



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC5641-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03567-00

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).-

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los juzgados civiles municipales, Veintiocho de Bogotá y Segundo de Cartago, para conocer del juicio verbal de imposición de servidumbre promovido por el **GRUPO ENERGÍA BOGOTÁ S.A – GEB S.A. ESP**, frente al citado municipio del Valle del Cauca, Fanny Stella Puentes Londoño, y los bancos, Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia S.A.-BBVA S.A. y Agrario de Colombia S.A.-Banagrario S.A.

ANTECEDENTES

1. La sociedad actora solicitó ante los jueces de la capital de la República, como pretensión principal, la autorización de una “*Servidumbre Legal de Energía Eléctrica con Ocupación Permanente como cuerpo cierto con los derechos inherentes a ella*”, sobre el predio rural denominado “*FINCA EL MANDARINO*”, ubicado en la vereda “*VILLA RODAS*” del municipio de Obando, “*identificado con la Matrícula Inmobiliaria No. 375-71525 de propiedad de la parte demandada*”.

En el libelo inaugural, fijó la competencia “*por la ubicación del inmueble y por la cuantía*” del mismo, estimada en

“CUARENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL PESOS (\$47.237.000.)”, conforme al proveído (AC140-2020), y al numeral 10° del canon 28 del Código General del Proceso¹.

2. El Despacho Veintiocho Civil Municipal de la preanotada urbe distrital, a quien le fue asignado el asunto, tras admitirlo², realizó “*control de legalidad*” y se declaró incompetente para continuar conociendo del trámite, al considerar que, en la empresa gestora y el demandado - municipio de Cartago, concurre la calidad de entes públicos que hace necesario observar el foro séptimo establecido en el precepto 28 *Ibidem*, y en efecto, remitir las diligencias al juez administrativo dicha localidad del Valle del Cauca³. Decisión que posteriormente corrigió, para así enviar las actuaciones a los estrados civiles municipales del mismo destino⁴.

3. Inconforme, la actora formuló recurso de reposición y en subsidio de apelación, tendiente a que el proceso permaneciera en la citada judicatura, y en todo caso, a que no fuera cambiada su naturaleza y jurisdicción⁵. Sin embargo, dichos mecanismos no tuvieron éxito, pues tras haber sido confirmada la decisión⁶, el superior rechazó de plano por improcedente la alzada concedida⁷.

4. Por su parte, el estrado Segundo Civil Municipal de la circunscripción destinataria, también se abstuvo de

¹ C. 002. Escrito Demanda. Expediente Digital.

² C. 004. Auto Admite Demanda (10 de septiembre de 2020).

³ C.008. Control Legalidad (Rechaza demanda).

⁴ C.011. Corrige Auto.

⁵ C.009. Recurso Reposición.

⁶ C.012. No Repone Auto.

⁷ C.018. Rechazó Apelación.

proseguir la *litis*, y, en consecuencia, provocó la colisión negativa que ahora se resuelve, limitándose a manifestar, que de acuerdo al auto de unificación (AC140-2020), lo pertinente es atender el factor subjetivo, por cuanto el Grupo de Energía de Bogotá S.A. ESP, “*tiene una participación estatal como mínimo del 51%*”, y su domicilio es la capital que da origen a su razón social⁸.

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

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Determinar el juez civil competente para conocer del mentado proceso verbal de imposición de servidumbre, en el que se discute cuál de los dos foros privativos que convergen al caso se debe aplicar, esto es, si el séptimo o el décimo, previstos en el artículo 28 del Código General del Proceso, ello teniendo en cuenta que los extremos procesales están integrados por personas jurídicas de naturaleza pública con domicilios diferentes.

2. Facultad de la Corte para decidir el conflicto

Como la divergencia para avocar el conocimiento del debate se trabó entre los estrados de diferente distrito judicial, le corresponde a la Corte dirimirla como superior funcional de aquellos, a través del Magistrado Sustanciador,

⁸ C.0027. Conflicto De Competencia.

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 distinta 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 asignación territorial privativa, el primero de tales, en razón de un fuero o foro real, en *“el lugar donde estén ubicados los bienes”*, y el segundo en virtud de 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, atribución 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”*⁹.

⁹ Criterio reiterado en CSJ AC 4273-2018 y en CSJ AC 4641 de 2019.

Ahora bien, cuando solo una de las partes detenta la estirpe de entidad pública, no podría resultar de recibo la tesis que ve una prerrogativa a favor de esta, en lo previsto en el numeral décimo del artículo 28 del Código General del Proceso, 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 de enjuiciamiento citada, 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”*.

Tampoco sería viable sostener ese otro criterio que privilegia el foro real (28-7) sobre el contemplado por el legislador en razón de la naturaleza de la persona jurídica de derecho público (28-10), dado que sería ignorar esta última regla, prevista por el legislador 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 *“[e]s 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.

Por tanto, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales o en los específicos que señala el numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, como el de servidumbre, *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.

No obstante, en virtud de la evocada calidad subjetiva, puede acontecer que la contienda comprenda dos personas jurídicas con asiento principal en circunscripciones diferentes, y que por su linaje público sean subsumibles en la pauta 28-10, evento que pese a carecer de regulación normativa expresa, bien puede ser zanjado mediante otro criterio de asignación similar.

4. Criterio de Unificación de la Jurisprudencia

La Sala con el propósito de dirimir discusiones semejantes a la presente, en auto de unificación de la jurisprudencia de 24 de enero de 2020 (AC140-2020), constituido en guía indiscutible para la solución de este asunto y de todos los demás que en lo sucesivo se presenten, estimó que,

“Como se anotó anteriormente, en las controversias donde concurran 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 ibidem, 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

Revisado el certificado de existencia y representación legal aportado con el pliego inicial y la información publicada en internet, se observa que la precursora del litigio es una empresa de servicios públicos, constituida como sociedad por acciones con aportes estatales y de capital privado, de carácter u orden Distrital, en que el Estado posee por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) del capital social, de conformidad con el Acuerdo 001 de 1996 del Concejo de Bogotá, elementos que indican, sin lugar a dudas, su naturaleza pública, y también, que su domicilio es la capital de la República¹⁰.

Sin embargo, tal carácter no es ajeno al extremo pasivo del pleito, al punto que, por un lado, el municipio de Cartago, hace parte de la división político-administrativa del Estado, concretada en su reconocida condición de ente territorial, de donde se desprende un estatus público, y en suma, que su jurisdicción es lógicamente, su asiento principal; y de otra parte, que Banagrario S.A., también comporta esa categoría, por ser una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al Régimen Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo domicilio es la capital de la República¹¹; lo que traduce, diáfananamente,

¹⁰ Referencia, estatutos sociales del Grupo Energía Bogotá S.A. E.S.P., Capítulo I, parágrafo, artículo 2. Documento de público acceso.

¹¹ Art. 233 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y Estatuto Sociales.

que ambos accionados, al igual que a la sociedad promotora de la controversia, son subsumibles en la regla décima del canon 28 referido.

Así entonces, dado que en los beneficios de la preanotada pauta de asignación privativa, concurren entes públicos con vecindades diferentes, y que no existe un criterio legal que privilegie uno u otro, lo pertinente para solucionarlo, es abstraer de la discusión el foro subjetivo, y en su lugar, aplicar el fuero territorial séptimo de la precitada previsión 28, comoquiera que el de **servidumbre** es uno de los procesos allí enunciados por comprender el ejercicio de un derecho real, circunstancia que conlleva a determinar que, a quien le asiste la aptitud legal para administrar justicia, es al juzgador de Obando, por ser el sitio donde se halla el bien a gravar.

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).

6. Conclusión.

En definitiva, como en la contienda es inviable atender el factor subjetivo prevalente, lo pertinente es adoptar el foro real, y con vista en la cuantía del asunto, enviar el expediente al Despacho Promiscuo Municipal de Obando, pues aunque no hizo parte de la pugna atribucional, es la autoridad de la jurisdicción donde se ubica el fundo procurado en servidumbre.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **RESUELVE** el conflicto de atribución surgido entre los Juzgados mencionados, determinando que al Despacho Promiscuo Municipal de Obando, ajeno a la colisión, le compete conocer el juicio verbal de constitución de servidumbre promovido por el **GRUPO ENERGÍA BOGOTÁ S.A - GEB S.A. ESP**, frente al municipio de Cartago, Fanny Stella Puentes Londoño, y los bancos, Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia S.A.-BBVA S.A. y Agrario de Colombia S.A.-Banagrario S.A.

Remítase el expediente a dicha oficina y mediante oficio infórmese de tal situación a las autoridades involucradas.

Notifíquese;

ALVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado.

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Álvaro Fernando García 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: 4933D6B038CC0E062C3318D96EC7694A5A09887C19740328F7F4C7C3A3F561BC

Documento generado en 2021-11-26