



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC3788-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-02699-00

Bogotá D.C., primero (1) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).-

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados, Civil del Circuito de Ciénaga y Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, para conocer del juicio de deslinde y amojonamiento promovido por **LUIS ERNESTO NAVARRO INSIGNARES** frente a **PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**.

ANTECEDENTES

1. Ante el Juzgado Civil del Circuito de Ciénaga, se solicitó el “*deslinde y amojonamiento*” sobre los predios con matrículas inmobiliarias No. 228-7105, 228-6901, 228-6765, 228-7107, 228-7109, 228-7166, 228-7108, 228-7110, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del municipio de Sitionuevo, Magdalena, y registrado como de propiedad de Luis Ernesto Navarro Insignares y “*sus colindantes*”.

En el libelo inaugural, el conocimiento se atribuyó a dicho estrado, “*por la ubicación del bien*” y por la cuantía del asunto, estimada en más de “*mil millones de pesos (\$1.000.000.000.00)*”¹.

¹ Folios 1 a 35 del c. 02 escrito demanda anexos, exp. digital.

2. La dependencia de origen, después de surtir varias actuaciones, entre ellas admitir la demanda y realizar la diligencia de deslinde y amojonamiento, declaró su falta de competencia para continuar con el proceso, al advertir que, “*se halla que este Despacho Judicial **CARECE DE COMPETENCIA para decidir el presente asunto por las razones que verbalmente se exponen***”², en consecuencia, envió el expediente a los juzgados civiles del circuito de la ciudad de Bogotá.

3. Recibidas las diligencias por el Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de la ciudad de destino, este tampoco aceptó la atribución, señalando que “*... este despacho advierte que no era dado al Juzgado Segundo del Circuito de Ciénaga Magdalena desprenderse de manera oficiosa del conocimiento del presente litigio, ya que, admitido el proceso de deslinde y amojonamiento sin advertir la falta de competencia por el factor territorial, sobre la cual la parte actora renunció al presentar el libelo en tal municipalidad, es menester dar aplicación a lo preceptuado en el numeral 7° del canon 28 del estatuto adjetivo (...) no está dentro del alcance del juez desconocer el querer de la demandante y menos aún desprenderse de las actuaciones so pretexto de su incompetencia por radicar privativamente el fuero subjetivo, cuestión que ni siquiera ha sido debatida*”³.

4. Planteada así la colisión, llegaron las diligencias a la Corte.

² Folios 1 a 2, c. 24^a acta continuación deslinde falta competencia, *ib.*

³ Folios 1 a 5 c. auto declara conflicto negativo de competencia. *ib.*

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Determinar el juez civil competente para conocer del presente proceso de deslinde y amojonamiento, en el que se discute si es viable aplicar al mismo el foro privativo al que se refiere el numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, o si la competencia debe continuar en el juzgador ante el que primero se radicó, en atención al principio de la *perpetuatio iurisdictionis*.

2. Facultad de la Corte para decidir el conflicto

Como la divergencia para avocar el conocimiento del debate se trabó entre dos estrados de diferente distrito judicial, Santa Marta y Bogotá, le corresponde a la Corte dirimirla como superior funcional de aquellos, a través del Magistrado Sustanciador, como establecen los artículos 35 y 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, este último modificado por el séptimo de la 1285 de 2009.

3. Factores y prevalencia entre foros privativos cuando una de las partes es una persona jurídica de derecho público:

Estos determinan el operador judicial a quien el ordenamiento atribuye el conocimiento de una controversia en particular, razón por la cual, al asumirla o repelerla, el administrador de justicia tiene la carga de orientar su resolución con fundamento en las disposiciones del Código

General del Proceso, en particular las contenidas en el Capítulo I, Título I, Sección Primera, Libro Primero, a la luz de lo manifestado por el demandante y las pruebas aportadas.

De conformidad con el numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, “*en los procesos en que se ejerciten derechos reales, en los divisorios, de **deslinde y amojonamiento**, expropiación, servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza... 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*”. (Negrilla fuera del texto original).

No obstante, el numeral décimo de la misma norma, indica que “*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... 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*” (Resaltado adrede).

De ahí que cumple precisar, que el estatuto procesal asignó en ambos numerales una competencia territorial privativa, en el primero de tales, en razón de un fuero o foro real “*por lugar donde estén ubicados los bienes*”, y el segundo a la calidad del sujeto, “*por el domicilio de la entidad*”.

En cuanto a la competencia privativa o única como se conoce en la doctrina, consiste en que de la multiplicidad de

jueces que existe dentro de la jurisdicción ordinaria solo uno de ellos puede conocer válidamente del asunto y llevarlo a feliz término, competencia especial que se enlista en la norma procesal y que se enmarca como una excepción a la regla general para determinar la facultad decisoria por razón del territorio, esto es, el domicilio del demandado.

Se desprende de lo anterior que, cuando se presenta una colisión de competencia entre dos fueros privativos como la que ahora concierne la atención de la Sala, no es del resorte del actor elegir el lugar donde presentar el libelo genitor, sino que es la ley la que señala cuál de los dos prevalece, pues, el artículo 29 *ejusdem*, preceptúa que *“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”*⁴.

Ahora bien, no puede resultar de recibo la tesis que ve en lo previsto en el numeral décimo 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*

⁴Criterio reiterado en CSJ AC 4273-2018 y en CSJ AC 4641 de 2019.

por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley».

Tampoco es viable sostener ese otro criterio que privilegia el foro real (28-7) sobre el consagrado por el legislador en razón de la naturaleza de la persona jurídica de derecho público (28-10), ignorando la regla que el legislador previó para, precisamente, solucionar los casos en los que debe determinarse qué factor o fuero aplicar a un caso concreto.

Y es que el artículo 29 del Código General del Proceso, sin excluir en manera alguna las controversias que lleguen a suscitarse dentro del fuero territorial, señaló con contundencia, que *“Es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes”* sobre cualquier otra, y ello cobija, naturalmente, la disposición del mencionado numeral décimo del artículo 28 *ibídem*, que por mandato del legislador y en razón de su margen de libertad de configuración normativa se determinó prevalente sobre las demás.

De ahí que, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales o en otros contenciosos que específicamente señala la ley, como el de deslinde y amojonamiento, *prima facie*, opera el factor territorial correspondiente al lugar de ubicación del bien; sin embargo, si en dicho litigio, es una entidad pública la que obra como parte, esto es, como demandante o demandada, el fuero privativo será el del domicilio de ésta, debido a que la ley lo determina como prevalente.

4. Criterio de Unificación de la Jurisprudencia.

La Sala con el propósito de zanjar la discusión frente a casos como el presente, dilucidó recién en auto de unificación de la jurisprudencia de 24 de enero de 2020 (AC140-2020), que se convierte en indiscutible guía para la solución de este asunto y de todos los demás que en lo sucesivo se presenten, lo siguiente:

Como se anotó anteriormente, en las controversias donde concurren los dos fueros privativos enmarcados en los numerales 7° y 10° 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? 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 10° 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 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. De ahí que, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales, prima facie, opera el factor territorial correspondiente al lugar de ubicación del bien; sin embargo, si en dicho litigio, es una entidad pública la que obra como parte, el fuero privativo será el del domicilio de ésta, debido a que la ley lo determina como prevalente. Por ello es que se ha dicho, en un sinnúmero de oportunidades, que “en las controversias donde concurren los dos fueros privativos antes citados, prevalecerá el segundo de ellos, es decir el personal, esto es, el del domicilio de la entidad pública, por expresa disposición legal” (AC4272-2018), así como también que “en esta clase de disyuntivas, la pauta de atribución legal privativa aplicable, dada su mayor estimación legal, es la que se refiere al juez de domicilio de la entidad pública, por cuanto la misma encuentra cimiento en la especial consideración a la naturaleza jurídica del sujeto de derecho en cuyo favor se ha establecido” (AC4798-2018).

Más recientemente, en AC874-2021 la Corte ha dicho al respecto

“Y si bien es cierto que en los juicios de deslinde y amojonamiento la competencia territorial la determina el lugar donde se encuentra el predio objeto del litigio, por aplicación del numeral 7° del artículo 28 del Código General del Proceso, esta adscripción en el sub lite debe ceder por el domicilio de la entidad descentralizada, por virtud del numeral 10° de la citada codificación adjetiva, en concordancia con el canon 29 ibídem, que da prevalencia al factor subjetivo sobre cualquier otro (...) Criterio en sentido contrario desconocería el mencionado mandato legal (artículo 29), toda vez que daría prevalencia al fuero real sobre el subjetivo que contempla el citado precepto, lo que conlleva a omitir su tenor literal, a pesar de que el artículo 27 del Código Civil regula que - [c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu- (...) Además, el artículo 28 de la misma obra consagra que -[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; por lo que interpretación en sentido adverso asimismo dejaría de lado cómo el factor subjetivo está presente en distintas disposiciones procesales: el artículo 28 de esta obra (numeral 10°) que corresponde al precepto 23 del Código de Procedimiento Civil (numerales 17° y 18°), entre otros eventos”.

4. Particularidades en el proceso de deslinde y amojonamiento

La aplicación del criterio de unificación adoptado por la Corte en la mencionada providencia no está excluida en el proceso de apeo, por cuanto, el numeral décimo del artículo 28 del Código General del Proceso habla en general de los “*procesos contenciosos*”, sin hacer salvedad alguna; y porque las particularidades de este juicio declarativo especial, como el adelantamiento de la diligencia de deslinde de que trata el artículo 403 *ibídem*, cuando la sede del juez de conocimiento no coincida con el lugar donde están los inmuebles que disputan colindancia, es posible superarlas con herramientas como la comisión, que en el inciso segundo del artículo 37 prevé, por ejemplo, que “*La comisión podrá consistir en la solicitud, por cualquier vía expedita, de auxilio a otro servidor público para que realice las diligencias necesarias que faciliten la práctica de las pruebas por medio de videoconferencia, teleconferencia o cualquier otro medio idóneo de comunicación simultánea*”.

Lo anterior sin dejar de mencionar otros mecanismos que recientemente se han implementado en la legislación colombiana, con el propósito de implementar plenamente las tecnologías de la información en la administración de justicia, como la que trae el decreto legislativo 806 de 4 de

junio de 2020, que en su artículo 2° señala: “**Se deberán utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la gestión y trámite de los procesos judiciales** y asuntos en curso, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, como también proteger a los servidores judiciales, como a los usuarios de este servicio público. **Se utilizarán los medios tecnológicos para todas las actuaciones, audiencias y diligencias, y se permitirá a los sujetos procesales actuar en los procesos o trámites a través de los medios digitales disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales o similares, que no sean estrictamente necesarias...**” (resaltado fuera del texto).

En ese orden de cosas, es perfectamente posible que, utilizando la tecnología actualmente disponible, se realicen la diligencia de deslinde y amojonamiento y se dicte sentencia, cumpliendo las directrices del artículo 403 del Código General del Proceso, con independencia de que el juez de conocimiento no tenga su sede en el municipio donde se encuentran los terrenos en disputa.

Es más, una circunstancia parecida puede llegar a darse, y no propiamente por la intervención como parte de un ente público en el proceso, y es la relativa a un proceso de apeo de mayor cuantía, donde el juzgador del circuito no tenga su sede en el municipio donde está el predio o los predios en cuestión. En estos supuestos, tampoco cabe duda, que el procedimiento ha de adecuarse, para dar solución a la controversia, a los mecanismos atrás citados.

5. Inaplicación del postulado de la “competencia perpetua” cuando se está frente a un foro privativo

No hay duda que, en línea de principio, la competencia por el factor territorial es prorrogable, si de entrada el juzgador no advierte que el funcionario facultado para tramitar el caso es otro, o si hay silencio de las partes al respecto.

Sin embargo, excepciones hay a esa regla general, y ellas surgen de los eventos en los que se está en presencia de un foro privativo, y en los que el criterio que se sigue para asignar la atribución radica en la naturaleza o calidad de las partes que intervienen en el litigio, como por ejemplo, en los supuestos contemplados en el numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso.

Al respecto, ha dicho la Sala:

*(...) Como se denota, las excepciones a la perpetuatio jurisdictionis se limitan a la concurrencia del factor subjetivo y el funcional en la competencia del funcionario cognoscente de la acción, y precisamente en el sub lite ocurrió una de dichas salvedades por la intervención de una entidad pública descentralizada de servicios públicos, **de donde le era posible al juez inicial, desprenderse de la competencia del asunto, con miras acatar el mandato de carácter imperativo consagrado en el artículo 29 Código General del Proceso.** (...) Como consecuencia de lo anotado, se remitirá el expediente al Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín, por ser el competente para conocer del mencionado proceso, y se informará de esta determinación al otro*

funcionario involucrado en la colisión que aquí queda dirimida. (...)

Resaltado a propósito⁵

6. El caso concreto

De la información que aparece en internet, se observa que la demandada es una entidad del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, creada con el proceso de reestructuración del Estado en 2011, mediante Decreto No. 3572 de 2011, con domicilio en la ciudad de Bogotá⁶.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, la Rama Ejecutiva del poder público está integrada en el sector descentralizado por servicios, entre otras, por *“Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica”*, por lo que es evidente que la gestora es una de las personas jurídicas a que alude el numeral décimo del canon 28 referido, el que resulta entonces aplicable, y no así el que atribuye la competencia en atención al lugar en donde se encuentran ubicados los bienes, como lo pretendió la Juez Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá.

⁵ CSJ AC 278 2020.

⁶<https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/organizacion/>

7. Conclusión

Como colorario, independiente de que los inmuebles de los que se pretende el deslinde y amojonamiento, distinguidos con las matrículas inmobiliarias señaladas al inicio, estén ubicados en el Corregimiento “Palermo” del Municipio de Sitionuevo, en consideración a que la parte demandada es una persona jurídica de derecho público cuyo domicilio es Bogotá, se dará aplicación a la prevalencia establecida en el estatuto procesal civil vigente, sin que interese que haya alcanzado a ser tramitado con anterioridad por su homólogo Civil del Circuito de Ciénaga, *“por tratarse el descrito de un foro exclusivo que, por lo mismo, descarta la aplicación del principio legal de la perpetuatio jurisdictionis”* (AC5943-2017).

Por esas razones, se ordenará enviar el expediente al Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, el cual deberá implementar para sus actuaciones.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **RESUELVE** el conflicto de competencia surgido entre los Juzgados mencionados, determinando que al Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá corresponde conocer el juicio declarativo especial de deslinde y amojonamiento promovido por LUIS ERNESTO NAVARRO INSIGNARES ZAPATA y otros frente a PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.

Devuélvase el expediente a dicha oficina y mediante oficio infórmese de tal situación a la otra involucrada.

Notifíquese,

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Alvaro Fernando Garcia Restrepo

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: C116706F2D38EC8E1135B2A6A72590DEDA1B8108B64B3AAD02C612430DAC25DF

Documento generado en 2021-08-31