



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC6136-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-04622-00

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).-

Se decide el conflicto de atribución suscitado entre los Juzgados Civiles del Circuito, Segundo de Sincelejo y Veintiuno de la capital de la República, para conocer del juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI**, frente a **ENRIQUE ANTONIO QUIROZ PÉREZ** y la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**.

ANTECEDENTES

1. La entidad promotora del litigio, solicitó decretar a su favor, con fundamento en la utilidad pública del proyecto vial “*conexión Antioquia-Bolívar*”, la expropiación del predio segregado de otro de mayor extensión situado en Santiago de Tolú, Sucre, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. **340-33853**, cuyo derecho real y principal de dominio está radicado en Enrique Antonio Quiroz Pérez, y en el cual, el INCORA hoy Agencia Nacional de Tierras, detenta unas servidumbres de tránsito y acueducto.

En tal interés, fincó la competencia en los juzgadores de Sincelejo, en razón de la ubicación del bien y su cuantía, última que estimó en la suma de “*VEINTIDOS MILLONES*”

SETECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS M/L (\$22.735.455)¹.

2. El estrado Segundo Civil del Circuito de la prenombrada municipalidad, a quien le fue repartida la demanda, la rechazó por competencia, al considerar que el trámite le concierne a sus pares de Bogotá, comoquiera que allí converge el domicilio principal del ente promotor del pleito, quien por su naturaleza pública, amerita la aplicación perentoria del foro décimo del canon 28 del Código General del Proceso².

3. A su vez, la Juez Veintiuno Civil del Circuito de la urbe distrital de destino, también se abstuvo de avocar conocimiento, y en efecto, provocó la colisión negativa que ahora se desata, con sustento en que el criterio real contemplado en el ítem séptimo del referido artículo 28, adscribe la asignación en la judicatura remitente, conforme al sitio del fondo a expropiar, y a la renuncia de la interesada al factor subjetivo³.

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

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

¹ Anexo 02. Demanda Expropiación

² Folios 96, *ibídem*

³ Anexo 05. Auto Propone Conflicto Competencia.

Determinar el juez civil competente para conocer del proceso especial de expropiación motivo de análisis, en el que se discute si es viable atender el foro prevalente a que alude el ítem 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, o si la pluralidad de sujetos procesales de carácter público, y la renuncia a este factor, concitan la adopción del numeral 7° de dicho precepto.

2. Facultad de la Corte para decidir el conflicto

En razón a que 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 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*”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, 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».

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

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 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 séptimo 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.

Los eventos de renuncia al fuero subjetivo, como el presente, fueron zanjados y cobijados por el auto de unificación de la jurisprudencia dictado el 24 de enero de 2020 (AC140-2020), traduciendo 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 enseguida:

“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

Corroborada la información allegada con la demanda y la de público acceso que reposa en la página web de la entidad⁵, se advierte 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*”, cuyo domicilio o asiento principal se halla en Bogotá.

⁵ <https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>

Verificada tal calidad, se arriba al artículo 38 de la Ley 489 de 1998, según el cual, la Rama Ejecutiva del poder público está integrada en el sector descentralizado por servicios, lo que permite ratificar la pertinencia de subsumir a la demandante en la pauta décima del canon 28 referido, y conlleva en línea con lo discurrido, a desestimar por improcedente la renuncia al fuero subjetivo aducida por el fallador concernido de la capital, para desprenderse del trámite.

Y aunque no pasa desapercibido que también la Agencia Nacional de Tierras, es una entidad de quien se ha predicado un linaje público, que en principio haría pensar en una concurrencia subjetiva, lo cierto es, que su vinculación al proceso obedece a que sobre la heredad objeto de las pretensiones ejerce las servidumbres de acueducto y tránsito, lo que no significa que sea en estricto sentido la parte accionada en el pleito, pues de acuerdo a la regla primera del canon 399 del actual código de enjuiciamiento, la demanda de expropiación “*se dirigirá contra los titulares de derechos principales sobre los bienes...*”.

Por lo anterior cumple señalar, de un lado, que en armonía con lo dicho inauguralmente, esa titularidad está radicada en Enrique Antonio Quiroz Pérez, como propietario del bien a expropiar, y de otro, que conforme al precepto 883 del Código Civil, las servidumbres no pueden existir de forma autónoma, puesto que son “*inseparables del predio a que activa o pasivamente pertenecen*”, de ahí su carácter de accesorias y la razón para desvirtuar una concurrencia de sujetos

procesales de naturaleza pública, que pudiera conllevar a la adopción del fuero real.

6. Conclusión

Dado que de la precursora del litigio emergen garantías prevalentes e irrenunciables, propias de una persona jurídica de derecho público, cuyo asiento cardinal se halla en Bogotá, se orientaran las diligencias a la judicatura involucrada de esa urbe, en atención al ítem décimo contemplado en el canon 28 del actual compendio adjetivo civil, en armonía con las previsiones 13 y 29 *ejusdem*.

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 Veintiuno Civil del Circuito de la capital de la República, le compete conocer el juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI**, frente a **ENRIQUE ANTONIO QUIROZ PÉREZ** y la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**. En consecuencia, remítase 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):

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: 9077EF3F653F17ACD84904EE0D47B2683033DEF2562245BBEE69B7386AD9CF4E

Documento generado en 2021-12-16