



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC955-2022

Radicación n.º 11001-02-03-000-2022-00275-00

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil veintidós (2022).

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre el Juzgado Primero Civil del Circuito del Guamo (Tolima) y el despacho Cuarenta y tres Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la **Agencia Nacional de Infraestructura** contra **Herederos determinados e indeterminados de Ana Victoria Julia, Luz Eugenia, Ángela, Daniel Yezid, Emma Isabel, José Mariano y Leonora Aija Melendro Lozano.**

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al «*Juez Civil del Circuito de Guamo (reparto)*», la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, decretar «...*la expropiación por vía judicial a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI- de: Una zona de*

terreno (...), elaborada por la concesión AUTOVÍA NEIVA GIRARDOT S.A.S. en el Tramo Saldaña- Espinal (...) que hace parte de un predio de mayor extensión denominado FINCA LA GUASCA, ubicado en la vereda La Luisa del Municipio de Guamo, Departamento del Tolima, identificado con el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 360-4204 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Guamo (...). También, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial, *«por el lugar donde está ubicado el inmueble»* (Fl. 1- 326 del PDF «DemandaAnexos_.pdf»).

2. El escrito incoativo fue asignado al Despacho Primero Civil del Circuito del Guamo, el cual, con proveído del 19 de noviembre de 2021 resolvió rechazar la demanda por falta de competencia. Para ello, manifestó que:

«... dado que la demandante es la ANI, cuya naturaleza jurídica es la de una ‘agencia nacional estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional’ con domicilio en la ciudad de Bogotá (Decreto 4165 de 2011), no hay duda de que el trámite concuerda con lo previsto en el numeral 10 del artículo 28 del estatuto procesal vigente, por lo que debe ser conocido de ‘forma privativa por el juez del domicilio de la respectiva entidad’». (AC801-2021 Rad. No. 11001-02-03-000-2021-00688-0)».

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido al Juzgado Cuarenta y tres Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 2 de diciembre

de 2021, optó por rechazar la demanda. Y, promovió el conflicto negativo que ocupa la atención de la Corte. Precisó que:

*«...Bajo esa tesitura, si bien el num. 10º del artículo 28 del C.G.P., prevé 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. 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 aquéllas», lo cierto es que el num. 7º de este mismo canon precisa que «[e]n los procesos en que se¹ ejerciten derechos reales, en los divisorios, de deslinde y amojonamiento, **expropiación...**, 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» (Se resalta).*

*...no pierde de vista este Juzgador que dicha Corporación ha sido grandilocuente en establecer que, en casos como el que ahora se escruta, la regla a aplicar es la contenida en el canon 10º ibidem que señala «[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**», empero, dejando de presente que este escenario ocurre cuando la entidad pública “declina” la aplicación del anterior precepto normativo y se acoge al contenido en el art. 7º ya visto, para el efecto, loable es traer a colación la decisión AC5414-2019 de diciembre 13 de 2019 bajo*

¹ La expropiación es un fenómeno de derecho público, constitucional y administrativo, que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado, mediante indemnización: concretamente, a un ente de la Administración pública dotado de patrimonio propio.

la ponencia del H. Magistrado Octavio Augusto Tejeiro Duque, en la que se indicó:

Aun cuando esta Colegiatura ha remitido algunos asuntos a la oficina judicial del lugar donde se encuentra el predio, ha sido en circunstancias distintas a las que concitan su atención hoy, pues en ellos el ente público decidió voluntariamente radicar la demanda de imposición de servidumbre conforme al criterio especial del numeral 7, a partir de lo cual se infirió que declinó del beneficio que le otorgaba el numeral 10 en razón a su naturaleza jurídica; es decir, (...) si la aludida entidad, a sabiendas del foro perfilado para su defensa, abdicó de él al dirigir su demanda al «Juez Primero Promiscuo Municipal de Yarumal», mal podría anteponerse a ese querer la primacía detallada en el artículo 29 del Código General del Proceso».

4. Así las cosas, conforme al canon 139 del Código General del Proceso, se entra a desatar el asunto con base en las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

1. Sea lo primero anotar, que como el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial -Ibagué y Bogotá-, la Corte es la competente para definirlo, tal y como lo establece el artículo 16 de la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, reformado como quedó por el artículo 7º de la ley 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, puesto que el legislador privativamente determina la potestad e indica de manera precisa el funcionario que, con exclusión de cualquier otro, está llamado a encarar el debate.

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».*

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, (...).

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 mutandi*, en una controversia 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?»²

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”.

² 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.

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 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, 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 un inmueble situado en el municipio del Guamo – Tolima, que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura contra Herederos determinados e indeterminados de Ana Victoria Julia, Luz Eugenia, Ángela, Daniel Yezid, Emma Isabel, José Mariano y Leonora Aija Melendro Lozano.

Por tanto, atendiendo a las consideraciones esgrimidas, y por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura es *«una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Tama 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 por el despacho judicial de Bogotá, recuerda esta Corporación que, como lo señaló en auto AC140-2020:

«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)³.

6. Por las razones antedichas, se remitirá la presente demanda al Juzgado Cuarenta y Tres Civil del Circuito de

³ Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC2844-2019, entre otros.

Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que el conocimiento del proceso de la referencia deberá continuar por cuenta del Juzgado Cuarenta y Tres Civil del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido al Juzgado Primero Civil del Circuito del Guamo (Tolima), acompañándole copia de este proveído.

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

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: F98DDBF766ECF852F47C02892D8D4EEE4C50729025DA885058997D26C60A6D6B

Documento generado en 2022-03-11