



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC3793-2021
Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-02846-00

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

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados, Promiscuo del Circuito de Dabeiba y Veintiséis Civil de Circuito de Bogotá, para conocer del juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-** frente a los herederos del causante Tomás Cipriano Gutiérrez Bedoya y otros.

ANTECEDENTES

1. La entidad actora solicitó ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Dabeiba, Antioquia, decretar la expropiación de dos inmuebles ubicados dentro de un lote de mayor extensión denominado “*La Esperanza-Lote Uno*”, situado en la vereda “*Piedras Blancas*” de ese mismo municipio, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 007-5590, y de dominio, según el registro, del señalado causante Tomás Cipriano Gutiérrez Bedoya. En tal interés, fijó la competencia por la cuantía y la ubicación del predio materia de las súplicas¹.

¹Folio 14, Anexo 01 Demanda más anexos, exp. digital.

2. La prenotada judicatura admitió el escrito inaugural, ordenó el emplazamiento de los herederos determinados e indeterminados de los causantes, dictó medida cautelar de inscripción de la demanda, ordenó la consignación del ciento por ciento del avalúo del inmueble en litigio para proceder con la entrega anticipada del mismo², y posteriormente, por medio de auto de 18 de marzo hogaño, con sustento en la providencia de unificación AC140 de 24 de enero de 2020 y en el proveído AC232 de 2021, proferidas por esta Sala, ordenó remitir el legajo a sus homólogos en la capital de la República, al dilucidar que *“la entidad demandante es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, vinculada al Ministerio de Transporte, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional domiciliado en la ciudad BOGOTÁ (decreto 4165 de 2011), la competencia radica en esta ciudad conforme a lo descrito por el artículo 28 Numeral 10 del C.G.P (...) importante precisar que si bien es cierto este despacho avoco el asunto admitiendo la demanda y tramitando dicho proceso; la competencia en este proceso es improrrogable conforme lo dispone el artículo 16 del CGP, toda vez que se trata de la excepción a la “perpetuatio jurisdictionis”(...)”*³.

3. En virtud de lo anterior, la parte demandante solicitó a ese despacho realizar *“control de legalidad”* a la providencia precedente, con el propósito de que se dejara sin valor ni efecto, al referir, entre otras razones, que (i) desde la presentación de la demanda, la actora adoptó el fuero territorial consagrado en el numeral 7 del canon 28 *ibídem*, *“renunciando de forma tácita al fuero subjetivo que determina el numeral 10 del artículo 28 en cita”*; (ii) con el traslado del juicio

²Anexo 08Admisorio Expropiación, exp. digital.

³ Anexo 15 Auto Declara Falta de Competencia.pdf, exp. digital.

del circuito judicial donde está ubicado el bien inmueble objeto del mismo, al domicilio de la entidad convocante, “*se produce una vulneración a la inmediación judicial retrasando el trámite jurisdiccional y en efecto, afectando de manera tajante la ejecución del proyecto de infraestructura*”; (iii) existe multiplicidad de decisiones jurisprudenciales proferidas por esta Corporación sobre el asunto, “*sin sentar una unificación*” de criterio al respecto.⁴

Finalmente, y sin pronunciamiento del agente judicial frente al ruego anterior, se remitió el expediente a las oficinas judiciales de Bogotá para reparto⁵.

4. Por último, el Veintiséis Civil Circuito de la ciudad de destino, también rehusó la asignación para asumir el trámite, y en efecto, provocó la colisión negativa que ahora se resuelve, al aducir, en primer lugar, que el juzgador inicial debió manifestar su incompetencia desde el estudio de la admisión de la demanda, dado que, alterar la competencia de los asuntos con posterioridad a su admisión, con base en nuevas decisiones jurisprudenciales, implicaría “*un carrusel de competencias a nivel nacional,(...) en detrimento de los usuarios de la administración de justicia*”; en segundo lugar, recalcó que como los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley, si bien la decisión del juez inicial tiene sustento en la jurisprudencia emanada de esta Corporación, por su parte, ese juzgador “*le da prevalencia y acoge lo dispuesto en la Ley 1564 de 2012, sobre los factores que*

⁴ Anexo 18Memorial Control Legalidad.pdf, exp. digital.

⁵ Anexo 20 Constancias Remisión, *ibídem*.

determinan la competencia”; finalmente, y con sustento en el artículo 139 *ibídem*, señaló que no le era dado al despacho de Dabeiba declarar su incompetencia, “*pues por ninguna parte del expediente se observa inconformidad de los demandados a este respecto*”⁶.

5. Planteada así la controversia, llegaron las diligencias a la Corte.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Determinar el juez civil competente para conocer del presente proceso de expropiación, 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 el del numeral 7° del mismo precepto. Cumple averiguar, además, si para el caso concreto, aplica el 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, 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

⁶ Anexo 23 Auto, *ibídem*.

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”.

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*⁷.

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

Así las cosas, aun cuando la demandante considere que “*el fuero subjetivo es perfectamente renunciable (...)*”⁸, no es viable lo expresado por la Juez Cincuenta Civil del Circuito de la capital de la República, a fin de rehusarse a administrar justicia en el particular, pues, como bien lo señaló la Sala en auto de unificación,

“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

⁷Criterio reiterado en CSJ AC 4273-2018 y en CSJ AC 4641 de 2019.

⁸ Folio 35 c. D11001020300020210267100 actuación radicación y reparto de proceso_83567 exp. digital.

en el evento previsto en el numeral 10° del artículo 28 del citado estatuto. (...) En tal sentido, no puede afirmarse que si un órgano, institución o dependencia de la mencionada calidad radica unademandada 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 10° 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 AC4273-2018).(Subrayado fuera de texto)⁹.

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, se reitera, 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 “[e]s prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes” sobre

⁹<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

cualquier otra, y ello cobija, naturalmente, la disposición del mencionado numeral décimo del artículo 28 *ejusdem*, 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 de aquellos que específicamente enlista el numeral 7° del artículo 28 del Código General del Proceso, *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.

4. Criterio de Unificación de la Jurisprudencia.

Contrario a lo afirmado por la precursora cuando solicitó el precitado control de legalidad, la Sala con el propósito de zanjar la discusión frente a casos como el presente, si dilucidó 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, al establecer 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).

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 propósito)¹⁰.

6. El caso concreto

Verificada la información de público acceso en la página web de la entidad¹¹, se advierte, de un lado, que la demandante 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, según decreto 4165 del 03 noviembre de 2011*”, y, de otro, que su domicilio o asiento principal se halla en Bogotá.

Sentada la anterior premisa, se arriba al precepto 38 de la Ley 489 de 1998, conforme al cual, la Rama Ejecutiva del poder público está integrada en el sector descentralizado por servicios, de donde emerge palmario que la entidad accionante es una persona jurídica subsumible en la pauta décima del canon 28 referido, y no así en la regla séptima *ejusdem*, alusiva en virtud del sitio donde se hallan los bienes, pues, como bien lo señaló la Sala en el citado auto de unificación,

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

¹⁰ CSJ AC 278 2020.

¹¹<https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>

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 10° del artículo 28 del citado estatuto. (...) En tal sentido, no puede afirmarse que si un órgano, institución o dependencia de la mencionada calidad radica unademanda 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 10° 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 AC4273-2018)¹². (Subrayado fuera de texto).

7. Conclusión

Prevalece el numeral décimo del artículo 28 del Código General del Proceso, en sincronía con los preceptos 13 y 29 del mismo estatuto, independientemente de que el inmueble caracterizado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 007-5590, del que se pretende la expropiación esté ubicado en el Municipio de Dabeiba, en consideración a que el extremo demandante es una persona jurídica de derecho público cuyo domicilio es la ciudad de Bogotá.

¹²<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

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 Veintiséis Civil del Circuito de la capital de la República, le corresponde conocer el juicio de expropiación promovido por la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI, frente a Hover de Jesús Gutiérrez Tumble y otros.

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: 8BC0AC956E59CFB63AFC79667F7D43F5E06AF3426BC75A7CC0FC3BF8616C3A7A

Documento generado en 2021-08-31