



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC1549-2022
Radicación n.º 11001-02-03-000-2022-00594-00

Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil veintidós (2022).-

Se decide el conflicto de atribución suscitado entre los Juzgados Civiles del Circuito, Primero de Montería y Cuarto de la capital de la República, para conocer del juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-** frente a la **CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES AGROPECUARIAS DE CÓRDOBA- CORFEXACOR.**

ANTECEDENTES

1. Por motivos de utilidad pública e interés social, la gestora de la *Litis* solicitó ante los Jueces Civiles del Circuito de Montería, se declarara la expropiación del inmueble denominado “*COLISEO Y EXPOSICIONES MIGUEL VILLAMIL MUÑOZ*”, ubicado en esa municipalidad, e identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 140-31387, cuya titularidad del derecho real de dominio figura a nombre de la corporación demandada.

En el escrito inicial, fincó la atribución en atención al “*lugar donde está ubicado el inmueble*”¹.

¹ Anexo 01. Cuaderno principal único. Expediente digital

2. La demanda correspondió por reparto al Despacho Primero Civil del Circuito de Montería, quien avocó conocimiento mediante de auto de 14 de enero de 2019, pero posteriormente lo declinó con sustento en el fuero 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, al considerar que dado el carácter de “*Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva*”, el trámite debe ser rituado en Bogotá, domicilio de la gestora del pleito, a donde remitió las diligencias².

3. Inconforme, la agencia promotora del juicio formuló contra la anterior determinación, recurso de reposición y en subsidio de apelación, tendiente a que las actuaciones permaneciesen en la denotada circunscripción, en razón al criterio real contemplado en el numeral 7° de la aludida previsión 28³. Sin embargo, dichos mecanismos fueron rechazados por improcedentes⁴.

5. A su vez, el estrado Cuarto de la citada área y categoría de la urbe destinataria, también se abstuvo de asumir la competencia, y en efecto, provocó la colisión negativa que ahora se desata, tras señalar que la “*naturaleza jurídica pública*” de ambos extremos procesales, le permitía a la actora adscribir la asignación en la judicatura remitente, por ser el domicilio de la accionada⁵.

6. Planteada así la controversia, llegaron las diligencias a la Corte.

² Anexo 12. Auto declara falta de competencia

³.Anexo 15. Recursos de Reposición y Apelación

⁴ Anexo 16.Auto no tramita recurso por falta de competencia

⁵ Anexo 23. Auto Suscita Conflicto de Competencia.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Determinar el juez civil competente para conocer del proceso de expropiación, en el que se discute la manera de adoptar el foro subjetivo y prevalente previsto en el ítem 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta el linaje público de los sujetos procesales inmersos en el juicio y la índole real del derecho allí discutido.

2. Facultad de la Corte para decidir el conflicto

Como la divergencia para avocar el conocimiento del debate se trabó entre estrados de diferente distrito judicial, le corresponde a la Corte dirimirla como superior funcional de aquellos, a través del Magistrado Sustanciador, como establecen los artículos 35 y 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, este último modificado por el séptimo de la 1285 de 2009.

3. Factores y prevalencia entre foros privativos cuando las partes son personas jurídicas de derecho público

Estos determinan el operador judicial a quien el ordenamiento atribuye el conocimiento de una controversia en particular, razón por la cual, al asumirla o repelerla, el administrador de justicia tiene la carga de orientar su resolución con fundamento en las disposiciones del Código General del Proceso, en particular las contenidas en el Capítulo I, Título I, Sección Primera, Libro Primero, a la luz

de lo manifestado por el demandante y las pruebas aportadas.

De conformidad con el numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, “*en los procesos en que se ejerciten derechos reales, en los divisorios, de deslinde y amojonamiento, **expropiación**, servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza... 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*”. (Negrilla fuera del texto original).

No obstante, el numeral décimo de la misma norma, indica que “*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... 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*”.

De ahí que, cumple precisar que el estatuto procesal asignó en ambos numerales una competencia territorial privativa, en el primero de tales, en razón de un fuero o foro real “*por lugar donde estén ubicados los bienes*”, y el segundo a la calidad del sujeto, “*por el domicilio de la entidad*”.

En cuanto a la asignación privativa o única como se conoce en la doctrina, consiste en que de la multiplicidad de jueces que existe dentro de la jurisdicción ordinaria solo uno de ellos puede conocer válidamente del asunto y llevarlo a feliz término, competencia especial que se enlista en la norma

procesal y que se enmarca como una excepción a la regla general para determinar la facultad decisoria por razón del territorio, esto es, el domicilio del demandado.

Se desprende de lo anterior que, cuando se presenta una colisión atribucional entre dos fueros privativos como la que ahora concierne la atención de la Sala, no es del resorte del actor elegir el lugar donde presentar el libelo genitor, sino que es la ley la que señala cuál de los dos prevalece, pues, el artículo 29 *ejusdem*, preceptúa que *“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”*⁶.

Ahora bien, cuando solo una de las partes es entidad pública, no podría resultar de recibo la tesis que ve una prerrogativa a favor de ésta, de la cual puede a voluntad hacer o no ejercicio, dado que la literalidad del numeral décimo del artículo 28 del Código General del Proceso, 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 expresa de la ley”*.

Tampoco sería viable sostener ese otro criterio que privilegia el foro real (28-7), sobre el consagrado por el legislador en razón de la naturaleza de la persona jurídica de

⁶ Criterio reiterado en CSJ AC 4273-2018 y en CSJ AC 4641 de 2019.

derecho público (28-10), ignorando esta última regla que el legislador previó para, precisamente, solucionar los casos en los que debe determinarse qué factor o fuero aplicar a un caso concreto.

Y es que el artículo 29 del Código General del Proceso, sin excluir en manera alguna las controversias que lleguen a suscitarse dentro del fuero territorial, señaló con contundencia, que “[e]s *prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes*” sobre cualquier otra, y ello cobija, naturalmente, la disposición del mencionado numeral décimo del artículo 28 *ibidem*, que por mandato del legislador y en razón de su margen de libertad de configuración normativa se determinó prevalente sobre las demás.

Por tanto, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales o en los específicos que señala el numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, como el de expropiación, *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.

No obstante, en virtud de la evocada calidad subjetiva, puede acontecer que la contienda comprenda dos personas jurídicas que teniendo asiento principal en circunscripciones diferentes, sean subsumibles en la pauta 28-10, evento que pese a carecer de regulación normativa expresa, bien puede ser zanjado acudiendo a otra pauta prevalente de asignación.

4. Criterio de Unificación de la Jurisprudencia.

La Sala con el propósito de dirimir discusiones similares a la presente, en auto de unificación de la jurisprudencia de 24 de enero de 2020 (AC140-2020), que se convierte en una guía indiscutible de solución, estimó que,

“Como se anotó anteriormente, en las controversias donde concurren los dos fueros privativos enmarcados en los numerales 7° y 10° 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? 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 10° 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 aquél 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. 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 concurran 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), así como también que “en esta clase de disyuntivas, la pauta de atribución legal privativa aplicable, dada su mayor estimación legal, es la que se refiere al juez de domicilio de la entidad pública, por cuanto la misma encuentra cimiento en la especial consideración a la naturaleza jurídica del sujeto de derecho en cuyo favor se ha establecido” (AC4798-2018).

5. El caso concreto

De acuerdo a lo dilucidado, si en un asunto específico son predicables los fueros privativos de los artículos 7° y 10° del Código General del Proceso, debe aplicarse, siguiendo las orientaciones de esta Sala, el último de los mencionados, es decir, el relativo al domicilio de la entidad territorial, descentralizada por servicios o de cualquier otra que sea parte.

Sin embargo, en el *sub-judice*, ese predicamento no es procedente, porque verificada la información allegada con el

escrito genitor y la publicada en internet⁷, se advierte que la precursora 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, según decreto 4165 del 03 noviembre de 2011”*, cuyo domicilio o asiento principal se halla en Bogotá.

Carácter que igualmente exhibe el extremo pasivo del litigio, puesto que CORFEXACOR es una corporación adscrita a la Gobernación de Córdoba⁸, cuya calidad de ente territorial, también suscita el referido estatus, y quien lógicamente ostenta el asiento cardinal en su jurisdicción, Montería, lo que confluente, en que a los dos sujetos procesales concernidos, le es aplicable la regla décima del canon 28 referido.

Así entonces, dado que en los beneficios de la preanotada pauta de asignación privativa, concurren sujetos de raigambre público con vecindades diferentes, y que no existe un criterio legal que privilegie uno u otro, lo pertinente para solucionarlo, es atraer a la discusión otro foro de linaje prioritario, esto es, el territorial séptimo de la pluricitada previsión 28, comoquiera que el de **expropiación** es uno de los procesos allí enunciados por comprender el ejercicio de un derecho real, lo que permite determinar que, al juzgador del sitio donde se halla el bien a expropiar, le asiste la aptitud legal para administrar justicia, máxime cuando tal decisión coincide con la voluntad expresada del interesado.

⁷ <https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>

⁸ Anexo 01. Cuaderno Principal Único. Folios 45 a 48 del PDF. Escritura Pública No.1265 de la Notaría Segunda de Montería. Compraventa de bien inmueble. (Anexo 03. Petición Entrega de títulos. Incoada por la Gobernación de Córdoba).

En un asunto de contorno similar, esta Corte sostuvo, que,

“en asuntos como el sub examine donde, iterase, están contrapuestas dos o más entidades de naturaleza pública o semipública, no es de aplicación lo consignado en el aludido precepto, porque en rigor de verdad nada dice acerca de ello, debiendo entonces, a fin de determinar la competencia por el factor territorial, acudirse a las reglas generales estatuidas en el artículo 28 del Estatuto Adjetivo. (...) 2.4. Puestas las cosas de esta manera, deviene palmario que la norma llamada a fijar la competencia en materia del territorio es la prevista en el numeral 7° del precepto 28, ibídem, que atribuye el conocimiento al juez del sitio de ubicación del inmueble materia de la servidumbre. (...) Cuanto se ha dicho no desconoce, de ningún modo, las directrices fijadas por la Sala mayoritaria en el auto de unificación de jurisprudencia AC140, de 24 de enero de 2020, porque el supuesto de ahora es enteramente distinto al ventilado en aquella oportunidad. Nótese que allí no concurrían, en ambos extremos procesales, entidades de las relacionadas en la regla 10ª del artículo 28 del Estatuto Adjetivo” (CSJ, AC417-2020).

6. Conclusión

En definitiva, como la contienda congrega dos sujetos de estirpe pública con asiento en circunscripciones diferentes, resulta pertinente morigerar esa concurrencia subjetiva, atrayendo a la discusión el foro real referente a la ubicación del inmueble objeto de la expropiación, por lo que se ordenará enviar el expediente al Despacho involucrado de Montería, donde se sitúa tal fondo, y valga decirse, fue radicado el escrito introductor.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **RESUELVE** el conflicto de competencia

surgido entre los juzgados mencionados, determinando que al Primero Civil del Circuito de Montería corresponde conocer el juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-** frente a la **CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES AGROPECUARIAS DE CÓRDOBA- CORFEXACOR.**

Devuélvase el expediente a dicha oficina y mediante oficio infórmese de tal situación a la otra involucrada.

Notifíquese,

ALVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

Magistrado

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Álvaro Fernando García Restrepo

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: 679D2250794CE6CDD58C8A5909734794FF1943DF6D343AF03A8FDB9B47D168FC

Documento generado en 2022-04-20