



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC4238-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-02394-00

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).-

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados, Civil del Circuito de Anserma y Cuarenta y Nueve Civil del Circuito de la capital de Bogotá, para conocer del juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-** frente a **INÉS RAFAELA SANTAMARÍA DE MEJÍA**, la **EMPRESA DISTRIBUIDORA DEL PACÍFICO S.A. E.S.P.** y la **CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS S.A. ESP. -CHEC-**.

ANTECEDENTES

1. Ante la jurisdicción, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- solicitó la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social, del inmueble denominado “*Verdún*”, ubicado en la vereda Asia, del Municipio de San José, Departamento de Caldas e identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 103-16204, registrado como propiedad de la parte convocada¹. En el libelo inicial, el conocimiento se atribuyó al Juzgado Civil del Circuito de

¹ Folio 3 c. 01 demanda anexos. Exp. digital.

Anserma, “(...) por la ubicación del inmueble objeto de expropiación (...)”².

2. La dependencia de origen, por medio de auto de 21 de octubre de 2020, declaró su falta de competencia para continuar con el conocimiento del proceso, y señaló, con apoyo en la providencia AC-140 de 2020, de la Sala Civil de esta Corporación, anotando que en estos casos “(...) los criterios que determinan la competencia atribuida al juez del domicilio de la entidad de derecho público que haga parte en el proceso, resultan plenamente aplicables a este asunto, como quiera que entrarían en conflicto exactamente las mismas normas allí aludidas (art. 28 numerales 7 y 10 del C.G.P), por lo tanto siendo hipótesis iguales, debe darse una respuesta igual (...) Así las cosas, esta célula de la judicatura acogerá la providencia de unificación y remitirá este proceso al juzgado que considera, es el competente para conocer del asunto (...)”³, en consecuencia, lo remitió a los juzgados civiles del circuito de Bogotá, reparto.

3. Recibidas las diligencias por el Juzgado Cuarenta y Nueve Civil del Circuito de la ciudad de destino, este tampoco aceptó la atribución, refiriéndose al principio de la “*perpetuatio jurisdictionis*” y al artículo 4 de la Ley 169 de 1896, para luego concluir que, “aplicado lo anterior al caso de autos, se tiene que la -jurisprudencia- citada por el juez de Anserma se contrae a dos autos, -proferidos en este año 2020- por lo que no se dan los presupuestos de la norma en cita, en todo caso se trata de autos (...) Ahora bien, en virtud de que los predios a expropiar se encuentran ubicados en el departamento de Caldas, ello hace que el adelantar el

² Folio 1 a 21 del c. demanda y anexos exp. digital.

³ Folios 1 a 4 c. auto rechaza competencia. exp. digital.

proceso en esta ciudad haga más gravosa la situación de la actora, causando erogaciones extras”.

4. Planteada así la colisión, 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 cuál de los dos foros privativos que convergen al caso se debe aplicar, esto es, si el numeral séptimo o el numeral décimo del artículo 28 del Código General del Proceso, con la particularidad de que ambas partes se encuentran conformadas por personas jurídicas de naturaleza pública con domicilio en diferentes ciudades del país.

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, 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*”.

De ahí que, cumple precisar que el estatuto procesal asignó en ambos numerales una competencia territorial privativa, en el primero de tales, debido a 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,

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

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”.

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 y, entre otros, en el de expropiación,

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.

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).

5. El caso concreto

En el *sub-exámine*, de la información que reposa en la página web de la entidad y en el expediente, se observa que la convocante⁵ es “una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con

⁵ Cuaderno demanda, folio 27.

personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte, según decreto 4165 del 03 noviembre de 2011”, cuyo domicilio es la ciudad de Bogotá; a su turno, se evidencia que la parte demandada está integrada, entre otros, por la Empresa Distribuidora del Pacífico S.A. E.S.P.⁶, y por la Central Hidroeléctrica De Caldas S.A. E.S.P. –CHEC-⁷, ambas empresas de servicios públicos de economía mixta integrantes del sector descentralizado por servicios, la primera con domicilio principal en Quibdó y la segunda en la ciudad de Manizales.

De lo que se desprende que, si de un asunto concreto como el que se analiza, son predicables los fueros privativos de los numerales séptimo y décimo del precepto 28 del Código General del Proceso, aplicaría en principio, siguiendo las orientaciones de esta Sala en el auto de unificación referido en los párrafos precedentes, el último de los mencionados, es decir, el relativo al domicilio de la entidad territorial, de la entidad descentralizada por servicios o de cualquier otra entidad que sea parte.

Sin embargo, como cada uno de los entes públicos en colisión tiene su domicilio en ciudades diferentes, Bogotá, Quibdó y Manizales, y el ordenamiento no prevé una regla específica para priorizar alguno de ellos, lo pertinente es, ante una situación tan especial, acudir a las reglas generales de atribución de competencia, y a la vista de ellas, como la demandante optó válidamente por el foro del lugar de

⁶ Cuaderno demanda, folio 33 a 43.

⁷ Cuaderno demanda, folio 44 y 60.

ubicación del predio (numeral séptimo *ibídem*), será el Juzgado Civil del Circuito de Anserma, Caldas, el competente para conocer del juicio en mención; ya que, de acuerdo con los legajos del expediente, el bien cuya expropiación se persigue, corresponde a un inmueble ubicado en dicha municipalidad⁸.

En un asunto similar, sostuvo la Sala que,

*Así las cosas, la Sala estima 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)*

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 Civil del Circuito de Anserma, Caldas, corresponde conocer el juicio de expropiación promovido por la AGENCIA

Folio 1 a 731 del c. demanda y anexos Angela María Mejía Santamaría y otros folio 103-24453. exp. digital

NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-, frente a INÉS RAFAELA SANTAMARIA DE MEJÍA, EMPRESA DISTRIBUIDORA DEL PACÍFICO S.A. E.S.P. y CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS S.A. E.S.P. CHEC.

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

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: 3FFBFD514A78C4EA1F5864C8C72F54BFB7D29926126AC24DC8F2EC90FB6FDEA8

Documento generado en 2021-09-16