



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC1891-2022

Radicación n.º 11001-02-03-000-2022-01027-00

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022).

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre el Juzgado Promiscuo del Circuito de Frontino y el despacho Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la **Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)** contra **Robinson Jiménez Montoya**.

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al «*Juzgado Promiscuo del Circuito de Frontino- Antioquia*», la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, que se decrete «...*la expropiación por vía judicial por motivos de utilidad pública o de interés social, a favor de la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA-ANI**, por consiguiente, la transferencia forzosa de una zona de terreno... elaborada por la **Concesión AUTOPISTAS URABÁ S.A.S.**, para la ejecución del proyecto vial **AUTOPISTA AL MAR 2 DEL PROYECTO AUTOPISTA PARA LA “PROSPERIDAD” UNIDAD FUNCIONAL 1, EN EL TRAMO CAÑASGORDAS-URAMITA**, (...) que es segregado de un predio de mayor extensión denominado “Yarumito” ubicado en la Vereda “El Paso / La Balsita” (según ficha catastral) en la jurisdicción del Municipio de Cañasgordas, Departamento de Antioquia, identificado con el folio de*

*matrícula inmobiliaria No. 011-17180 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino (...)*¹.

También, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial, *«(...) debido a la aplicación del Fuero Real determinado por la ubicación del inmueble de conformidad con el numeral 7 del artículo 28 del Código General del Proceso y en auto de fecha 03 de agosto de 2020 de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil en Demanda de Expropiación Promovida por la Agencia Nacional de Infraestructura ANI., contra el señor José Luis Gómez Gómez con Radicado No. 11001- 02-03-000-2020-01442-00 (...)*².

2. El escrito incoativo fue asignado al Despacho Promiscuo del Circuito de Frontino, el cual -con proveído del 09 de noviembre de 2021- resolvió rechazar la demanda por falta de competencia. Para ello, manifestó que:

«(...) la Corte Suprema de Justicia en recientes pronunciamientos, como la AC 1228-2021, radicación 11001-02-03-000-2021-00707-00, del 12 de abril de 2021, con ponencia del Magistrado Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, ha indicado: “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 esta, como regla de principio”

...Así las cosas, la demandante ostenta la característica de pública, razón por la cual le es aplicable el numeral 10 del artículo 28 del Código General del Proceso, que contempla un evento constitutivo del factor subjetivo, el cual tiene prelación (art. 29 ejusdem) y hace que la atribución sea improrrogable y quede, por tanto, por fuera del ámbito de disposición de los contendores procesales, quienes no pueden modificarla ni renunciar a ella, al tratarse de un tema de orden público, que es imperativo y, por

¹ Folio 1-27. Archivo 01EscritoDemanda.pdf. Expediente digital.

² *Ibidem*.

ende, de obligatorio cumplimiento para ellos y también para el juez.»³.

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido al Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 8 de marzo de 2022, optó por rechazar la demanda. Y, promovió el conflicto negativo que ocupa la atención de la Corte. Precisó que:

*«... No debe perderse de vista que la entidad pública es la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- que funge como parte demandante en el presente asunto, la que decidió presentar la demanda en Frontino Antioquia, luego entonces quien debe conocer es el juez del municipio donde se presentó la demanda y que a la postre resulta ser el lugar con jurisdicción donde se ubica el inmueble objeto de expropiación, en el entendido que al haberse escogido tal municipio para el adelantamiento del proceso, se entiende que **renunció** a lo que consagra el numeral 10o del artículo 28 ib. Sobre ese aspecto la Corte Suprema de Justicia en decisión AC4043-2018, la cual comparte esta funcionaria enfatizó:*

“que en la hora actual existe un «beneficio» para la «entidad pública» que la autoriza a demandar en el lugar de su domicilio, o a exigir que sea convocada allí; empero, cuando es ella la que activa el aparato judicial y al fijar la competencia se dirige ante el juez de la ubicación del predio con apoyo en el numeral 8 del artículo 28 ibídem, que le confiere tal posibilidad, esa conducta positiva denota, sin duda, un acto de renuncia, cuando menos tácita a la prerrogativa legal que la habilita para dirigirse ante el funcionario de su domicilio, máxime si hay motivos para considerar que el traslado del asunto a una zona distinta a esa, deviene en perjuicio de sus intereses” (se subraya fuera de texto)⁴.

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

³ Archivo 03AutoRechazaCompetencia.pdf. Expediente digital.

⁴ Archivo 07AutoProponeConflictoNegativaCompetencia.pdf. Expediente digital.

II. CONSIDERACIONES

1. Sea lo primero anotar, que como el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial -Antioquia 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 *ibídem* 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, 23 marz. 2022, rad. 2021-04273-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 14 dic. 2020, rad. n.º 2020-02912-00 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.

4. 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?»⁵

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 10º del

⁵ 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.

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 AC1867 de 2021, 14 jul. 2021, 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.

5. El asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre un inmueble

situado en el municipio de Cañasgordas- Antioquia, que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura contra Robinson Jiménez Montoya. 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).

6. 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 AC968-2022, 11 mar. 2022, rad 2022-00610-00)⁶.

7. Por las razones antedichas, se remitirá la presente demanda al Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

⁶ Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC2844-2019, entre otros.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado de la Sala de Casación 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 Uno Civil del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Juzgado Promiscuo del Circuito de Frontino, 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: E0A64839E3134A32ACB9A1895F28D19D7C0430B58FBDEF5944ADEC867A714FBB

Documento generado en 2022-05-12