será el Juzgado Civil del Circuito de Anserma, Caldas, el competente para conocer del juicio en mención; ya que, de acuerdo con los legajos del expediente, el bien cuya expropiación se persigue, corresponde a un inmueble ubicado en dicha municipalidad» (AC1721-2021, 12 mayo).

5. En esas condiciones, estando como están involucradas -en ambos extremos de la *litis*- entidades que impondrían la aplicación del fueron subjetivo reconocido en su favor, pero comoquiera que la convocante -Agencia Nacional de Infraestructura- optó por radicar el pedido de expropiación ante el funcionario judicial del circuito del sitio de ubicación del predio objeto de ésta, lugar en el cual tiene su domicilio uno de los entes llamados al juicio, es dable determinar que deberá adelantar el trámite en mención el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar, de ahí que, se ordenará la remisión de la encuadernación a dicho estrado, al que le corresponde instruir y resolver la acción incoada.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar (Bolívar), es el competente para asumir el conocimiento del proceso de expropiación referenciado.

SEGUNDO: Remitir el diligenciamiento a ese despacho judicial para que tramite el proceso.

TERCERO: Comunicar esta decisión al Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá y a la parte demandante en el juicio.

Notifíquese,

HILDA GONZÁLEZ NEIRA

Magistrada

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Hilda Gonzalez Neira

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: 0F44CDB3A6AE6FC43B1D11FBF2B20D91A4C8ABF6D07E06CCE8586B269670E140

Documento generado en 2021-08-04