



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC515-2022

Radicación n° 11001-02-03-000-2022-00517-00

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

Decide la Corte el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá, D.C., y Quinto Civil del Circuito de Sincelejo dentro del proceso declarativo especial de expropiación judicial promovido por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en contra de Jesús Antonio Zabala Peláez.

ANTECEDENTES

1. **Pretensiones:** Por intermedio de la presente acción la demandante solicitó, entre otras cosas: *(i)* que se decrete la expropiación del terreno identificado con la cédula catastral No. 702210001000000010482000000000 y folio de matrícula inmobiliaria No. 340-55123 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo y *(ii)* establecer en la sentencia que el inmueble objeto de esta demanda luego de segregar el área expropiada requerida de mil ciento veintiséis punto treinta metros cuadrados (1126.30M²); queda un área sobrante a favor del demandado

de treinta hectáreas siete mil treinta y cuatro coma veintidós metros cuadrados (30has 7.034,22 M2).

2. Lugar de radiación de la demanda. La demanda se presentó para su trámite en los jueces civiles del circuito de Sincelejo (Reparto), señalando en el acápite de competencia y cuantía, lo siguiente:

«De entrada debe indicarse señor Juez que usted es el COMPETENTE para conocer esta acción, porque en este asunto debe prevalecer la ubicación del inmueble sobre el lugar del domicilio de la Entidad Pública demandante, como fuero que determine la competencia, para ello, atendiendo a la facultad establecida en el artículo 15 del Código Civil, la entidad que represento expresamente renuncia al factor subjetivo que consagra el numeral 10 del artículo 28 del C.G.P., en concordancia con lo establecido en el artículo 29 de la citada codificación, para que en esa línea, se de prevalencia al fuero real que consagra el numeral 7° del artículo 28 ibídem. Lo anterior, a fin de garantizar los derechos al acceso a la administración de justicia y debido proceso, no solamente de la Entidad P[ú]blica demandante sino de los propietarios demandados, pues con ello se optimiza el ejercicio de una defensa integral, al tener la facultad de acudir ante el Juez donde tienen su domicilio, puesto que como lo refleja el ítem notificaciones de esta (sic) escrito, los demandados tiene su domicilio en el predio de mayor extensión del área de terreno objeto de expropiación.

La tesis antes expuesta, fue acogida y desarrollada recientemente por la Corte Suprema de Justicia, en auto AC813-2020 de fecha 10 de mayo de 2020, Magistrado Dr. Aroldo Wilson Quiroz (...) pronunciamiento que ratifica la postura de la Agencia Nacional de Infraestructura, de renunciar expresamente al fuero subjetivo, domicilio de la Entidad, para darle prevalencia al fuero real, ubicación del bien, como factor territorial que determine la competencia para conocer y tramitar este proceso, argumentos especiales que se solicita sean valorados al momento de calificar la demanda».

3. **El conflicto.** En auto calendado el 18 de mayo de 2021, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Sincelejo, rechazó la demanda y, en consecuencia, ordenó remitirla a los juzgados civiles del circuito de Bogotá, D.C. (Reparto), argumentando que el conocimiento del asunto se determina por la competencia privativa contenida en el numeral 10 del artículo 28 del Código General del Proceso, la cual establece que la competencia atañe al juez del domicilio de la entidad del Estado.

4. Recibido el expediente por cuenta del Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá, D.C., mediante proveído adiado el 24 de enero de 2022, también declaró su falta de competencia al indicar que *«basta advertir que en este caso en particular no es dable el soporte jurisprudencial traído para el efecto, teniendo en cuenta que la Agencia Nacional de Infraestructura renunció al factor subjetivo al presentar el libelo en la ciudad de Sincelejo Departamento de Sucre, prefiriendo el fuera real en virtud de la ubicación del bien que se encuentra ubicado en el Municipio de Coveñas (páginas 5 y 6 archivo 2)»*.

5. Esta última autoridad, planteó el conflicto negativo y, consecuentemente, envió el expediente a esta Corporación para dirimirlo.

CONSIDERACIONES

1. Como el conflicto de competencia que se analiza se establece entre dos autoridades judiciales de diferentes

distritos, a esta Corporación le atañe dirimirla como superior funcional común de ellos, según lo establecen los artículos 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, este último modificado por el artículo 7° de la Ley 1285 de 2009.

2. El ordenamiento jurídico colombiano ha instaurado mecanismos de competencia con el objetivo de distribuir los procesos entre las distintas autoridades judiciales dentro del territorio nacional, para tal fin, la legislación acude a los factores territorial, objetivo, subjetivo, funcional y de conexidad.

Mediante el factor territorial la competencia se determina con apoyo a los diferentes fueros como lo son: personal (domicilio del demandado), real (lugar de ubicación de los bienes), contractual (lugar del cumplimiento de cualquiera de las obligaciones), social (establece la competencia en los procesos relacionados con sociedades), sucesoral o hereditario (último domicilio del causante) y de administración (lugar en donde se verificó la administración o gestión objeto del proceso).

Por su parte el factor subjetivo, responde a las calidades especiales de las partes del litigio, el cual otorga, entre otras, un fuero preferente para las entidades del estado, como se desprende del numeral 10 del artículo 28 del Código General del Proceso que reza: *«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».

El factor objetivo, se subdivide en *i)* la naturaleza, que consiste en la descripción abstracta del tema en litigio y *ii)* la cuantía, que se trata como un elemento complementario del primero conforme a los artículos 15 y 25 *ejusdem*.

El factor funcional consulta la competencia en atención a las funciones de los jueces en las diferentes instancias, atendiendo a los grados de juzgamiento, los cuales tienen una organización jerárquica por estar adscritos a una misma circunscripción judicial.

El factor de conexidad, que reconoce el fenómeno acumulativo en sus distintas variables: subjetivas (acumulación de partes –litisconsorcios–), objetivas (de pretensiones, demandas o procesos) o mixtas.

A pesar de la claridad referida respecto de la competencia de los jueces dentro del territorio nacional, hay casos en los cuales varios de esos fueros pueden concurrir en una misma causa, lo que genera una pluralidad de jueces llamados a tramitarla, en cuyo caso la ley otorga al actor la facultad de escoger entre ellos, sin que, en principio, tal voluntad pueda ser desconocida por el operador jurídico.

Es lo que acontece con los procesos de expropiación, el numeral 7 del artículo 28 *ejusdem* fija una «*competencia privativa*» con base en la cual asigna en forma exclusiva, única y excluyente al juzgador del lugar donde esté el bien

involucrado en la *litis* el deber de conocerlas, en cuanto prescribe que *«[e]n los procesos en que se ejerciten derechos reales (...) en los de 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»*, siendo ese un claro ejemplo de fuero real exclusivo.

No obstante, el numeral 10, *Ib.*, previene 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 donde emerge otro fuero privativo de carácter general o personal que se funda en la calidad del sujeto para asignar competencia al juez de su domicilio.

Así las cosas, cuando se pretenda la expropiación de un predio por parte de una entidad del Estado, serían competentes, en principio, el juez del domicilio de la entidad estatal o el del lugar de ubicación del bien inmueble.

Frente a esta concurrencia de fueros privativos la Sala de esta Corporación resolvió con el voto de la mayoría en auto AC140-2020, que el enfrentamiento entre los numerales 7 y 10 del artículo 28 del Código General del Proceso debe dilucidarse atendiendo la prelación que el artículo 29 del mismo ordenamiento reconoce por la *«calidad de las partes»*.

En esta decisión la Sala indico lo siguiente:

«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.

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)».

3. Para el caso en concreto, resulta imperioso anotar que la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) de conformidad con la providencia antes anotada no le es posible despojarse a su fuero subjetivo, puesto que, es una norma de orden público e irrenunciable para la parte que tenga la calidad de entidad estatal.

Entonces, si bien en el proveído AC813 del 10 de marzo de 2020, citado por la ANI en su demanda, se abordó un caso similar que entregó la competencia a un despacho judicial fuera del Distrito Capital; lo cierto es que dicha providencia judicial no corresponde al criterio mayoritario plasmado en AC140 del 24 de enero de 2020, que, incluso, ha sido refrendado recientemente en AC5728 del 1° de diciembre de

2021 por el Magistrado Ponente de la primera decisión reseñada por la ANI, que respecto al carácter irrenunciable del fuero señaló:

«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 10° 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».

Con ese cariz, debe advertirse a la demandante que, contrario a su deducción, el lugar de radicación de su demanda, necesariamente corresponde al de su domicilio y verificada la información allegada con el escrito inicial y la publicada en internet¹, se advierte, que la ANI 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

¹ <https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>

administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte, según decreto 4165 del 03 noviembre de 2011», cuyo domicilio o asiento principal se establece en Bogotá, D.C.

Vista la anterior calidad, se acude ahora al precepto 38 de la Ley 489 de 1998, según el cual, la Rama Ejecutiva del poder público, la integran entre otros, **el sector descentralizado por servicios**, del que hace parte la accionante, ratificándose así la pertinencia de subsumirla en la pauta décima del canon 28 del Código General del Proceso, y la imposibilidad de renunciar o abdicar a la misma, como pretendió establecerlo el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de esta ciudad para desprenderse del trámite, pues se itera, las normas procedimentales son de obligatorio cumplimiento, y por tanto, inalterables.

Desde esa óptica, carece de razón el Juzgado de esta ciudad al rehusar la competencia en el asunto del epígrafe porque, si bien es cierto, existe una competencia privativa descrita en el numeral 7 del artículo 28 del Código General del Proceso, que la fija en el lugar de ubicación del bien inmueble, no lo es menos que esta Sala ha indicado que el criterio que debe prevalecer es el del domicilio de la parte demandante al ser una entidad pública; por lo tanto, no queda otra vía diferente a la de ceñirse a la regla imperativa, que para este caso específico, es la ciudad de Bogotá, D.C., pues así se desprende de la información adosada al plenario.

4. Como consecuencia de lo anotado, se remitirá el expediente al despacho del Distrito Capital, por ser el

competente para conocer de este asunto y se informará esta determinación al otro funcionario involucrado en la colisión que aquí queda dirimida.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar que el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá, D.C., es el competente para conocer la expropiación instaurada por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Jesús Antonio Zabala Peláez.

SEGUNDO: Remitir el expediente al citado despacho para que proceda de conformidad. Comunicar lo decidido a la otra autoridad judicial y al demandante.

TERCERO: Librar los oficios correspondientes por Secretaría.

NOTIFÍQUESE

MARTHA PATRICIA GUZMÁN ÁLVAREZ

Magistrada

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

MARTHA PATRICIA GUZMÁN ÁLVAREZ

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: 4DE935E21098618EC6E23B05846EFEB2A33D43CB44B0FD375B9A85005C666891

Documento generado en 2022-02-21