



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

AC2706-2023

Radicación n.º 11001-02-03-000-2023-03057-00

Bogotá D.C., trece (13) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

Decide la Corte el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Cincuenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá y Segundo Civil del Circuito de Duitama, para conocer de la acción de cumplimiento promovida por Rubiel Ocampo, María Clara Jiménez de Ocampo y Julián David Martínez contra la Dirección del Departamento Administrativo de Planeación de Paipa.

ANTECEDENTES

1. Los demandantes interpusieron el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Allí, solicitaron el cumplimiento del acto administrativo de concepto favorable de uso del suelo del 26 de septiembre de 2022, donde se autorizó la construcción de una «*residencia campestre individual*» en el lote ubicado en la vereda «*Río Arriba*» en el municipio de Paipa, que consta en el folio de matrícula inmobiliaria n.º «074-103691».

El libelo no cuenta con un acápite de competencia.

No obstante, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama declaró la falta de jurisdicción para conocer del asunto, en virtud de que al tratarse de un asunto que versa sobre una materia urbanística, y que involucra el uso de suelos y el plan de ordenamiento territorial, son competentes los jueces civiles, como ha recalcado la Corte Constitucional en su jurisprudencia (C.C. A951/2021). Y en lo atinente a la acción de cumplimiento, estimó que en virtud de la ley 393 de 1997, el juez que debe conocer del asunto es el del domicilio del accionante, que para el caso bajo examen es Bogotá.

2. El primer despacho en conflicto rechazó la demanda, porque si bien la acción de cumplimiento se rige por una prerrogativa especial, no es menos cierto que deben aplicarse los criterios de competencia establecidos en el Código General del Proceso. Es por ello que debían usarse tanto el numeral 10º del artículo 28, como el artículo 29 *ídem*, los cuales determinan que al ser parte una entidad pública, conoce de forma privativa el juez de su domicilio, y que la competencia por la calidad de las partes prevalece sobre cualquier otra. Por ello envió el expediente para que fuera repartido entre sus homólogos de Duitama (circuito judicial al que pertenece el municipio de Paipa).

3. El estrado destinatario rechazó el escrito de demanda y suscitó el conflicto de competencia, en razón a que el criterio a seguir para determinar la competencia en las acciones de cumplimiento será el que la ley 393 de 1997

ha configurado de manera expresa en el domicilio de la parte demandante. Indicó que, ante la existencia de una norma especial en la materia, su contenido no puede ser obviado, y debe ser el juzgado de Bogotá quien conozca de la demanda.

CONSIDERACIONES

1. Habida cuenta que la presente colisión de atribuciones de la misma especialidad jurisdiccional enfrenta juzgados de diferentes distritos judiciales, incumbe a esta Sala de Casación desatarla como superior funcional común de ambos, de acuerdo con los artículos 139 del Código General del Proceso y 16 de la ley 270 de 1996 modificado por el 7º de la ley 1285 de 2009.

2. El artículo 87 de la Constitución Política consagra el derecho que tiene toda persona a acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. Dicho precepto constitucional fue desarrollado, principalmente, a través de la ley 393 de 1997, que en su artículo 3º contiene la regla de competencia sobre este tipo de acciones, radicándolas en cabeza del juez administrativo del domicilio del peticionario, en primera instancia.

Sin embargo, la jurisdicción ordinaria en cabeza de los jueces civiles del circuito también conoce de los asuntos de esta estirpe, cuando se busque el cumplimiento de deberes previstos en las leyes 9 de 1989 y 3 de 1991, relacionados con los planes de ordenamiento territorial y usos del suelo.

Así, el artículo 116 de la ley 388 de 1997 prevé que: quien tenga interés en incoar una acción de cumplimiento «*presentará la demanda ante el juez civil del circuito la cual contendrá, **además de los requisitos generales previstos en el Código de Procedimiento Civil [hoy Código General del Proceso], la especificación de la ley o acto administrativo que considera no se ha cumplido o se ha cumplido parcialmente, la identificación de la autoridad que, según el demandante, debe hacer efectivo el cumplimiento de la ley o acto administrativo y la prueba de que el demandante requirió a la autoridad para que diera cumplimiento a la ley o acto administrativo***» (resaltado ajeno).

La Corte Constitucional, al desatar conflictos de jurisdicción suscitados entre juzgados administrativos y civiles del circuito para conocer acciones de cumplimiento de actos administrativos relacionados con los planes de ordenamiento territorial y usos del suelo ha dicho:

41. De esa forma, como fue advertido en las consideraciones de esta providencia, la ley que regula el trámite de la acción de cumplimiento le atribuye la competencia para conocer de estos recursos judiciales a los jueces administrativos sin especificar la materia. En contraste, **cuando se pretende el cumplimiento de un deber emanado de una ley o acto administrativo relacionado con los usos del suelo de los planes de ordenamiento territorial, la ley especial establece que son los jueces civiles del circuito quienes deben conocer de estas acciones.**

42. Por otra parte, es preciso advertir que el criterio subjetivo que trae presuntamente la Ley 1437 de 2011, como norma posterior, según el cual, si se exige a una autoridad pública el cumplimiento de un deber legal a través de una acción de cumplimiento, le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, no es un argumento sólido para determinar la competencia jurisdiccional.

Esta interpretación, sostenida por la posición vigente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, omite que la misma Ley 388 de 1997 establece en su artículo 116 que «La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa que presuntamente no esté aplicando la ley o el acto administrativo». Es decir, la misma ley especial consagra que la acción de cumplimiento se dirige contra una autoridad administrativa, por lo que el criterio subjetivo, extraído de la Ley 1437, no es suficiente para definir la competencia jurisdiccional.

43. De manera que, en el caso concreto se trata de una acción de cumplimiento cuya pretensión se concentra en el cumplimiento de obligaciones de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, referentes a los usos del suelo y los planes de ordenamiento territorial, se dirige contra entidades públicas y, en consecuencia, con fundamento en lo establecido en el artículo 116 de la Ley 388 de 1997, la jurisdicción ordinaria civil es la competente para conocer y resolver el asunto bajo estudio.

*44. **Regla de decisión. La jurisdicción civil será la competente para conocer de las acciones de cumplimiento cuando estas son dirigidas contra una entidad de naturaleza pública o particulares en ejercicio de su función administrativa,** cuando se pretenda el cumplimiento de deberes establecidos en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991, relacionadas con los planes de ordenamiento territorial y usos del suelo. Ello en virtud del artículo 116 de la Ley 388 de 1997 y el principio de especialidad. (Resaltado fuera del texto original) (Corte Constitucional, Auto 951/2021. 10 nov. 2021. Expediente CJU-565, regla reiterada en A019/2022 y A442/2023 de la misma corporación).*

3. A su vez, el numeral 10º del Código General del Proceso 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».

Por tanto, para dirimir esta dualidad de competencias de carácter privativo, el canon 29 del C.G.P. dispone: «**[e]s prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes...**» (Resaltado por la Corte).

Y para el caso en concreto, debe tenerse en cuenta cuál será la entidad encargada de cumplir con el contenido de la ley o acto administrativo que según el accionante se ha desacatado.

4. Lo dicho traduce que, en el caso concreto corresponde el conocimiento del asunto al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Duitama, el cual corresponde al lugar donde tiene su domicilio la entidad demandada, pues se trata de un ente de carácter público.

Téngase en cuenta que el Departamento Administrativo de Planeación, Desarrollo Territorial y Desempeño Institucional de Paipa es una dependencia de la Alcaldía de ese municipio, que cumple, entre otras funciones, la de velar por el cumplimiento del plan de ordenamiento territorial de esa localidad, llevando a cabo trámites administrativos como la expedición de certificados de demarcación o delineamiento o conceptos de uso de suelo, como se busca en el caso bajo examen¹, como se desprende del documento denominado «*NORMATIVA URBANA Bases para la Formulación de La normativa urbana Paipa - Boyacá*»².

¹<https://www.paipa-boyaca.gov.co/Ciudadanos/Paginas/Tramites-y-Servicios-Secretaria-de-Planeacion.aspx>

²<https://www.paipa-boyaca.gov.co/Transparencia/Paginas/Planeaci%C3%B3n-y-Gesti%C3%B3n-y-Control.aspx>

En efecto, para que se apliquen los parámetros de competencia de forma exclusiva, debe tenerse certeza sobre la condición del ente convocado, es decir, que se trate de **«una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública»**, de lo contrario, se acudirá al fuero general.

El precepto 68 de la ley 489 de 1998 prevé 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, 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. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas»* (negrilla por fuera del texto original).

Así las cosas, y como quiera que el parágrafo del canon 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que, por *«entidad pública se entiende 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 concluye que la demandada ostenta la característica de pública, de donde le resulta aplicable el numeral 10º del artículo 28 del Código General del Proceso.

Y si bien es cierto que en las acciones de cumplimiento la competencia territorial la determina el domicilio del demandante, en primera instancia, por aplicación del artículo 3º de la ley 393 de 1997, esta adscripción en el *sub lite* debe ceder ante la interpretación sistemática y armónica del artículo 116 de la ley 388 de 1997 con los artículos 28 [10] y 29 del Código General del Proceso, que establecen la prevalencia del domicilio de la entidad pública para determinar la autoridad judicial competente para conocer el asunto, es decir que dan preeminencia al factor subjetivo sobre cualquier otro.

5. Desde esta óptica, carece de razón el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Duitama para rehusar la competencia en el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, por cuanto el libelo en este caso no podría ser conocido por el despacho judicial del lugar donde tienen su domicilio los accionantes, conforme con lo consagrado por el numeral 10º, artículo 28 en concordancia con el precepto 29 del Código General del Proceso y el artículo 116 de la ley 388 de 1997.

Así lo tiene decantado la Sala, a través del precedente (AC140-2020), habida cuenta que el artículo 29 mencionado da prevalencia al factor subjetivo sobre cualquier otro, por cuanto la competencia «*en consideración a la calidad de las partes*» prima.

Sobre el particular, resáltese 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*»³, 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. num. 6º, 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.

Criterio en sentido contrario desconocería el mencionado mandato legal (artículo 29), toda vez que no se daría prevalencia al fuero subjetivo que contempla el citado precepto, lo que conlleva a omitir su tenor literal, a pesar de

³ Hernando Devis Echandia, *Tratado de Derecho Procesal Civil Parte General*, Tomo II, Editorial Temis, 1962, p. 147.

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 10º) que corresponde al precepto 23 del Código de Procedimiento Civil (numerales 17º y 18º), entre otros eventos.

En otros términos, el factor de competencia subjetivo no ha tenido un capítulo propio en los ordenamientos procesales, en tanto sus disposiciones han quedado inmersas dentro de los capítulos que regulan otros factores de competencia. Pero esto no significa que dicho factor sea inexistente, o haga las veces de subfactor de competencia.

De allí que, como lo precisó esta Corporación en el auto AC140-2020 mencionado, aludiendo al factor subjetivo de competencia:

Entendido pacíficamente este, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, como aquel que mira la calidad de las partes en un proceso, dado que permite fijar la competencia según las condiciones particulares o las características especiales de ciertos

sujetos de derecho que concurren al mismo, es indudable que este ha estado presente en legislación procesal patria de manera dispersa, al punto que su regulación aparece dentro de los capítulos que disciplinan otros factores de competencia, situación que se ha mantenido hoy día.

Para comprender lo anterior, basta con mirar el desarrollo que ha tenido la ley procesal en punto al conocimiento de procesos civiles en los que el Estado es parte, aspecto sobre el cual, la Sala en providencia AC2429-2019, indicó:

“Con el Código de Procedimiento Civil de 1970, se adscribió a los jueces civiles del circuito todos los asuntos de ese linaje en los que el Estado fuera parte. Bajo dicha normatividad, era la calidad del sujeto el único criterio determinante de la asignación de competencia entre funcionarios, sin consideración a la cuantía del juicio, es decir, bastaba con que en la relación procesal interviniera una entidad de derecho público –como demandante o demandada–, para que el competente fuera el citado juez. Posteriormente, el Decreto 2282 de 1989 dispuso que la prerrogativa señalada en el canon 16 debía mantenerse solamente en los asuntos de menor o mayor cuantía, de modo que si la tramitación era de mínima cuantía, el fuero subjetivo desaparecía, y el asunto se asignaba al juez municipal en única instancia, siguiendo las pautas generales de atribución. Por ello, cabe afirmar que a partir de la vigencia de la norma recién citada, desapareció el fuero automático concerniente a la calidad de las entidades de derecho público, amalgamándose el factor subjetivo con el objetivo, cuantía del asunto. En la siguiente reforma al Código de Procedimiento Civil, introducida por la Ley 794 de 2003, el fuero especial que viene comentándose se eliminó definitivamente⁴, de modo que, quizá sin proponérselo, la nueva regulación vació de contenido el artículo 21 del mentado estatuto adjetivo, relacionado con los sistemas de conservación y alteración de la competencia, que estaba restringido a “la intervención sobreviniente de agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno nacional”, pero siendo ahora estos los únicos que, en vigencia de dicha legislación, conservaban un “fuero especial”. El Código General del Proceso, a su turno, no replicó ninguna de las referidas soluciones, sino que introdujo un mandato de atribución subjetiva novedoso, ya no vinculado con la cuantía del asunto, como sucedía entre 1989 y 2003, sino con otro factor, el territorial, al decir que “[e]n los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquiera otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad”.

⁴ Ya que el numeral 1º del artículo 16 pasó a decir: “Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos: 1. De los procesos contenciosos que sean de mayor cuantía, salvo los que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, eliminando cualquier referencia a la Nación o entidades de derecho público en general.

Conforme a lo expuesto, es viable sostener, entonces, que el factor de competencia subjetivo no ha tenido un capítulo propio en los ordenamientos procesales que han regido y rigen la actividad judicial, en tanto sus disposiciones han quedado inmersas dentro de capítulos que regulan distintos factores de competencia⁵, como son el territorial (Num. 10º, Art. 28 C.G.P.) y el funcional (Num. 6º, Art. 30, C.G.P.⁶), circunstancia que no le resta, de ninguna manera, su identidad y las características que le son inherentes⁷.

Por tanto, es inobjetable que tales preceptos desarrollan el factor subjetivo de competencia, el cual se establece a partir de la calidad de las partes del juicio, con el fin de otorgar competencia a jueces de cierta jerarquía o lugar cuando se trata de sujetos de derecho público internacional o entidades públicas del Estado, respectivamente⁸... (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020, rad. 2019-00320).

6. Como consecuencia de lo anotado se remitirá el expediente al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Duitama por ser el competente para conocer de la mencionada demanda, y se informará de esta determinación al otro funcionario involucrado en la colisión que aquí queda dirimida.

DECISIÓN

Con base en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, **declara** que el

⁵ Ver en este mismo sentido, CSJ AC5444-2018 y AC2844-2019, entre otros.

⁶ Que armoniza con el Art. 27 ibídem.

⁷ como lo son: **i)** *competencia exclusiva y excluyente*: porque consulta a determinados funcionarios judiciales y desplaza a otros factores que la determinan, al punto que proscribire la prorrogabilidad; **ii)** *cualificación del sujeto procesal*: ya que reviste de cierto fuero al extremo que interviene en la relación jurídico adjetiva, como acaece en los supuestos de las normas citadas; y, **iii)** *juez natural especial*: ya que es designado expresamente por el legislador el juez que va a conocer del litigio en el que interviene el sujeto procesal calificado (CSJ AC5444-2018).

⁸ Coinciden con esta posición los tratadistas Hernando Devis Echandía, *Tratado de Derecho Procesal Civil Parte General*, Tomo II, Editorial Temis, 1962, pág. 147, y, Hernán Fabio López Blanco, *Código General del Proceso – Parte General*, Editorial Dupré Editores, 2016, pág. 252.

competente para conocer de la demanda de la referencia es el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Duitama, al que se le enviará de inmediato el expediente.

Comuníquese esta decisión al otro estrado judicial involucrado en el conflicto, para lo cual se remitirá una copia de esta providencia.

Notifíquese.

AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

Magistrado

Firmado electrónicamente por:

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo
Magistrado

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: 1BD50F94619472A5997ED5B81D211E301ECAE62A84761ED428E24506164590FF

Documento generado en 2023-09-13