



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil y Agraria

HILDA GONZÁLEZ NEIRA

Magistrada Ponente

AC1839-2023

Radicación n.º 11001-02-03-000-2023-02549-00

Bogotá D. C., siete (7) de julio dos mil veintitrés (2023).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Civil del Circuito de Villeta, Cundinamarca y Cuarenta y Siete de esa misma especialidad de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1.- La Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- demandó a la Constructora Villas de Palo Alto S.A. en Liquidación, con el fin de que se decretara la expropiación de una franja de terreno de 5.410,69m², que hace parte del predio rural de mayor extensión denominado “*Villa Marcela*”, situado en el municipio de San Francisco (Cundinamarca).

2.- En el escrito inaugural se indicó que la competencia radicaba en los funcionarios del lugar de ubicación del fundo «*de conformidad con lo establecido en el numeral 5º del artículo 20 del C.G.P. [y] el numeral 7º del artículo 28*» [Folio 174.

3.- La causa fue repartida al Juzgado Civil del Circuito de Villeta, cabecera del circuito al cual pertenece la citada municipalidad, autoridad que, en proveído de 6 de febrero de 2020, la inadmitió [Folio 178 *ibidem*], luego de subsanada, el 11 de marzo siguiente dictó auto admisorio [Folio 210 *ibidem*] y, posteriormente, negó la entrega definitiva del bien (12 nov. 2020) [Archivo: 003 Auto Niega Entrega Definitiva.pdf].

4.- Acto seguido, ante requerimiento de la entidad promotora para el impulso procesal respectivo [Archivo: 005 Solicitud Impulso Procesal.pdf], el 1° de junio de esa anualidad, dicho estrado declinó el conocimiento del pleito y lo remitió a sus homólogos de Bogotá, en virtud de lo establecido en el numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, ya que el organismo accionante tiene naturaleza pública, circunstancia que radica la controversia, de forma privativa, en el juez del domicilio de ésta, de acuerdo con el criterio de esta Sala, expuesto en las providencias AC1110-2021 y AC1113-2021 [Archivo: 007 Auto Ordena Remitir Competencia.pdf].

5.- La Juez Cuarenta y Siete Civil del Circuito de esta capital se negó a asumir el trámite, al considerar que debía aplicarse el numeral 7° del artículo 28 del Código General del Proceso, en consideración a que «[e]n lo que atañe al factor subjetivo debe tenerse en cuenta que aplica únicamente en dos casos, esto es, estados extranjeros y agentes diplomáticos, en eventos en los cuales pueden concurrir ante los jueces nacionales acorde a las normas de derecho internacional (Art.30-6 CGP), circunstancia que en el presente asunto no se presenta», de allí que exista la imperiosa necesidad de que sea «el juez del lugar donde se encuentra el bien quien asuma

el conocimiento de las diligencias, en pro de garantizar el real y efectivo acceso a la administración de la justicia de los demandados» y apoyó sus argumentaciones en interlocutorios de 10 de marzo de 2020 y 30 de junio de 2021(sic), proferidos por esta Colegiatura [Archivo: 013 Auto Genera Conflicto20220622.pdf].

Planteado de esa manera el conflicto de competencia, se dispuso el envío del expediente a esta Corporación (27 jun. 2023) [Archivo: 014 Envío a la Corte.pdf].

II. CONSIDERACIONES

1.- Corresponde a esta Sala, a través de la magistrada sustanciadora, dirimir el presente conflicto, en tanto la Corte es superior funcional común de los despachos involucrados, los cuales pertenecen a diferentes distritos judiciales. Así lo establecen los artículos 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, modificado por el 7° de la Ley 1285 de 2009.

2.- Sin entrar en mayores disquisiciones sobre los diversos factores de atribución de competencia fijados en la ley, se observa que en el presente caso es predicable la concurrencia dos (2) fueros por razón de la distribución geográfica: el real y el personal a que se contraen los numerales séptimo y décimo del artículo 28 del estatuto procesal.

2.1.- Conforme al primero, en los procesos 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».

Y de acuerdo con el segundo, *«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».*

2.2.- Del contenido de las disposiciones en cita es claro que los foros en ellos mencionados tienen como característica común el carácter **privativo** que les asignó el legislador, lo que lleva inmerso su inalterabilidad por las partes o los juzgadores, circunstancia que, ante la diversidad de circunstancias que, en no pocas ocasiones se presentan cuando estos concurren, motivó la definición de criterios que permitieran fijar al juez natural encargado de dirimir la *lit* sometida a conocimiento de la jurisdicción, punto sobre el cual al interior de la Sala se alzaron dos posiciones.

Una de ellas defendió la sede correspondiente al lugar de localización del fondo materia del debate, por razones de facilidad de defensa del titular del predio que debe soportar el gravamen y la inmediatez del juzgador en la práctica de las pruebas y diligencias, amén del carácter renunciante del foro por la beneficiaria legal del mismo (CSJ AC1172-2018, CSJ AC3744-2018, CSJ AC4875-2018, CSJ AC5051-2018, CSJ AC162-2019, CSJ AC277-2019, CSJ AC616-2019, CSJ AC1020-2019 y CSJ AC1028-2021, entre otras).

La otra tesis, abogó por la aplicación de la regla de primacía contenida en el precepto 29 de la codificación adjetiva, conforme a la cual *«[e]s prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes»* (CSJ AC4272-2018, CSJ AC4522-2018, CSJ AC4898-2018, CSJ AC117-2019, CSJ AC321-2019, CSJ AC1167-2019, CSJ AC2313-2019, CSJ AC3108-2019 y CSJ AC1772-2021, entre otras).

2.3.- La providencia AC140-2020, al pronunciarse sobre un juicio de servidumbre de conducción de energía eléctrica que involucraba los dos fueros en cuestión, resolvió la indicada discusión al unificar en ese momento la jurisprudencia de esta Colegiatura frente al tema, acogiendo la segunda de las posturas mencionadas, por hallarla más consonante con la voluntad del legislador. Para arribar a esa conclusión se soportó *«en el entendimiento sistemático de los preceptos sobre competencia; en la pauta de prelación que este concretamente previó en caso de discordancias entre reglas de competencia; y en el interés general que se infiere quiso hacer primar la nueva codificación, al señalar que es en el domicilio de los entes públicos involucrados como parte en un proceso, que debe adelantarse la contienda»*.

La citada hermenéutica -señaló la Corte- revela que se quiso *«(...) 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 (...) la disposición del mencionado numeral 10° del artículo 28 del C.G.P.»*.

La justificación de esa directriz *«muy seguramente viene dada por el orden del grado de lesión a la validez de 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 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».

3.- Aunque pudiera pensarse que se incurre en confusión entre el factor subjetivo de asignación del funcionario instructor, esto es, el fundado en la calidad de los contradictores, y el foro personal como subclase del factor territorial, basado en el domicilio de uno de los enfrentados en la pendencia, lo cierto es que el aludido precepto 29 del ordenamiento instrumental no efectúa una diferenciación que lleve a inaplicar el parámetro allí contenido a las tensiones surgidas entre los fueros en las diferentes circunscripciones judiciales en que está dividido el territorio nacional.

Aunado a lo precedido, es inobjetable que, en los procesos en que es parte una entidad territorial, descentralizada por servicios o pública, se encuentra involucrada una regla de competencia instituida «en consideración a la calidad de las partes», de ahí que, en aplicación del criterio de preponderancia comentado, aquella desplaza a otras, como sería la determinada por el punto geográfico

donde se halla la cosa sobre la cual se ejercita un derecho real.

Tal conclusión no se enerva por la realización de algunas actuaciones ante el fallador no competente, ni por la renuncia que haga el organismo público de la garantía de adelantar el juicio o ser enjuiciado en sede distinta al lugar donde tiene su domicilio.

Lo primero, porque, tal como se enfatizó en la providencia citada, con apoyo en el canon 16 del compendio procesal, la asignación del conocimiento con fundamento en el criterio subjetivo es **improrrogable**, característica que trae aparejada «*la imposibilidad de dar aplicación al principio de la perpetuatio jurisdictionis*»¹.

Y lo segundo, en la medida en que la naturaleza de derecho público que ostentan las previsiones instrumentales (art. 13 C.G.P.), torna **irrenunciables** las pautas que cimientan la definición del juez natural exclusivo de un litigio², motivo por el cual son de obligatorio acatamiento para el funcionario y los sujetos procesales, sin que a ninguno de ellos le esté permitido desconocerlas o socavarlas (AC4273-2018, reiterada recientemente en AC1102-2023).

4.- En la colisión bajo examen se tiene que, aunque el fundo que pretende intervenir la convocante se sitúa en San

¹ El cual alude a que, una vez asumida la competencia por el juez, esta queda establecida y no puede dicho funcionario variarla o modificarla de oficio.

² A diferencia de los fueros electivos, en los que el promotor de una acción tiene la posibilidad de escoger entre los jueces con competencia (numerales 1, 5 y 6 artículo. 28 C.G.P.).

Francisco, Cundinamarca, el conocimiento de la acción no le compete al sentenciador de la cabecera del circuito de ese territorio, porque quien acude a la jurisdicción es la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-, «(...) *de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica (...) adscrita al Ministerio de Transporte*»³, calidad que, de conformidad con el numeral 10° del canon 28 de la normatividad de enjuiciamiento, impone como sentenciador natural, al de su vecindad, conforme los parámetros atrás expuestos.

Al respecto esta Corporación ha destacado, que «*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 que sea parte una entidad pública, la competencia privativa será el del domicilio de ésta, como regla de principio*» (AC4338-2022, citado en el AC1665-2023).

En ese orden, al ser Bogotá el asiento principal de la Agencia Nacional de Infraestructura, según lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 4165 de 3 de noviembre de 2011, dada su naturaleza jurídica, compete al estrado capitalino adelantar la contienda.

5.- Ello es así, porque, cuando en cualquiera de los extremos procesales concurren entes públicos, se itera, se torna ineludible la aplicación del privilegio reconocido por el numeral 10° del canon 28 del nuevo estatuto procedimental a favor de la entidad pública involucrada, para que ante el juez de su domicilio se adelante el litigio, puesto que es su

³ Decreto 4165 del 03 noviembre de 2011.

particular naturaleza la que determina el carácter privativo contemplado en el precepto en cita, que al tenor de lo previsto en el artículo 29 *ibídem* es “**prevalente**”.

6.- Correlativamente, cuando la entidad pública llama a juicio a un particular, prevalece, de forma indiscutible, el lugar del domicilio de la entidad pública, en cuyo favor el legislador estableció un fuero privativo, sin que resulte viable fijar la competencia atendiendo la ubicación geográfica de los bienes involucrados en la *litis*, en la medida en que el fuero privativo del que se viene hablando, se sustenta en la calidad del sujeto para asignar competencia al juez de su domicilio, el que como ya se aludió resulta prevalente e improrrogable (artículo 16, *ejusdem*).

Ante la prevalencia que se reconoce al factor subjetivo, -de cara al enfrentamiento normativo surgido- en asuntos de similar temperamento se ha indicado 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’⁴, y abre camino a los siguientes elementos axiales: I) una competencia ‘exclusiva’ que consulta a determinados funcionarios judiciales y ‘excluyente’ frente a otros factores 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. núm. 6°, 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.

⁴ Hernando Devis Echandía, *Tratado de Derecho Procesal Civil Parte General*, Tomo II, Editorial Temis, 1962, p. 147.

Criterio en sentido contrario desconocería el mencionado mandato legal (artículo 29), toda vez que daría prevalencia al fuero real sobre el subjetivo que contempla el citado precepto, lo que conlleva a omitir su tenor literal, a pesar de que el artículo 27 del Código Civil regula que '[c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu'.

Además, el artículo 28 de la misma obra consagra que '[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'; por lo que interpretación en sentido adverso asimismo dejaría de lado cómo el factor subjetivo está presente en distintas disposiciones procesales: el artículo 28 de esta obra (numeral 10°) que corresponde al precepto 23 del Código de Procedimiento Civil (numerales 17° y 18°), entre otros eventos. (AC1596-2022, reiterado en el AC1665-2023).

Es claro entonces, que no deviene atendible que, al desatar esta clase de colisiones, la Corte asigne la competencia al juez del lugar donde se sitúa la heredad materia del debate, cuando existe un imperativo legal que impone la aplicación preponderante del factor subjetivo como expresamente lo determina el artículo 29 de la codificación adjetiva, amén del privilegio indiscutible reconocido al domicilio del ente público.

7.- Y no se diga que en dichos eventos existe un vacío normativo, porque en el estatuto procesal hay una disposición expresa y perentoria que asigna la competencia al juez del domicilio del ente territorial o entidad pública, sea demandante o demandada. Pero, aún de aceptarse alguna presunta deficiencia en el ámbito legal que pudiera existir para fijar la competencia en cabeza de la autoridad judicial en los juicios de expropiación o servidumbre, habrá que

valerse de los criterios de interpretación contemplados en los cánones 26 y siguientes del Código Civil, a fin de escudriñar el sentido y alcance de los artículos 28 (núm. 10) y 29 del estatuto adjetivo.

Sobre el particular, huelga señalar que:

*Es principio rector de la actividad judicial el indagar por el 'verdadero sentido' de las normas jurídicas, tal como lo manda el artículo 26 del Código Civil, estatuto que además de establecer algunos criterios de interpretación (textual, lógico, histórico, sistemático), prohíbe la que se hace de manera insular para ampliar o restringir la extensión que deba darse a la ley (artículo 31 *Ibidem*).*

Uno de tales criterios considera a las reglas jurídicas como elementos de un sistema, razón por la que la interpretación de las mismas se orienta hacia su armonización dentro de éste, con el fin de evitar incompatibilidad de unas normas con otras, o que éstas sean contrarias al propio conjunto normativo. (SC 19 dic. 2012, rad. 2006-00164-01; criterio reiterado en SC3627-2021, resalta la Corte).

Por tal razón, con sano criterio, la Sala ha estimado que **«interpretar va más allá de reproducir formalmente las palabras que utilizó el legislador para gobernar una situación de hecho; en verdad consiste en extraer el contenido de los preceptos a partir de su literalidad, el contexto que sirvió para su proferimiento, las condiciones actuales de aplicación y su armonía con la totalidad del ordenamiento jurídico»** (SC3627-2021, subraya la Corte).

7.1.- Cumplido esto se tiene que el numeral 10° de la primera norma referida 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***. (Se destaca).

Del tenor *literal* de ese precepto se advierte, sin dificultad, que en los juicios en los que involucre a una entidad territorial, una entidad descentralizada por servicios, o cualquier otra entidad pública con independencia del extremo procesal que ocupe, su conocimiento debe ser asumido **privativamente** por el fallador del lugar del domicilio de aquella.

Dicha atribución se fortalece con el canon que le sigue (art. 29 C.G.P.), cuya apreciación no puede desligarse del enunciado anterior, pues justamente impone la prevalencia del criterio subjetivo, cuando predica 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.

8.- Tales inferencias encuentran sustento en la propia génesis del Código General del Proceso, habida consideración que el proyecto de Ley No. 196 de 2011 presentado al Congreso de la República, en su texto original incorporó la siguiente hipótesis:

«Artículo 28. Competencia territorial. La competencia territorial se sujeta a las siguientes reglas:

(...)

11. *En los procesos contenciosos en que **sea parte** una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios, **conocerá el juez del domicilio o de la cabecera de la parte demandada**. Cuando ésta se halle formada por una de tales entidades y un particular, prevalecerá el fuero de aquella*. (Negrillas ajenas al texto original).

Sin embargo, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, la redacción de esa pauta fue modificada en la segunda ponencia del proyecto, presentada ante la Cámara de Representantes, con la sola justificación de «ofrecer mayor claridad en torno a la competencia territorial cuando sea parte una entidad pública» (Gaceta del Congreso, Año XX, No. 745 de 4 de octubre de 2011), quedando finalmente como en la actualidad se encuentra expresada en la codificación procesal civil.

9.- Como antes se apuntó, ante la inexistencia de disposiciones que demarquen una competencia distinta, las directrices esbozadas líneas arriba resultan aplicables a todos los juicios de expropiación y servidumbre donde estén involucradas las entidades a que hace referencia el numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso.

10.- Síguese de lo expuesto, que estando como está involucrada en uno de los extremos de la *litis*, una entidad cuyo domicilio es Bogotá, que por su naturaleza impone la aplicación del fuero subjetivo, muy a pesar de ubicarse el predio objeto de expropiación en el municipio de San Francisco, Cundinamarca, el Juzgado Civil del Circuito de Villeta –aunque haya asumido el conocimiento del proceso en su momento- no es el juez natural que debe conocer de esta

causa, al haber advertido tal situación y disponer la remisión de las diligencias a los jueces del domicilio de la entidad demandante, por lo que, nada obstaba para que el juzgado de la capital de la República asumiera las diligencias e impartiera el trámite de la actuación conforme al curso normal del proceso, de ahí que, se ordenará la remisión de la encuadernación a dicho estrado, al que le corresponde instruir y resolver la acción incoada.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, **RESUELVE:**

PRIMERO: Declarar que el Juzgado Cuarenta y Siete Civil del Circuito de Bogotá, es el competente para asumir el conocimiento del proceso de expropiación referenciado.

SEGUNDO: Remitir el expediente a ese despacho judicial para que continúe con el trámite.

TERCERO: Comunicar esta decisión al Juzgado Civil del Circuito de Villeta, Cundinamarca, y a los interesados.

Notifíquese,

HILDA GONZÁLEZ NEIRA
Magistrada

Firmado electrónicamente por

Hilda González Neira
Magistrada

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: EE994D79FFDE3AF4AFAEFF7B87EE52DDA62FF3780703F0D20551E9D9FC5A3A27

Documento generado en 2023-07-07