



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC4056-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03104-00

Bogotá D.C., trece (13) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).-

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados, Promiscuo del Circuito de Dabeiba y Veintiuno Civil del Circuito de la capital de la República, para conocer del juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI**, frente a **CONSUELO HENAO HENAO**.

ANTECEDENTES

1. Fundada en la utilidad pública, la entidad precursora solicitó ante el Despacho Promiscuo del Circuito de Dabeiba, decretar la expropiación del inmueble situado en esa misma municipalidad, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 007-10889, de dominio de la enjuiciada.

En el pliego inicial, fijó la competencia en razón de la ubicación y cuantía del bien, estimada según el avalúo catastral, en *“DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES*

QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS UN PESOS MONEDA CORRIENTE (\$293.589.301.00)¹.

2. Tras la admisión del asunto², y el despliegue de varias actuaciones, dicha judicatura declaró su incompetencia, al considerar que el ente accionante pertenece al “*sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional domiciliado en la ciudad de BOGOTÁ*”, y que por ende, la asignación ha de asumirla la autoridad judicial de esa urbe, de acuerdo a la pauta 10^a del precepto 28 de del Código General del Proceso, en sincronía con el canon 16 *ibidem*³, dado que la vocación legal por el fuero subjetivo, es improrrogable e irrenunciable, tal y como lo señala en auto AC140-2020⁴.

3. Inconforme, la agencia promotora solicitó someter el proceso a control de legalidad, y suscitar el conflicto de atribución, tendiente a que el trámite continúe rituándolo el Despacho de origen, teniendo en cuenta que en casos análogos al presente, esta Sala “*reconoce la renuncia tácita o expresa del factor subjetivo*”, y no ha unificado “*su criterio al respecto*”⁵.

4. A su vez, el Estrado Veintiuno Civil del Circuito de la ciudad destinataria, también se sustrajo de la aptitud legal, y en efecto, provocó la colisión negativa que ahora se resuelve, al aducir, que la actora “*desde la presentación de la*

¹ C. 0001. Demanda Anexos. Expediente digital.

² C.0005. Auto Admisorio Expropiación.

³ Norma en cita: “*La jurisdicción y la competencia son improrrogables (...)*”.

⁴ C.0019. Auto Remite Competencia.

⁵ C.0020. Memorial Control Legalidad.

demanda renunció al fuero subjetivo o personal y de forma expresa a través del memorial con el cual solicita control de legalidad”. Argumento que, aseveró, es coherente con lo dispuesto en el proveído AC038-2021⁶.

4. Finalmente, la actora elevó periódicamente, tres peticiones, sin que se avizore contestación, en las que solicitó; nuevamente el control de legalidad, la remisión predicada de estas controversias, y la respuesta a tales requerimientos⁷.

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

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Determinar el juez civil competente para conocer del proceso de expropiación motivo de análisis, en el que se discute si es viable aplicar al mismo, el foro prevalente a que alude el ítem 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, o si es posible renunciar a éste, para acatar el numeral 7 de dicho precepto.

⁶ C.0024.Auto Conflicto Competencia.

⁷ C. 0026. Control Legalidad. C.0027.Solicita Remitir a Corte Suprema Jus2021-132. C.0028.Derecho de Petición.

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, Antioquia 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 la previsión séptima del compendio normativo 1285 de 2009.

3. Factores y prevalencia entre foros privativos cuando una parte es 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 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 de 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”.*

De ahí que, cumpla precisar que el estatuto procesal designó en ambos numerales una competencia territorial privativa, en el primero de tales, en razón del fuero real relativo al *“lugar donde estén ubicados los bienes”*, y el segundo, con motivo de la calidad del sujeto, alusivo al *“domicilio de la entidad”*.

La atribución 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*”

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 una demanda 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 en atención a 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.

Por tanto, 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.

A diferencia de lo aseverado por la gestora en su pedimento de control de legalidad, los eventos de renuncia al fuero subjetivo, como el presente, si están zanjados y cobijados por el reiterado auto de unificación de la jurisprudencia dictado el 24 de enero de 2020 (AC140-2020), traduciéndose dicho precedente, en expresión mayoritaria de la Sala, y 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 confirman los que se resaltan 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 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 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. Inaplicación del postulado de la “competencia perpetua” cuando se está frente a un foro privativo

Es indudable, en línea de principio, que la atribución por el factor territorial es prorrogable, si de entrada el juzgador no advierte su incompetencia, o si las partes guardan silencio 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 designar 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 propósito⁸

6. El caso concreto

Revisada la información allegada con la demanda y la publicada en internet⁹, se advierte, de una parte, que la precursora 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 otra, que su domicilio o asiento principal se halla en Bogotá.

⁸ CSJ AC 278 2020.

⁹ <https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>

Vista la anterior calidad, se estriba en el precepto 38 de la Ley 489 de 1998, según el cual, la Rama Ejecutiva del poder público está integrada por **el sector descentralizado por servicios**, lo que no solo permite ratificar la pertinencia de subsumir a la accionante en la pauta décima del canon 28 referido, sino que además, conlleva a que siguiendo la línea discurrida, se desestime por improcedente la “*renuncia expresa al fuero subjetivo*”, invocada por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá para desprenderse del trámite, así como la consecuente prorrogabilidad de la competencia que ello implicaría, pues se itera, las normas procedimentales son de obligatorio cumplimiento, y por tanto, inalterables.

7. Conclusión

Predomina el designio décimo del artículo 28 del actual compendio procesal civil, en simetría con las previsiones 13 y 29 *ejusdem*, al margen de la ubicación del inmueble pretendido en expropiación, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 007-10889, en consideración a que, por disposición legal, del extremo demandante subyacen garantías prevalentes propias de una persona jurídica de derecho público, que en el particular sitúa su asiento cardinal en Bogotá.

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 Veintiuno 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 **CONSUELO HENAO HENAO**.

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

Notifíquese,

ALVARO 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: 98AAA0B51561881C1CA02A3C3FEA1E2628435080C5A4E02F54986E1C3C45FB33

Documento generado en 2021-09-13