



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC1888-2022

Radicación n.º 11001-02-03-000-2022-01196-00

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

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá y el despacho Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la **Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)** contra la **Sociedad Mustafa Hermanos S.A.S.- antes Mustafa Hermanos & CÍA .S. EN C.**

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al «*Juez Civil del Circuito de Zipaquirá (reparto)*», la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, que se decrete «...*la Expropiación por Vía Judicial a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI- antes Instituto Nacional de Concesiones – INCO -, de: Una zona de terreno a segregarse del inmueble, identificado con el Número Predial Nacional 25-175-00-00-00-00007- 3243-0-00-00-0000 (...)* de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de **Bogotá Norte.**, denominado **LOS ROBLES LOTE 43**, ubicado en el área **Rural** de la Vereda **La Balsa**, Municipio de **Chía**, Departamento de **Cundinamarca (...)»¹. También,**

¹ Folio 31, archivo 31Demanda.pdf. Expediente digital.

indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial, «Según lo establecido en el Artículo 20 del Código General del Proceso numeral»².

2. El escrito incoativo fue asignado al Despacho Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá, el cual, con proveído del 14 de diciembre de 2020 rechazó de plano la demanda por falta de competencia. Para ello, manifestó que:

«(...) La Agencia Nacional de Infraestructura, es una agencia nacional estatal de naturaleza especial, vinculada al Ministerio de Transporte, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con domicilio en la ciudad de Bogotá, acorde con el artículo 2o del decreto 4165 de 2011.

Si bien, la parte actora atribuye la competencia a este juzgado, en el presente caso, el factor determinante para establecerla es el subjetivo, pues la regla de competencia del numeral 10 tiene el carácter de privativa y al tenor del artículo 29 del estatuto procesal civil “Es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes”.

*Por tanto, la demandante no está facultada para fincar la competencia a su antojo, pues como lo ha manifestado la honorable Corte Suprema de Justicia en auto A 140 de 2020 “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**”, criterio que fue reiterado por esa corporación, en auto AC930- 2020 del 13 de julio de 2020.*

Bajo este entendido, como quiera que la sociedad demandante es una de las personas jurídicas de que trata el numeral 10º del artículo 28 del C.G.P., cuyo domicilio es la ciudad de Bogotá D.C., y dando aplicación a lo previsto en el canon 29 ibidem, es claro

² Ibidem.

*que la instancia judicial competente para conocer de este asunto es el Juzgado Civil del Circuito de Bogotá y no este Despacho*³.

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido al Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, el cual, mediante auto del 18 de junio de 2021 inadmitió la demanda. Cumplido el término de subsanación, el 7 de julio de 2021 admitió la demanda y ordenó correr traslado de la misma a la parte demanda.

4. Inconforme con esa determinación, la parte demandada interpuso recurso de reposición por considerar que el despacho de Bogotá no era el competente para conocer de dicho asunto. Así, el Despacho Treinta y Tres de Bogotá - con providencia del 26 de octubre de 2021- resolvió el recurso de reposición declarando su falta de competencia y promovió el conflicto negativo que ocupa la atención de la Corte. Para ello, precisó que:

«La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en reciente pronunciamiento de su Magistrado Dr. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA, al resolver un caso análogo señaló, que frente a las incompatibilidades generadas para conocer asuntos con base en los numerales 7o y 10 del artículo 28 del C.G.P., la regla que prevalece es la del lugar de ubicación de los bienes por la renuncia al fuero de la entidad territorial. Esa renuncia a dicho privilegio ha sido acogida por la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, como a continuación se evidencia:

“2.5. El fuero personal fijado en el numeral 10o del precepto 28 C.G.P., aunque privativo, es –en tesis general- de carácter renunciabile.

Ello porque, en el fondo, dicha norma no hace sino consagrar un “beneficio” o “privilegio” a favor de la entidad pública, conforme al cual se le autoriza demandar ante el juez del sitio de su propio

³ Archivo 34AutoRechazacompetencia.pdf. Expediente digital.

domicilio, quien deberá avocar el conocimiento del libelo así propuesto.

Pero queda mejor perfilada la anotada facultad si se le contempla como expresión de un derecho personal o derecho subjetivo privado, atribuido por el orden jurídico al órgano público o semipúblico en reconocimiento de su propia personalidad, y en atención a su particular modo de ser y obrar.

A esas prerrogativas, el legislador les ha conferido la posibilidad de declinarse, conforme dimana del contenido del artículo 15 del Código Civil. La renuncia, desde la perspectiva ontológica, supone la dejación de una ventaja (derecho o regla jurídica dispensadora de efectos a favor de alguien) mediante una declaración unilateral de voluntad, expresa o tácita, encaminada a tal propósito”⁴.

5. Así las cosas, conforme al canon 139 del Código General del Proceso, se entra a desatar el tópico en cuestión bajo las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

1. Sea lo primero anotar, que como el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial -Cundinamarca y Bogotá-, esta Sala es la competente para definirlo, tal 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

⁴ Archivo 72AutoDecideRecurso.pdf. Expediente digital.

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 estos 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 debe ser ley, y no el actor, quien ha de elegir el juez competente para conocer de la controversia.

4. Pues bien, para dimitir este tipo de asuntos, 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 estas 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 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.

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.

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, 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 esta, 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 Chía – Cundinamarca, que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura contra la Sociedad Mustafa Hermanos S.A.S. Por tanto, atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, y por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura 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»*, 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 2 del decreto 4165 de 2011.

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

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 Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá, 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: DD9AE499A33D4CD1E0B3BE9589FBED9D9C286241987142296E7535D5059E7BA8

Documento generado en 2022-05-12