



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC1093-2022

Radicación n.º 11001-02-03-000-2022-00443-00

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veintidós (2022).

Decide la Corte el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Tercero Civil del Circuito de Sincelejo (Sucre) y Treinta Civil del Circuito de Bogotá, D.C., para conocer de la demanda de expropiación promovida por la Agencia Nacional de Infraestructura «A.N.I.» contra Francisca Daza Moreno, herederos determinados de Silvestre Barrera de Horta y la Agencia Nacional de Tierras «A.N.T.».

ANTECEDENTES

1. Ante el primero de los despachos en mención la promotora instauró demanda de expropiación sobre una porción del predio denominado «Parcela N°17A», ubicado en la vereda «Santiago de Tolú» del municipio de Santiago de Tolú (Sucre), identificado con folio de matrícula inmobiliaria n.º 340-100633.

En el libelo la demandante invocó que ese juzgado es el competente «Por el lugar donde está ubicado el inmueble...».

2. Ese estrado admitió la demanda, realizó diligencia de entrega anticipada del bien y a continuación la rechazó por falta de competencia territorial, en razón a que conforme al precedente jurisprudencial (CSJ, AC140-2020, AC897-2021), en los casos en que uno de los extremos del litigio es una entidad pública, la competencia corresponde en forma privativa a los jueces del lugar de domicilio de esta, sin que exista posibilidad de renunciar al fuero subjetivo de atribución de competencia el tratarse de una regla privativa que se encuentra inserta en un canon de orden público, por ende, corresponde a su homólogo de la capital de la República el conocimiento del asunto.

3. El juzgado destinatario del expediente declinó el conocimiento y propuso el conflicto negativo indicando que la Agencia Nacional de Infraestructura «A.N.I.» renunció a la prerrogativa de instaurar la demanda en su domicilio, prefiriendo el fuero real de que trata la mentada norma, según lo reglado en el numeral 7 del artículo 28 del Código General del Proceso.

CONSIDERACIONES

1. Habida cuenta que la presente colisión de atribuciones de la misma especialidad jurisdiccional enfrenta juzgados de diferentes distritos judiciales, incumbe a esta Sala de Casación desatarla como superior funcional común de ambos, de acuerdo con los artículos 139 del Código General del Proceso y 16 de la ley 270 de 1996 modificado por el 7º de la ley 1285 de 2009.

2. Cuestión de primer orden es recordar que el servidor judicial tiene el deber de revisar, desde el inicio, el cumplimiento de los requisitos de forma de la demanda, conforme al numeral 2º del artículo 82 del Código General del Proceso. Además, es ese el momento en el que puede inadmitir o rechazar el escrito inicial por alguna de las causales del artículo 90 de la codificación adjetiva, entre ellas: «*cuando carezca de competencia*».

Una vez avocado el asunto debe seguir su conocimiento, salvo que el contradictor discuta la competencia por los mecanismos procesales expeditos o el advenimiento de los eventos fincados en los factores subjetivo o funcional, ello en virtud del principio de prorrogabilidad o «*perpetuatio jurisdictionis*» que la rige.

Al respecto la Sala ha puntualizado que:

(...) Al juzgador, ‘en línea de principio, le está vedado sustraerse por su propia iniciativa de la competencia que inicialmente asumió, pues una vez admitida la demanda, sólo el demandado puede controvertir ese aspecto cuando se le notifica de la existencia del proceso. Dicho de otro modo, ‘en virtud del principio de la ‘perpetuatio jurisdictionis’, una vez establecida la competencia territorial, atendiendo para el efecto las atestaciones de la demanda, las ulteriores alteraciones de las circunstancias que la determinaron no extinguen la competencia del juez que aprehendió el conocimiento del asunto. ‘Si el demandado (...) no objeta la competencia, a la parte actora y al propio juez le está vedado modificarla...’ (CSJ SC AC051-2016, 15 ene. 2016, rad. 2015-02913-00).

Postulado que se encuentra desarrollado en el numeral 2º del artículo 16 del Código General del Proceso según el

cual, «[l]a falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso».

En concordancia con tales disposiciones el inciso 2º del artículo 139 *ídem* expresa que «el juez no podrá declarar su incompetencia cuando la competencia haya sido prorrogada por el silencio de las partes, salvo por los factores subjetivo y funcional». (Subrayado impropio).

Como denota este precepto, las excepciones a la *perpetuatio jurisdictionis* se limitan a la concurrencia de los factores subjetivo y 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, 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.

De allí que el canon 16 de la citada obra arranca señalando, tajantemente, que «[l]a jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo. La falta de

competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente».

3. Ahora, el numeral 7º del artículo 28 del Código General del Proceso consagra que *«[e]n los procesos en 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 y mostrencos, 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».*

A su vez, el numeral 10º dispone 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 aquellas».*

Por tanto, para dirimir esta dualidad de competencias de carácter privativo, el canon 29 del C.G.P. dispone: **«[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» (Resaltado por la Corte).

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, pero en el evento de que sea parte una entidad pública, la competencia privativa será el del domicilio de ésta, como regla de principio.

Así lo tiene decantado la Sala, a través del precedente (AC140-2020), que guarda simetría con el *sub examine*, habida cuenta que el artículo 29 mencionado da prevalencia al factor subjetivo sobre cualquier otro, por cuanto la competencia «*en consideración a la calidad de las partes*» prima.

Sobre el particular, resáltese que el factor subjetivo se establece a partir de «*la calidad de las partes del juicio, con el fin de otorgar competencia a jueces de jerarquía superior cuando se trata de entidades públicas: nación, departamentos, municipios, intendencias y comisarias*»¹, y abre camino a los siguientes elementos axiales: I) una competencia «*exclusiva*» que consulta a determinados funcionarios judiciales y «*excluyente*» frente a otros factores que la determinan, al punto que proscribe la «*prorrogabilidad*»; II) cualificación del sujeto procesal que interviene en la relación jurídico adjetiva, revestido de cierto fuero como acaece con los Estados extranjeros o agentes

¹ Hernando Devis Echandía, *Tratado de Derecho Procesal Civil Parte General*, Tomo II, Editorial Temis, 1962, p. 147.

diplomáticos acreditados ante el gobierno de la República en los casos previstos por el derecho internacional (vr. g. num. 6º, art. 30 C.G.P.); y III) juez natural especial designado expresamente por el legislador para conocer del litigio en el que interviene el sujeto procesal calificado.

Criterio en sentido contrario desconocería el mencionado mandato legal (artículo 29), toda vez que daría prevalencia al fuero real sobre el subjetivo que contempla el citado precepto, lo que conlleva a omitir su tenor literal, a pesar de que el artículo 27 del Código Civil regula que *«[c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu»*.

Además, el artículo 28 de la misma obra consagra que *«[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»*; por lo que una interpretación en sentido adverso asimismo dejaría de lado como el factor subjetivo está presente en distintas disposiciones procesales: el artículo 28 de esta obra (numeral 10º) que corresponde al precepto 23 del Código de Procedimiento Civil (numerales 17º y 18º), entre otros eventos.

En otros términos, el factor de competencia subjetivo no ha tenido un capítulo propio en los ordenamientos procesales, en tanto sus disposiciones han quedado inmersas dentro de los capítulos que regulan otros factores

de competencia. Pero esto no significa que dicho factor sea inexistente, o haga las veces de subfactor de competencia.

De allí que, como lo precisó esta Corporación en el auto AC140-2020 mencionado, aludiendo al factor subjetivo de competencia:

Entendido pacíficamente este, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, como aquel que mira la calidad de las partes en un proceso, dado que permite fijar la competencia según las condiciones particulares o las características especiales de ciertos sujetos de derecho que concurren al mismo, es indudable que este ha estado presente en legislación procesal patria de manera dispersa, al punto que su regulación aparece dentro de los capítulos que disciplinan otros factores de competencia, situación que se ha mantenido hoy día.

Para comprender lo anterior, basta con mirar el desarrollo que ha tenido la ley procesal en punto al conocimiento de procesos civiles en los que el Estado es parte, aspecto sobre el cual, la Sala en providencia AC2429-2019, indicó:

“Con el Código de Procedimiento Civil de 1970, se adscribió a los jueces civiles del circuito todos los asuntos de ese linaje en los que el Estado fuera parte. Bajo dicha normatividad, era la calidad del sujeto el único criterio determinante de la asignación de competencia entre funcionarios, sin consideración a la cuantía del juicio, es decir, bastaba con que en la relación procesal interviniera una entidad de derecho público –como demandante o demandada–, para que el competente fuera el citado juez. Posteriormente, el Decreto 2282 de 1989 dispuso que la prerrogativa señalada en el canon 16 debía mantenerse solamente en los asuntos de menor o mayor cuantía, de modo que si la tramitación era de mínima cuantía, el fuero subjetivo desaparecía, y el asunto se asignaba al juez municipal en única instancia, siguiendo las pautas generales de atribución. Por ello, cabe afirmar que a partir de la vigencia de la norma recién citada, desapareció el fuero automático concerniente a la calidad de las entidades de derecho público, amalgamándose el factor subjetivo con el objetivo, cuantía del asunto. En la siguiente reforma al Código de Procedimiento Civil, introducida por la Ley 794 de 2003, el fuero especial que viene comentándose se eliminó definitivamente², de modo que, quizá sin proponérselo, la nueva

² Ya que el numeral 1º del artículo 16 pasó a decir: “Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos: 1. De los procesos contenciosos que sean de mayor cuantía,

regulación vació de contenido el artículo 21 del mentado estatuto adjetivo, relacionado con los sistemas de conservación y alteración de la competencia, que estaba restringido a “la intervención sobreviniente de agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno nacional”, pero siendo ahora estos los únicos que, en vigencia de dicha legislación, conservaban un “fuero especial”. El Código General del Proceso, a su turno, no replicó ninguna de las referidas soluciones, sino que introdujo un mandato de atribución subjetiva novedoso, ya no vinculado con la cuantía del asunto, como sucedía entre 1989 y 2003, sino con otro factor, el territorial, al decir que “[e]n los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquiera otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad”.

Conforme a lo expuesto, es viable sostener, entonces, que el factor de competencia subjetivo no ha tenido un capítulo propio en los ordenamientos procesales que han regido y rigen la actividad judicial, en tanto sus disposiciones han quedado inmersas dentro de capítulos que regulan distintos factores de competencia³, como son el territorial (Num. 10º, Art. 28 C.G.P.) y el funcional (Num. 6º, Art. 30, C.G.P.⁴), circunstancia que no le resta, de ninguna manera, su identidad y las características que le son inherentes⁵.

Por tanto, es inobjetable que tales preceptos desarrollan el factor subjetivo de competencia, el cual se establece a partir de la calidad de las partes del juicio, con el fin de otorgar competencia a jueces de cierta jerarquía o lugar cuando se trata de sujetos de derecho público internacional o entidades públicas del Estado, respectivamente⁶... (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020, rad. 2019-00320).

4. Lo dicho traduce que, en el caso concreto, corresponde el conocimiento del asunto al Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá, localidad donde tienen su

salvo los que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, eliminando cualquier referencia a la Nación o entidades de derecho público en general.

³ Ver en este mismo sentido, CSJ AC5444-2018 y AC2844-2019, entre otros.

⁴ Que armoniza con el Art. 27 ibídem.

⁵ como lo son: **i)** *competencia exclusiva y excluyente*: porque consulta a determinados funcionarios judiciales y desplaza a otros factores que la determinan, al punto que proscribiera la prorrogabilidad; **ii)** *cualificación del sujeto procesal*: ya que reviste de cierto fuero al extremo que interviene en la relación jurídico adjetiva, como acaece en los supuestos de las normas citadas; y, **iii)** *juez natural especial*: ya que es designado expresamente por el legislador el juez que va a conocer del litigio en el que interviene el sujeto procesal calificado (CSJ AC5444-2018).

⁶ Coinciden con esta posición los tratadistas Hernando Devis Echandía, *Tratado de Derecho Procesal Civil Parte General*, Tomo II, Editorial Temis, 1962, pág. 147, y, Hernán Fabio López Blanco, *Código General del Proceso – Parte General*, Editorial Dupré Editores, 2016, pág. 252.

domicilio la entidad demandante y la convocada, en tanto las dos ostentan la condición de entidades públicas y se ajustan al fuero concurrente aplicable y privativo, de acuerdo con la comentada armonización de las reglas de competencia para cuando esté vinculada una persona jurídica de dicha connotación.

Lo anterior 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.

A su vez, la Agencia Nacional de Tierras «A.N.T.», es estatal de naturaleza especial, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, de donde la competencia para conocer del presente asunto se determina y radica también en el juez del lugar de su domicilio, correspondiente a la ciudad de Bogotá acorde con el artículo 2º del decreto 2363 de 2015.

En efecto, para aplicar los parámetros de competencia de forma exclusiva es indispensable la certeza sobre la condición de los entes intervinientes, es decir, que se trate de *«una entidad territorial, o una entidad descentralizada por*

servicios o cualquier otra entidad pública», de lo contrario, se acudirá al fuero general.

El precepto 68 de la ley 489 de 1998 prevé que son *«entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas».*

Así las cosas y como quiera que el parágrafo del canon 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que, por *«entidad pública se entiende todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%»,* se concluye que la demandante y la entidad accionada ostentan la

característica de pública, de donde le resulta aplicable el numeral 10º del artículo 28 del Código General del Proceso.

Y si bien es cierto que en los juicios de expropiación la competencia territorial la determina el lugar donde se encuentra el predio objeto del litigio, por aplicación del numeral 7º de la misma norma, esta adscripción en el *sub lite* debe ceder por el domicilio de las entidades descentralizadas en mención, por virtud del numeral 10º de la citada codificación adjetiva, en concordancia con el canon 29 *ibídem*, que da prevalencia al factor subjetivo sobre cualquier otro.

5. Desde esta óptica, carece de razón el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá para rehusar la competencia en el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, comoquiera que, ante la concurrencia de entidades públicas como demandante y demandada, era del caso acudir dentro del marco de tal prevalencia al canon 29 del Código General del Proceso, para establecer que el asunto corresponde conocer al juzgado cabecera del circuito judicial del domicilio de las entidad territorial convocada, Bogotá, que a la vez corresponde al domicilio de la parte actora.

6. Como consecuencia de lo anotado se remitirá el expediente al Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá, por ser el competente para conocer del mencionado proceso, y se informará de esta determinación al otro despacho judicial involucrado en la colisión que aquí queda dirimida.

DECISIÓN

Con base en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **declara** que el competente para conocer del proceso de la referencia es el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá, al que se le enviará de inmediato el expediente.

Comuníquese esta decisión al otro estrado judicial involucrado en el conflicto, para lo cual se remitirá una copia de esta providencia.

Notifíquese.

AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

Magistrado

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo

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: F208987E3007EFAFF40F61E624784F0F5B40EE51BAE575D803D94444D934B19C

Documento generado en 2022-03-18