



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC1342-2022

Radicación n.º 11001-02-03-000-2022-00549-00

Bogotá D.C., primero (1) de abril de dos mil veintidós (2022).

Decide la Corte el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio (Meta) y Cincuenta y Uno 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 Algodoneros de Villavicencio S.A., Corporación Algodonera de los Llanos en liquidación e Instituto Financiero del Casanare «IFC».

ANTECEDENTES

1. Ante el primero de los despachos en mención la promotora instauró demanda de expropiación sobre una porción del predio denominado «*PREDIO RURAL LOTE*», ubicado en la vereda «*Brasilia*» del municipio de Paratebueno (Cundinamarca), identificado con folio de matrícula inmobiliaria n.º 160-24530.

En el libelo la demandante invocó que ese juzgado es el competente por «*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 el numeral 7º del Artículo 28 Ibídem...».

2. Ese estrado la rechazó por falta de competencia territorial, en razón a que por aplicación del numeral 10 del artículo 28 del Código General del Proceso en concordancia con el precepto 29 de la misma obra, prevalece la competencia en consideración de la especial calidad de la entidad pública actora, por lo que no puede aplicarse el numeral 7 del mencionado artículo pues si bien en los procesos de esta naturaleza la competencia territorial se determina por el lugar de ubicación del bien objeto de litigio, prevalece el fuero subjetivo atribuyéndose el conocimiento de forma privativa al juez del domicilio de la convocante, conforme al precedente jurisprudencial (CSJ, AC930-2020, AC140-2020), y sin que tal atribución de competencia sea renunciable por las partes por su carácter imperativo. 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 el Juzgado de Villavicencio no tuvo en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación (AC1032-2021) ha indicado posible que la entidad pública renuncie al fuero especial establecido a su favor, lo cual sucedió en el *sub judice* porque la actora en el libelo gestor indicó que prefería la prevalencia del fuero real 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. 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 desde el precedente (AC140-2020), que guarda simetría con el *sub examine*, habida cuenta que el artículo 29 del Código General del Proceso 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

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

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 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.

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 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,

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**, 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).

*respectivamente*⁶... (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020, rad. 2019-00320).

3. Y en cuanto atañe a la renuncia al fuero subjetivo mencionado, recuerda esta Corporación que, como lo señaló en el 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

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.

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 AC4273-2018)⁷.

4. Lo dicho traduce que correspondería el conocimiento del asunto tanto a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá, localidad donde tiene su domicilio la entidad demandante, como a los Juzgados Civiles del Circuito del distrito judicial de Yopal porque en todo el departamento de Casanare tiene su domicilio la entidad vinculada por pasiva, en tanto ambas dos personas jurídicas 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, el Instituto Financiero del Casanare «IFC», es una empresa comercial y de gestión económica del departamento de Casanare, con personería jurídica,

⁷ Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC2844-2019, entre otros.

autonomía administrativa y presupuestal, vinculada a la Secretaria de Desarrollo Económico, con domicilio en el departamento de Casanare, de acuerdo con el artículo 1 y 4 del decreto 0073 de 2002.

Sin embargo, a pesar de que la aplicación de los factores subjetivo y territorial prevalente, de que trata el numeral 10º del artículo 28 del Código General del Proceso, posibilitan en el preciso caso de autos el conocimiento del asunto tanto en el distrito judicial de Yopal como en el de Bogotá, y toda vez que en el presente conflicto no se encuentra involucrado ninguno de los Juzgados Civiles del Circuito del distrito judicial de Yopal, el conocimiento corresponderá al Juzgado Cincuenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, pues de otra manera se generaría el desconocimiento del fuero privativo reglado y aplicable al *sub lite*, según ya se vio (numeral 10º).

5. Desde esta óptica, carece de razón el Juzgado Cincuenta y Uno 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 la entidad actora.

6. Como consecuencia de lo anotado se remitirá el expediente al Juzgado Cincuenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, por ser el competente para conocer de la mencionada

demanda, y se informará de esta determinación al otro funcionario 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 de la demanda de la referencia es el Juzgado Cincuenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, al que se le enviará de inmediato el expediente.

Comuníquese esta decisión a los otros estrados judiciales involucrados en el conflicto, para lo cual se les 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: 90E26E59C3B60A54CCB5531B2CC0D4714CA1E83068ED247BCCC551F56B1F9F1A

Documento generado en 2022-03-31