



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC526-2022

Radicación n.º 11001-02-03-000-2022-00002-00

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de febrero del dos mil veintidós (2022).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio y el despacho Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra CODENSA S.A. E.S.P.

I. ANTECEDENTES

1. Ante los «*Juzgados Civiles del Circuito (Reparto)*» de la ciudad de Villavicencio, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «*decrétese por motivos de utilidad pública e interés social, la expropiación por vía judicial a favor de la Agencia Nacional de Infraestructura, (antes Instituto Nacional de Concesiones) de una zona de terreno, identificada con la ficha predial CVY-02-106 de fecha 29 de septiembre de 2017 elaborada por la Concesionaria Vial del Oriente S.A.S., con un área de terreno requerida de Doscientos diecinueve coma setenta y ocho metros cuadrados (219,78M²) (...) ubicado en la vereda Japón del municipio de Paratebuena, Departamento de Cundinamarca, identificado con número predial 25530-00-03-00-00-0001-0081-0-00-00-0000 y número predial anterior 25530-00-03-0001-0081-000 según el certificado catastral,*

*y folio de matrícula inmobiliaria No. 160-17624, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Gachetá (...)*¹.

Se indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial *«por su naturaleza y el territorio o jurisdicción donde se encuentra ubicado el inmueble objeto de expropiación, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5º del artículo 20 del C.G.P. y numeral 7º del artículo 28 ibidem»*².

2. El escrito incoativo fue asignado al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio, Meta, el cual, a través de proveído del 9 de febrero de 2021, rechazó la demanda por falta de competencia y ordenó remitir el expediente a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá. Para ello, manifestó que:

«Entonces, visto lo anterior, surge la duda en relación a qué fuero es el llamado a regir el presente caso (subjetivo o real), a efectos de determinar quién es el juez competente para conocer del mismo, para lo cual podría pensarse que la manifestación de la ANI, consistente en renunciar a la posibilidad de impetrar esta demanda frente a los jueces de su domicilio, que -según el artículo 2 del Decreto 4165 del 2011- corresponde a Bogotá D.C., despejaría las dudas y llevaría a la conclusión de ser válido entender que el llamado a conocer del juicio de expropiación es el juez del lugar donde está ubicado el inmueble que (total o parcialmente) objeto del pedimento elevado por dicha entidad, más cuando dicho proceder ha sido avalado por la Corte Suprema de Justicia en algunas decisiones.

*Sin embargo, esta juzgadora -con el mayor respeto que merece la Corporación citada- optará por apartarse de tales lineamientos, comoquiera que permitir tal proceder, aún cuando, inicialmente, resulta beneficioso para los demandados, resulta contrario a normas de orden público, como lo son las de naturaleza procesal, de acuerdo al canon 13 del Código General del Proceso, que también las califica como «de obligatorio cumplimiento», aunado a que generaría una situación irregular (nulidad de la sentencia) que implicaría el desmedro de garantías constitucionales tan significativas como la seguridad jurídica»*³.

¹ Folio 9, archivo “04EscritoDemanda” del expediente digital.

² *Ibidem.*, 10.

³ Folios 1-8, archivo “007AutoRechazaCompetencia” del expediente digital

3. Contra la anterior decisión, la actora interpuso recurso de apelación y, en subsidio, de apelación⁴, a los cuales no se les dio trámite conforme a lo expuesto en auto del 21 de mayo de 2021⁵.

4. Cumplidas las diligencias pertinentes, la causa fue repartida y entregada al Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 23 de noviembre siguiente, rehusó el conocimiento y promovió el conflicto que ocupa la atención de la Sala, aludiendo los siguientes argumentos:

«En el presente asunto la demandante Agencia Nacional de Infraestructura de manera expresa indicó que prefiere la prevalencia del Fuero Real determinado por la ubicación del inmueble objeto de expropiación, conforme el numeral 7 ° del artículo 28 del C.G.P. Por tanto corresponde conocer de la presente demanda al Juzgado Civil del Circuito de Gacheta, si se tiene en cuenta que acorde lo dispuesto en el folio de matrícula inmobiliaria No. 160-17624, el bien objeto de litigio se encuentra en el círculo registral de Gacheta»⁶.

5. Así las cosas, conforme al canon 139 del Código General del Proceso, se entra a desatar el tópico en cuestión.

II. CONSIDERACIONES

1. Habida cuenta que se enfrentan juzgados de distinto distrito judicial, Villavicencio y Bogotá, la Corte es la competente para resolver el conflicto negativo suscitado entre ellos, de

⁴ Folios 1-8, archivo “08RecursoReposicionSubsidioApelacion” del expediente digital.

⁵ Folios 1 y 2, archivo “11AutoNoTramitaRecurso” del expediente digital.

⁶ Folios 1 y 2, archivo “18AutoConflictoCompetenciaCorte” del expediente digital.

conformidad con los artículos 139 *ibidem* y 16 de la Ley 270 de 1996, modificado por el 7º de su par 1285 de 2009.

2. Para la determinación de la competencia debe precisarse que la selección del juez a quien le corresponde asumir el conocimiento de una causa litigiosa surge como el resultado de la conjugación de algunas circunstancias o aspectos subjetivos u objetivos, vinculados, verbigracia, a la persona involucrada, al sitio en donde el accionado tiene su domicilio, al lugar en donde está ubicado el inmueble, la cuantía o naturaleza del asunto, etc. Por supuesto, en ciertas ocasiones, aunque algunos de esos factores se entremezclan y se vuelven concurrentes, prevalecen unos sobre otros.

Con respecto a la competencia privativa, esta Corporación, entre otros, en auto CSJ AC, 14 dic. 2020, rad. 2020-02912-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 16 sep. 2004, rad. nº 00772-00 y AC909-2021, expuso en lo concerniente que:

«(...) [e]l fuero privativo significa que necesariamente el proceso debe ser conocido, tramitado y fallado por el juzgador que tenga competencia territorial en el lugar de ubicación del bien involucrado en el debate pertinente, no pudiéndose acudir, bajo ningún punto de vista, a otro funcionario judicial, ni siquiera bajo el supuesto autorizado para otros eventos, (...).».

3. De las pautas de competencia territorial consagradas en el artículo 28 del Código General del Proceso, para el caso específico de la expropiación, el numeral 7º del artículo 28 *ibidem* fijó una competencia privativa al juzgador del lugar donde se encuentre el bien involucrado en la litis. Al respecto,

prescribió que *«[e]n los procesos que se ejerciten derechos reales, en los divisorios, de deslinde y amojonamiento, expropiación, servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, restitución de tenencia, declaración de pertenencia y de bienes vacantes mostrencos, será competente de modo privativo el juez del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si éstos comprenden distintas jurisdicciones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante» (se subraya).*

Sin embargo, el numeral 10º de ese mismo estatuto previno que *«[e]n 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».*

De manera tal que habría una concurrencia entre fueros privativos al tratarse de pleitos de expropiación en que una de las partes sea una entidad pública, lo que implica que ha de ser la ley, y no el actor, quien ha de elegir el juez competente para conocer del asunto.

Pues bien, para dirimir este tipo de controversias, la reciente jurisprudencia de esta Corporación se ha decantado por acudir al precepto contenido en el artículo 29 del Código General del Proceso, según el cual *«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».*

Así fue sentado en el proveído AC140-2020, en el cual, *mutatis mutandis*, en una discusión de imposición de servidumbre de energía eléctrica, la Corte explicó lo

siguiente:

«Como se anotó anteriormente, en las controversias donde concurren los dos fueros privativos enmarcados en los numerales 7º y 10º 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?»⁷

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 10º 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 aquel 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

⁷ Conocer en forma **prevalente** un asunto significa que necesariamente el proceso debe ser conocido, tramitado y fallado por el juzgador que de acuerdo a la regla de competencia designada por la ley como preponderante o dominante entre las demás, debe primar en su elección.

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». (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020, rad. 2019-00320, reiterado en AC909-2021, rad. 2020-03022-00).

Por ende, en los procesos en que se ejercen derechos reales se aplica el fuero territorial correspondiente al lugar donde se encuentre ubicado el bien. Sin embargo, en el evento de que sea parte una entidad pública, la competencia privativa será el del domicilio de ésta, como regla de principio.

4. El asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre una porción del inmueble situado en el municipio de Gachetá (Cundinamarca) que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra CODENSA S.A. E.S.P.

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, por cuanto la citada entidad 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»*, la competencia para conocer del presente asunto se determina y radica en el juez del lugar de su domicilio, correspondiente

a la ciudad de Bogotá, acorde con el artículo 2º del decreto 4165 de 2011.

Para abundar en más razones, no sobra citar un precedente de la Sala, en el que recientemente se aplicó el mencionado criterio para una demanda de expropiación:

«(...) Por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura «A.N.I.» es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, vinculada al Ministerio de Transporte, del sector descentralizado del orden nacional, de donde la competencia para conocer del presente asunto se determina y radica en el juez del lugar de su domicilio, correspondiente a la ciudad de Bogotá acorde con el artículo 2º del decreto 4165 de 2011». (CSJ AC2844, 14 jul. 2021, rad. 2021-02071-00).

5. Por último y en cuanto atañe a la renuncia al fuero subjetivo mencionado en el escrito inicial, recuerda esta Corporación que, como lo señaló en auto AC140-2020 ya citado:

«Finalmente, 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 10º 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 10º 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 AC3545-2020, 14 dic. 2020, rad 2020-02912)⁸.

6. Por las razones expuestas, procede remitir el expediente al Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la demanda impetrada.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar que el conocimiento del proceso de la referencia deberá continuar por cuenta del Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio, acompañándole copia de este proveído.

⁸ Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC2844-2019, entre otros.

TERCERO: Remitir el expediente a la célula judicial referida en el numeral primero de esta resolutive.

CUARTO: Por Secretaría, librar los oficios correspondientes dejándose las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Magistrado

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Francisco Ternera Barrios

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: 9098626D76B45CC00A6509B45D3537042B6380EB6636098A420691293282A206

Documento generado en 2022-02-21