



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC4607-2018

Radicación n° 11001-02-03-000-2018-02938-00

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Promiscuo del Circuito de Santa Bárbara y Quince Civil del Circuito de Bogotá.

ANTECEDENTES

1.- Ante el primer Despacho la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI demandó frente a Diego Alejandro García Vásquez y Jesús María Rendón Colorado la expropiación de una franja de terreno, ubicada en La Pintada, para un desarrollo vial.

2.- Ese estrado rechazó el libelo porque en su criterio quien debía conocerlo era el juez del domicilio de la actora, por ser una Agencia Nacional Estatal y como éste se sitúa en Bogotá lo remitió al reparto de los Juzgados Civiles con categoría de Circuito de esa ciudad.

3.- Asignada la controversia al Juzgado Quince, la repelió, pues sostuvo que en el *sub examine* la convocante eligió al funcionario del lugar donde se encuentra el bien objeto de expropiación. Por consiguiente, suscitó el conflicto negativo de competencia, a fin que esta Corporación zanjara la diferencia.

CONSIDERACIONES

1.- La presente colisión involucra a oficinas de diferente distrito judicial, motivo por el cual incumbe a la Corte desatarla como superior funcional común de los mismos, a través del Magistrado Sustanciador en Sala Unitaria, como preceptúan los artículos 35 y 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, modificado éste por el 7 de la 1285 de 2009.

2.- Para determinar la competencia de las autoridades judiciales el legislador ha establecido varios factores, el territorial, el objetivo, el subjetivo y el funcional.

El primero de ellos está consagrado en el artículo 28 del Código General del Proceso, y la distribuye dependiendo

del lugar en donde deba promoverse el litigio, de suerte, que no queda al antojo del convocante instaurarlo en cualquier parte de la geografía nacional, sino, que debe hacerlo ceñido a los parámetros allí consignados.

A tales efectos, se hace uso de los llamados «*fueros*» o «*foros*». Así, como regla general, en los procesos contenciosos se acude al «*personal*» y, por ende será competente el juez del lugar donde el demandado esté domiciliado, o en su defecto, donde ubique su residencia. A su lado, hay otros especiales, como el que la doctrina ha nombrado «*forum rei sitae*» o «*real*», que apunta al sitio donde ocurrieron los hechos o a la ubicación de los bienes materia de la disputa, y el del numeral 10 del artículo 28 del Código General del Proceso que mira a la calidad de una de las partes, por lo que la fija en consideración a su domicilio.

Varias de esas pautas pueden concurrir en una misma causa, lo que se traduce en pluralidad de jueces para aprehenderla. Y es cuando la ley usa expresiones como «*a elección del demandante*», «*a prevención*» o «*es también competente*»; otorgándole a quien acude a la administración de justicia la posibilidad de elegir el fallador encargado de adelantar su caso.

Empero, no siempre el promotor puede hacer uso de esa facultad, debido a que la ley la elimina al habilitar a un único funcionario para dirimir la contienda. Sobre el tópico, en CSJ AC3843-2018 dijo que

[s]in embargo, hay ocasiones en que se anula esa discrecionalidad, y es cuando se hace uso de locuciones como «la competencia corresponde en forma privativa», «será competente, de modo privativo», «conocerá en forma privativa». Lo que significa que el servidor a quien en tales condiciones se le atribuye «competencia» es el único encargado de dirimir los debates sometidos a su juicio, con exclusión de cualquier otro.

Entre los supuestos de «competencia privativa», y para los fines de este debate, se destaca el numeral 7 del artículo 28 *ejusdem*, a voces del cual,

*[e]n 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 distinta circunscripciones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante (negrillas ajenas al texto).*

Con esa misma orientación, el numeral 10 *ídem* enseña 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 (resalta la Sala).*

A fin de que actúen cada uno de esos preceptos es necesario que se cumplan las hipótesis allí descritas. Así, para que se aplique el numeral 7 debe tratarse de los asuntos allí detallados. En torno al 10, en AC2593-2018 se explicó que

[a]hora, para que operen los parámetros apuntados, y exista esa primacía o exclusividad, es primordial tener certeza de la condición del ente convocado, es decir, debe ser «una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública», de lo contrario, habrá que acudirse a los «foros» generales.

En ese sentido, se destaca, que el artículo 286 de la Constitución Política indica que «son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá otorgarles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley».

Por su parte, el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 enseña que son «entidades descentralizadas» del orden nacional

(...) los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización [como las agencias nacionales estatales], cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales

con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (se enfatiza).

En cuanto al concepto de «entidad pública», si bien no existe en la legislación una definición, se puede hacer uso del párrafo del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto advierte que

[p]ara los efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50% (se subraya).

3.- El Decreto 4165 de 2011 de creación de la Agencia Nacional de Infraestructura, en el artículo 1, reza

[c]ámbiase la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) de establecimiento público a 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, que se denominará Agencia Nacional de Infraestructura, adscrita al Ministerio de Transporte.

Y en el 2 *ejusdem*, prevé que «[l]a Agencia Nacional de Infraestructura, tendrá como domicilio la ciudad de Bogotá, D. C.».

Si ello es así, en este episodio confluyen esos dos eventos, habida cuenta que la accionante es una «Agencia

Nacional Estatal» que según el parágrafo del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, ostenta el carácter de entidad pública, con domicilio en Bogotá y además, acude ante la jurisdicción para que se «*decret[e] la expropiación por vía judicial a [su] favor (...)*» de una fracción del fundo de García Vásquez y Rendón Colorado, localizado en La Pintada.

Por tanto, existen dos pautas que de «*forma privativa*» definen la asignación del pleito. Una le impone su conocimiento al «*juez del domicilio de la respectiva entidad*», mientras que la otra al «*juez del lugar donde están ubicados los bienes*», de allí que para sortear esa discordancia deba darse primacía a una sobre la otra, lo que significa escoger entre el «*foro real*» o el «*personal*».

Tal dicotomía ha sido resuelta en anteriores ocasiones por esta Corporación con base en el inciso primero del artículo 29 *ibídem*, conforme al cual «*es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes*». Al respecto, en AC2256-2018 se aseveró que

[d]e ahí que, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales, opera el factor territorial correspondiente al lugar de ubicación del bien; y, donde una entidad pública sea parte, el fuero privativo será el del domicilio de ésta, debido a que, la ley determina que es el fuero personal el que prevalece.

Sin embargo, no hay que perder de vista que a la hora de esclarecer el alcance de todas estas directrices le corresponde al intérprete, en los términos del artículo 26 del

Código Civil, fijar su verdadero sentido, atendiendo entre otros aspectos, a su finalidad y contexto, más aún cuando están destinadas a reglar el acceso a la jurisdicción.

Bajo esta perspectiva, memórese que la diversidad de «foros» señalados en el artículo 28 del Código General del Proceso tiene una razón de ser, de modo que la asignación de la competencia por uno y otro, como lo advierte Chiovenda, obedece al principio de *«libertad e igualdad»* de quienes participan en un proceso, conforme al cual la ley reparte *«entre el actor y el demandado con equitativa proporción sus garantías»*. Por eso, con el fin de aplicarlos es necesario atender los motivos que los justifican, no de otra manera podrá acatarse el principio que irradia a todo el estatuto adjetivo, esto es, que *«toda persona o grupo de personas tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses, con sujeción a un debido proceso de duración razonable»* (artículo 2).

Al respecto dicho tratadista enseña que

[a]un cuando la mayor parte de los fueros o foros se derivan del pasado, la distribución moderna de la competencia territorial se realiza conforme a un concepto enteramente distinto al antiguo. El fuero general de todos los ciudadanos no se funda en su sumisión a un juez determinado que tenga derecho a ejercer sobre él el poder jurisdiccional y esté, por lo mismo interesado en hacer valer este derecho contra jueces rivales que lo usurpasen. Además, suprimidas todas las jurisdicciones privilegiadas o

extraordinarias, el actor sabe directamente por la ley cuál es el tribunal ante el cual debe citar al demandado. Y la ley cuando fija la competencia no trata de inspirarse en otro concepto sino en el que informa todo nuestro derecho público: la libertad e igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Al aplicar este principio, la ley encuéntrase en la necesidad de repartir entre el actor y el demandado con equitativa proporción sus garantías. Por esto, de un lado tiene en cuenta el interés del demandado de ser molestado lo menos posible en su vida y en sus negocios, disponiendo que sea citado ante el juez menos oneroso para él. Del mismo modo todos pagan sus deudas de ciudadano (servicio militar, impuestos, voto político, etc), en el lugar donde habitan actualmente. De otro lado, la ley tiene en consideración la libertad de acción del actor cuando le da la elección entre varios foros, p. ej. le permite citar al demandado en el lugar del domicilio o de la residencia. Otras veces la ley exige un fuero especial porque le parece más útil al interés de ambas partes o al juez mismo, como en el caso de acción real sobre bienes inmuebles; y a veces en cambio favorece al actor, según las circunstancias de las pretensiones que éste propone en juicio, de este modo la ley evita la apariencia de parcialidad hacia el demandado y al mismo tiempo consigue que los asuntos sean mejor distribuidos en los diferentes Tribunales del territorio del Estado¹.

En ese sentido, la «prevalencia» contemplada en el artículo 29 mencionado lo que establece es un beneficio a favor de uno de los litigantes, de manera que, ante cualquier otra circunstancia que pueda definir la competencia se privilegia su *status*.

¹Chiovenda Giuseppe, Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Págs. 660 y 661.

Por eso el numeral 10 *ibídem* sólo habilita al «*juez del domicilio de la entidad pública*» para conocer de las contiendas en las que éstas intervengan. Ello, para facilitarle el ejercicio del derecho de acción o contradicción, dependiendo de si es convocante o convocada, de forma que lo pueda desplegar de forma adecuada, sin necesidad de desplazarse a un lugar distinto al asiento de sus negocios. No es otra la aspiración del legislador cuando en estos eventos defiere la «*competencia*» al «*fuero personal*», sino que tales «*entes*» comparezcan al «*proceso*» en circunstancias menos gravosas.

Así se desprende de la variación que sufrió el numeral 18 del artículo 23 del antiguo Código de Procedimiento Civil, dado que desde la redacción que preveía que «*de los procesos contenciosos en que sea parte un departamento, una intendencia, una comisaría, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial del Estado o de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta, conocerá el juez del domicilio o de la cabecera de la parte demandada*» (se destaca), se pasó a la de que «*en los procesos 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*» (enfatisa la Corte).

Si esto es así, lo que apareja un «*beneficio*» para la «*entidad*», nada impide que decline de él, direccionando el

libelo al juez del sitio en donde se encuentran los bienes objeto de sus exigencias, quien en principio estaría facultado para aprehenderlas en virtud del *«foro real»*, máxime si hay motivos para considerar que el traslado del asunto a un lugar distinto a ése, deviene en perjuicio de sus intereses.

Tal deducción se robustece con el precepto 15 del Código Civil a cuyo tenor *«podrán renunciarse los derechos conferidos por la leyes, con tal que sólo miren al interés individual del renunciante, y que no esté prohibida la renuncia»*, como en este caso, pues se reitera, la *«competencia»* asignada al *«juez del domicilio de la entidad»* está instituida en su provecho.

Amén de lo antelado, hay *ítems* que explican la renuncia a la escogencia del juzgador con presencia en su domicilio, entre ellas, la cercanía de las partes y el juez al lugar donde se sitúa la finca que se pretende gravar, opción que tiende a facilitar a ellas el *«derecho de defensa»*, así como la pronta adopción de las respectivas decisiones, dada la proximidad con la cosa litigada, lo que para las partes significara reducción de costos y les acarrearía el menor daño posible, mientras que para el juez traducirá la posibilidad de recaudar por sí mismo todos los medios de juicio y le permitirá una mayor inmediación y concentración en la composición y decisión de la contienda.

Entonces, la Agencia Nacional de Infraestructura, a sabiendas del foro perfilado para su *«defensa»*, abandonó esa

ventaja al radicar el pliego ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Santa Bárbara, por comprender al de la «ubicación del inmueble objeto de la pretensión», luego mal podría anteponerse a ese querer la primacía detallada en el artículo 29 del Código General del Proceso.

4.- Por consiguiente, se dispondrá el retorno de las diligencias al servidor que las recibió en un comienzo, a fin de que continúe el adelantamiento de la lid.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Suscrito Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil,

RESUELVE

Primero: Declarar que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Santa Bárbara es el competente para conocer del trámite en referencia.

Segundo: Remitir la actuación al citado despacho y comunicar lo decidido al Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá.

Tercero: Librar, por secretaría, los oficios correspondientes.

NOTIFÍQUESE

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

Magistrado