



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC3789-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-02875-00

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

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados, Segundo Civil del Circuito de Armenia, y Cuarenta y Ocho Civil del Circuito de la capital de la República, para conocer del juicio de expropiación promovido por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVÍAS** frente a **MARÍA OLGA GIRALDO LOAIZA**, la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S-SAE** y el **MUNICIPIO DE LA TEBAIDA**.

ANTECEDENTES

1. Con fundamento en la utilidad pública irrogada a un proyecto vial a desarrollarse en la zona, la entidad accionante solicitó ante el Estrado Segundo Civil del Circuito de Armenia, decretar la expropiación de un inmueble situado en el municipio de La Tebaida, Quindío, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 280-174218, de propiedad de Maria Olga Giraldo Loaiza, y respecto del cual, el ente territorial donde está ubicado y la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., fungen en su orden, como depositario provisional, y administradora, ello en virtud de la medida

cautelar ordenada dentro de un proceso de extinción de dominio, tal y como lo advierte la respectiva nota registral¹.

En el libelo inicial, la competencia fue fijada, en razón del “*domicilio del demandante*” y de la cuantía del bien pretendido.

2. Sin embargo, la denotada sede judicial declaró su falta de competencia, y remitió el asunto a sus similares de Bogotá, al considerar que la calidad de “*establecimiento público del orden Nacional*”, predicada del ente accionante, converge en la aplicación del numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, en sincronía con la prevalencia subjetiva que en efecto establece el canon 29 *ibídem*, y en atención al auto de unificación AC140-2020².

3. A su vez, el Juzgado Cuarenta y Ocho Civil del Circuito de la urbe de destino también se abstuvo de avocar conocimiento, y en consecuencia, provocó la colisión negativa que ahora se resuelve, al aducir que la autoridad remitente es quien ostenta la vocación legal, pues la gestora “*manifestó en el escrito de demanda, su predilección para que prevalezca el fuero real determinado por la ubicación del inmueble*”, sobre el factor subjetivo, postura que, aseveró, encuentra respaldo en los precedentes de esta Sala AC813-2020 y AC1025-2021³.

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

¹C. 04. Demanda.Expediente digital.

².C.44.Auto rechaza Dda por competencia.

³ C.48Auto conflicto negativo Competencia.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Determinar el juez civil competente para conocer del proceso de expropiación génesis de la controversia hasta aquí traída, en el que se discute si lo viable es aplicar al mismo el foro subjetivo y prevalente a que alude el ítem 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, o el real referido al numeral 7 del mismo precepto,

2. Facultad de la Corte para decidir el conflicto

En tanto que la divergencia para avocar el conocimiento del debate se trabó entre dos estrados de diferente distrito judicial, Armenia y Bogotá, le corresponde a la Corte dirimirla como superior funcional de aquellos, a través del Magistrado Sustanciador, de acuerdo a 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 tratado

general del proceso, en especial 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 la previsión 28 *ejusdem*, “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”.

Por ende, 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 asignación 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 en 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 atribución 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*”

Ahora bien, no puede resultar de recibo la tesis que ve en lo previsto en el numeral décimo de la disposición 28 del compendio adjetivo civil, 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, pese a que la interesada manifieste su intención de renunciar al fuero subjetivo, es inviable la resolución del juzgador, que en efecto, se encamine a rehusarse a administrar justicia, pues, como bien lo señaló la Sala en el 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 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). (Resaltado fuera de texto).

Tampoco es posible 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 actual código procesal civil, 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 cualquier otra, y ello cubre, naturalmente, la contemplada en 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 que se ejercen derechos reales o de aquellos que específicamente enlista el numeral 7° del canon 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.

Los eventos de renuncia al fuero subjetivo, al que evocó la sede judicial concernida con sede en Armenia, fueron zanjados por el auto de unificación de la jurisprudencia dictado el 24 de enero de 2020 (AC140-2020), traduciendo dicha postura mayoritaria de la Sala, en guía indiscutible para la solución de este asunto y de todos los demás que en lo sucesivo se susciten, como así se constató en el precitado fragmento jurisprudencial y lo confirma el que se expone en seguida:

“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 fondo 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 concurran 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. El caso concreto

Revisada la información allegada con la demanda y la publicada en internet⁴, se advierte que, a la precursora estable incluírlo como entidad afiliada a la pauta prevalente (28-10), dada su condición de “*establecimiento público del orden nacional con personería jurídica autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Transporte*”, cuyo asiento principal se halla en Bogotá.

Sin embargo, no escapa de la atención de la Corte, que junto a la propietaria del inmueble perseguido en expropiación, el extremo pasivo lo integran el municipio de La Tebaida, y la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.-SAE, a quienes también las cubre la regla prevalente adscrita a los sujetos de carácter público, el primero por el rol de entidad territorial y la segunda, en calidad de “*sociedad de acciones simplificadas de economía mixta, del orden nacional*”⁵, domiciliada en la capital de la República, y aunque la labor misional de esta última se rige por normas de índole privado, lo cierto es, que prima su naturaleza, pues al no haber discriminación legislativa al respecto, impera su cumplimiento como norma de orden público.

Sentada esa estirpe pública, se observa que, las personas jurídicas prenombradas, exhiben su domicilio, de un lado, en Bogotá, respecto a la actora- INVÍAS, y a la demandada- SAE, y de otro, en La Tebaida, lógicamente, en referencia a dicho ente municipal, también accionado. Y adicionalmente que las funciones de custodia y administración de éstas últimas en

⁴ <https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>

⁵ https://www.saesas.gov.co/transparencia_acceso_informacion_publica/4_normatividad/estatutos

relación con el inmueble aspirado en expropiación, se desprenden de la cautela decretada sobre el mismo, con ocasión de un proceso de extinción de dominio.

Así entonces, pese a que en los beneficiarios de la preanotada asignación privativa, concurren tres entes públicos, con dos vecindades diferentes, y a que no existe un criterio legal que privilegie una u otra, lo pertinente para dar soluciónarlo, es atraer a la discusión otro foro de linaje prioritario, esto es, el territorial séptimo de la previsión 28 del actual código de enjuiciamiento civil, comoquiera que la expropiación es uno de los procesos especiales allí enunciados por comprender el ejercicio de un derecho real, lo que permitederminar que, al juzgador del sitio donde se halla el bien perseguido, le asiste la aptitud legal para administrar justicia.

En un asunto de contorno similar, 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).

Finalmente, es menester enfatizar, por una parte, que en el *sub lite*, la renuncia a las prerrogativas de que trata el foro prioritario 10º del canon 28 referido, es inexistente o por lo menos confusa, si se tiene en cuenta que la promotora fijó la competencia en consideración a su domicilio, y no obstante, radicó el libelo inicial en Armenia, en atención al factor real, y por otra, que de todos modos, esa abdicación fue decantada como inviable en el memorado auto de unificación (AC140-2020), el cual, se itera, expresa la tesis mayoritaria de los integrantes de esta Sala Especializada en lo Civil.

6. Conclusión.

Como en ambos extremos de la contienda aparecen entes públicos con vecindad en dos ciudades diferentes, resulta pertinente morigerar esa concurrencia, atrayendo el foro real relativo a la ubicación del inmueble materia de expropiación, por lo que se ordenará enviar el expediente al estrado Segundo Civil del Circuito de Armenia, con jurisdicción en La Tebaida, municipalidad en la que se sitúa el fundo objeto del litigio, y donde valga decirse, fue radicado el escrito introductor.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **c**, determinando que al Segundo Civil del Circuito de Armenia, le corresponde conocer el juicio de

expropiación promovido por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVÍAS**, frente a **MARIA OLGA GIRALDO LOAIZA**, la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S-SAE** y el **MUNICIPIO DE LA TEBAIDA**.

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

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: D742EC3814E9C03E9DE3DEB8C00936AFE904EBBC010DF3A9F7C3B90B75DB7A4

Documento generado en 2021-08-31