

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

AUTO N° 678 DE 2023

Referencia: expediente CJU-2133

Conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Quimbaya y el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia.

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D. C., cuatro (04) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en particular, la prevista en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, profiere el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. El 24 de noviembre de 2021,¹ el señor José Wilmar Quiceno Escobar, por intermedio de apoderado judicial y en calidad de propietario de la finca “*el Jazmín*”,² ubicada en la vereda Morelia Alta del municipio de Quimbaya-Quindío, promovió demanda verbal especial reivindicatoria sobre una franja del anterior inmueble, descrito como Lote B,³ en donde está construida una caseta comunal.⁴ La demanda fue presentada contra: (i) la Nación-Municipio de Quimbaya-Quindío; (ii) los señores Godeardo Naranjo y Ana Patricia González;⁵ (iii) el señor Luis Diomer Herrera Molina;⁶ y (iv) el señor Joaquín Emilio Hernández.⁷

2. En concreto, las pretensiones formuladas en la demanda fueron las siguientes: (i) declarar que el dominio pleno y absoluto de la franja de terreno, junto con la construcción que allí aparece dentro del lote B -cuyos límites identificó-, pertenece al señor José Wilmar Quiceno Escobar; (ii) como consecuencia de la anterior declaración, condenar a los demandados a restituir a favor del demandante el inmueble -franja de terreno y construcción plantada en este-; (iii) conforme al artículo 964 del Código Civil, condenar a los demandados a pagar al demandante el valor de frutos naturales o civiles del inmueble, no solo los percibidos, sino los que hubiere podido percibir desde el momento en que se inició la posesión irregular,⁸ hasta cuando ocurra la entrega del inmueble, asimismo, solicitó el

¹ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “04Acta.pdf”.

² Se explica que el inmueble se compone de dos lotes, el “A” y el “B”, divididos por la carretera que de Montenegro conduce al municipio de Finlandia. Asimismo, que en el lote “B” se encuentra construida una caseta, cuyo terreno había sido cedido por la anterior propietaria del inmueble, señora Ana María Ramírez Díaz, “(...) para uso de la Junta de Acción Comunal de la vereda la Morelia Alta (...)”.

³ Matrícula inmobiliaria No. 280-36907 y ficha catastral No. 00-01-00000003-0118-000000000.

⁴ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “03Demanda.pdf”, págs. 1-15.

⁵ Quienes son calificados de esposos y residentes de la caseta objeto de controversia. Además, se indica que éstos han invadido y se han apropiado de parte del terreno del predio del demandante, sin autorización.

⁶ Anterior presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda la Morelia Alta.

⁷ Presidente actual de la Junta de Acción Comunal de la vereda la Morelia Alta.

⁸ Calificando a los demandados como poseedores de mala fe.

reconocimiento del costo de los pozos sépticos que el demandante debió construir en el sitio donde se encuentra la caseta; (iv) declarar que el demandante no está obligado a indemnizar a los invasores por las expensas referidas en el artículo 965 del Código Civil; (v) disponer que la restitución del inmueble debe comprender las cosas que forman parte del predio o que se reputen como inmuebles por su conexión con el mismo, de acuerdo con el Código Civil; (vi) ordenar la cancelación de cualquier gravamen que cobije al predio objeto de reivindicación; (vii) inscribir la demanda en el folio de matrícula inmobiliaria en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia; y (viii) condenar a los demandados en costas y agencias en derecho.

3. En esencia, como antecedentes fácticos, se expone que mediante escritura pública No. 109 del 22 de enero de 2010, los señores José Wilmar, Jesús Virgilio y Luis Humberto Quiceno Escobar adquirieron de la señora Melva Solano Ramírez el predio “*el Jazmín*”. La vendedora informó a los compradores sobre la existencia de una construcción en una parte del terreno que había sido cedida por la propietaria anterior para una caseta comunal y/o puesto de salud, lo que fue aceptado por aquellos. Después, mediante escrituras públicas No. 519 del 10 de mayo de 2011 y 1265 del 28 de diciembre de 2020, el señor José Wilmar Quiceno adquirió paulatinamente la propiedad total del inmueble.

4. La parte cedida del inmueble indicó la demanda, tenía como destinación específica la de fungir como caseta de la Junta de Acción Comunal de la vereda la Morelia Alta y/o un puesto de salud. No obstante, los ciudadanos Godeardo Naranjo y Ana Patricia González la han utilizado, por alrededor de 14 años, para su habitación y con fines comerciales, lo que, según el demandante, lo habilita para recuperar el terreno, conforme al clausulado de la cesión celebrada por la anterior propietaria.⁹

5. Al respecto, en auto de 12 de enero de 2022,¹⁰ el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Quimbaya rechazó de plano la demanda por falta de competencia y ordenó la remisión del

⁹ En la demanda, también se hicieron los siguientes señalamientos. Primero, que el señor Joaquín Emilio Hernández, presidente de la JAC, autorizó al señor Godeardo Naranjo para ocupar el inmueble junto con su familia, por un tiempo determinado, mientras conseguía un lugar para vivir. No obstante, ya lleva 14 años residiendo allí. Además, que ha invadido el lote de terreno colindante del actor con cultivos, un lavadero y para parquear un carro. Segundo, pese a que la parte actora ha acudido a las autoridades administrativas de policía, los resultados han sido infructuosos. Tercero, que se remitió derecho de petición a la alcaldía municipal de Quimbaya solicitando que se indicara si la caseta era propiedad del municipio; el propósito de la misma; si el inmueble es objeto de contrato de comodato; si han autorizado a alguna persona a residir dentro de aquella; que como quiera que, junto a la caseta, el demandante construyó unos pozos sépticos a solicitud de un exalcalde, se señalara si los mismos eran responsabilidad de la entidad territorial. Al respecto, refiere que recibió respuesta mediante escrito del 13 de julio de 2020, suscrito por la Directora Administrativa y de Talento Humano de la alcaldía de Quimbaya, en el que se expuso que como no se había encontrado documento que acreditara la propiedad de la caseta, se pidió a la Secretaría de Planeación que se adelantara una visita al inmueble. Se explica que a partir de ésta se encontró que el inmueble estaba habitado por la señora Ana Patricia González, quien había manifestado que tenía contrato de prestación de servicios de primeros auxilios desde hacía 19 años, el cual inició en la administración del alcalde Castaño Herrera, renovándose cada año. Asimismo, como documento que acreditaba la posesión o propiedad de la Junta de Acción Comunal de la vereda Morelia Alta se encontraba documento de cesión gratuita. Quinto, conforme al sentir del actor, el alcalde de la época se extralimitó en sus funciones al suscribir un aparente contrato de prestación de servicios de primeros auxilios con la señora González, sobre un inmueble que no hace parte del patrimonio del municipio, acuerdo del que el demandante señala desconocer su existencia. También se expone que se pidió ayuda a la personería municipal y que allí se envió solicitud al alcalde, contestándole que no tenían ningún documento de comodato ni que el bien tuviera escritura a favor del municipio. Sexto, que los poseedores irrigan las aguas negras hacia los predios del demandante, por lo que éste acudió a la alcaldía de Quimbaya y el alcalde de la época le dijo que construyera los pozos sépticos “(...) *que él le ayudaba económicamente (...)*”, pero éste nunca lo hizo. No obstante, el demandante gasta dinero constantemente en el mantenimiento de los pozos. Al respecto, la administración municipal indicó que frente a la construcción de éstos no tenía información. Séptimo, que el señor Godeardo Naranjo ha dicho que se acercó a la alcaldía de Quimbaya donde suscribió un contrato de comodato sobre la caseta y si bien exigieron copia del documento, éste se negó a ello y a la fecha de la demanda no conocen su existencia. También se señala que el matrimonio demandando reputa públicamente su calidad de dueños.

¹⁰ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “08 2021-00305 Verbal Jose Wilmar vs Municipio de Quimbaya y otros (Rechaza por competencia).pdf”.

asunto al Juez Contencioso Administrativo del Quindío (Reparto), proponiendo la colisión negativa en caso de considerar que su posición era infundada.¹¹

6. Esta autoridad judicial, expuso que uno de los demandados era la Nación-Municipio de Quimbaya. De manera que, conforme al numeral 1 del artículo 17 del Código General del Proceso y al numeral 16 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se demandaba a una entidad territorial, la competencia jurisdiccional no radicaba en la Jurisdicción Ordinaria, sino en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sustentó su posición, además, en la providencia del 10 de junio de 2009 de la Sección Tercera del Consejo de Estado (Rad. 17838).

7. Remitido el proceso, el asunto le correspondió al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia,¹² el cual, mediante providencia del 3 de marzo de 2022, declaró que carecía de competencia para conocer del asunto. Propuso el conflicto negativo de competencias y ordenó la remisión del expediente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.¹³

8. A efectos de sustentar su posición, el Juzgado administrativo acudió al contenido del inciso primero del artículo 104 del CPACA, con fundamento en el cual expuso no advertir que el caso bajo estudio, “(...) mismo que pretende la restitución de un bien inmueble, tenga su origen en actos, contratos hechos, omisiones y/o operaciones del Municipio de Quimbaya, pues si bien se alude al ente territorial en el escrito de demanda, lo cierto es que no se imputa a éste la posesión actual del bien o actuación alguna que impida al titular del derecho de dominio, disfrutar del mismo. (...)”.

9. Agregó que, en general, tampoco se atribuía a la entidad territorial alguna actuación relacionada con el bien objeto de la demanda. Por último, aclaró que, si bien se demanda a la Junta de Acción Comunal de la Vereda La Morelia Alta, dicha organización cuenta con personería jurídica propia de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, sin que sea posible confundirla con la entidad territorial en donde se ubica la vereda mencionada. En conclusión, manifestó que no advertía actuación atribuible a la entidad territorial que pudiera ser estudiada por dicha jurisdicción, ya que el litigio planteado tenía lugar entre particulares.

10. El asunto fue remitido a la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 05 de abril de 2022.¹⁴ El 25 de noviembre de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartió el asunto de la referencia para su sustanciación al Despacho de la magistrada Diana Fajardo Rivera. El expediente digital respectivo fue enviado al despacho sustanciador a través de acta secretarial del 29 de noviembre de 2022.

11. Aunado a ello se advierte que, en memorial del 19 de julio de 2022,¹⁵ dirigido a la secretaría de esta Corte, la parte actora solicitó información sobre el estado actual del asunto y la decisión que se hubiera tomado en relación con el mismo, al considerar que había

¹¹ Inicialmente, el asunto le correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Civil Municipal de Armenia. Sin embargo, en auto de 29 de noviembre de 2021 (Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “05RechazaCompetencia.pdf”), éste resolvió rechazar el asunto por falta de competencia territorial y remitirlo a los Juzgados Promiscuos Municipales de Quimbaya (reparto). Lo anterior, conforme al numeral 7 del artículo 28 del CGP, atendiendo a que el bien en torno al cual se suscitaba la controversia se ubica en el municipio de Quimbaya.

¹² Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “09ActaRepartoCorreo.pdf”.

¹³ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “10 Remite por competencia.pdf”.

¹⁴ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “01Correo Remisorio y Link.pdf”. Se observa además oficio secretarial de la misma fecha en el que se indica que previo conceso con la Jueza titular del despacho no se enviaría el proceso a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial-Consejo Superior de la Judicatura, debido a que la competencia radicaba desde el 17 de febrero de 2021 en la Corte Constitucional. (Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “02 Oficio Remisorio.pdf”.

¹⁵ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “JOSE WILMER QUICENO ESCOBAR OFICIO REMITIDO A CORTE CONSTITUCIONAL PREGUNTANDO ESTADO ACTUAL COLISION NEGATIVA DE COMPETENCIAS 19-07-22025.pdf”

transcurrido tiempo suficiente para este efecto. Por otro lado, el 12 de septiembre de 2022,¹⁶ la parte actora remitió memorial dirigido al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia, desistiendo de las pretensiones de la demanda. Este fue enviado a la Secretaría de esta Corporación el 13 de septiembre de 2022. En línea con lo anterior, el 20 de octubre de 2022,¹⁷ se insistió en la solicitud de desistimiento directamente ante esta Corporación.¹⁸ No obstante, en memorial del 16 de noviembre del año anterior,¹⁹ encaminado al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia, quien lo remitió a esta corporación, la parte actora manifestó retirar el memorial enviado el 20 de octubre de 2022, en virtud del cual se desistió de las pretensiones de la demanda, ya que en el momento procesal oportuno la reformarían.²⁰

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

12. La Corte Constitucional es competente para conocer de los conflictos de competencia que se susciten entre las distintas jurisdicciones de acuerdo con el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.

2. En el presente caso se configuró un conflicto de jurisdicción que la Corte Constitucional debe resolver

13. Este Tribunal ha señalado que se requieren tres presupuestos para que se configure un conflicto de jurisdicciones:²¹ (i) *presupuesto subjetivo*, el cual exige que la controversia sea suscitada por, al menos, dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a diferentes jurisdicciones;²² (ii) *presupuesto objetivo*, según el cual debe existir una causa judicial sobre la cual se suscite la controversia, es decir, que pueda verificarse que está en desarrollo un proceso, un incidente o cualquier otro trámite de naturaleza jurisdiccional;²³ y (iii) *presupuesto normativo*, a partir del cual es necesario que las autoridades en colisión hayan manifestado, a través de un pronunciamiento expreso, las razones de índole constitucional o legal por las cuales se consideran competentes o no para conocer de la causa.²⁴

14. La Sala constata que en el presente caso se cumplen tales presupuestos, puesto que: (i) el conflicto se suscita entre dos autoridades judiciales de distintas jurisdicciones, en esta oportunidad, de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de la Jurisdicción Ordinaria (presupuesto subjetivo). (ii) El conflicto versa sobre el conocimiento de la demanda presentada por el señor José Wilmar Quiceno Escobar contra la Nación-Municipio de Quimbaya-Quindío y los señores Godeardo Naranjo, Ana Patricia González, Luis Diomer Herrera Molina y Joaquín Emilio Hernández (presupuesto objetivo). (iii) Ambas autoridades jurisdiccionales enunciaron razonablemente fundamentos de índole constitucional y legal, en

¹⁶ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “Correo 13-Sep-22 Olga Vargas.pdf”

¹⁷ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “Correo 20-Oct-22 Javier Hurtado.pdf”

¹⁸ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “JOSE WILMAR QUICENO ESCOBAR MEMORIAL ENVIADO A LA CORTE CONSTITUCIONAL DESISTIENDO DE LAS PRETENSIONES 20 22148.pdf”

¹⁹ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “Correo 24-Nov-22 Javier Hurtado.pdf”

²⁰ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “JOSE WILMAR QUICENO ESCOBAR MEMORIAL SOLICITANDO RETIRO DE MEMORIAL ENVIADO A JDO 4o ADTIVO 16 11 22169.pdf”

²¹ Auto 155 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. A.V. Diana Fajardo Rivera. A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. A.V. José Fernando Reyes Cuartas. A.V. Alberto Rojas Ríos.

²² En consecuencia, no habrá conflicto cuando: (a) sólo sea parte una autoridad o (b) una de las partes en colisión no ejerza funciones jurisdiccionales.

²³ En este sentido, no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que el litigio no está en trámite o no existe, porque, por ejemplo, ya finalizó; o (b) el debate procesal se centra sobre una causa de carácter administrativo o político, pero no jurisdiccional (Artículo 116 de la Constitución).

²⁴ Así pues, no existirá conflicto cuando: (a) se evidencie que, a pesar de concurrir formalmente dos autoridades judiciales, alguna de ellas no ha rechazado su competencia o manifestado su intención de asumirla; o (b) la exposición sobre la competencia desplegada por las autoridades en conflicto no tiene, al menos aparentemente, fundamento normativo alguno al sustentarse únicamente en argumentos de mera conveniencia.

los que soportan cada una de sus posiciones dirigidas a negar su competencia (presupuesto normativo).

15. Específicamente, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Quimbaya acudió al numeral 1 del artículo 17 del CGP, al numeral 16 del artículo 155 del CPACA y a la providencia del 10 de junio de 2009 del Consejo de Estado. Por su parte, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia sustentó su posición en el artículo 104 del CPACA y en el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021.

3. Competencia de la Jurisdicción Ordinaria Civil para conocer las demandas reivindicatorias, así obre como demandante o demandada una entidad pública. Reiteración del Auto 820 de 2022,²⁵ así como del Auto 1007 de 2021²⁶

16. En el Auto 820 de 2022,²⁷ la Sala Plena se refirió, entre otros, a la cláusula general de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y a la competencia de la Jurisdicción Ordinaria y la acción reivindicatoria. A continuación, se reiteran expresamente dichas consideraciones.

a. La cláusula general de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

17. Por disposición del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer de las controversias y de los litigios que surjan con ocasión de *“actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”*. Justamente, el parágrafo de esa disposición consagra que para efectos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), 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%”*.

18. Además de esta regla general de competencia, el mismo artículo 104 en comento consagra taxativamente los procesos que *son competencia directa* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siendo relevante resaltar que el numeral 4 incluye los asuntos relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado. A su vez el artículo 105 del CPACA, también con carácter taxativo, precisa cuáles son los asuntos que *no son competencia* de esta jurisdicción, a saber: *(i)* las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos; *(ii)* las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción; *(iii)* las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley; y, *(iv)* los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

19. Así mismo, es importante resaltar que el Título III del CPACA regula los medios de control cuyo conocimiento le corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso

²⁵ M.P: Diana Fajardo Rivera. En este asunto la Corte resolvió un conflicto de jurisdicciones suscitado en torno a una demanda reivindicatoria presentada por el alcalde del municipio de Balboa (Cauca) en contra de Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP-Movistar.

²⁶ M.P: José Fernando Reyes Cuartas.

²⁷ M.P: Diana Fajardo Rivera.

Administrativo, los cuales se agrupan en: (i) el control inmediato de legalidad; (ii) la nulidad por inconstitucionalidad; (iii) la nulidad (o nulidad simple); (iv) la nulidad y restablecimiento del derecho; (v) las controversias contractuales; (vi) la repetición; (vii) la reparación directa; (viii) la nulidad electoral; (ix) la pérdida de investidura; (x) la protección de los derechos e intereses colectivos; (xi) la reparación de los perjuicios causados a un grupo; (xii) la nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción; (xiii) el control por vía de excepción; y (xiv) el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.

b. La competencia de la Jurisdicción Ordinaria Civil y la acción reivindicatoria. Reiteración de jurisprudencia

20. Siguiendo los lineamientos establecidos en los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y 15 de la Ley 1564 de 2012, la Jurisdicción Ordinaria Civil conoce de todos los asuntos que no estén asignados a otra jurisdicción. Esto ha sido calificado como la *cláusula general o residual de competencia*, bajo la cual se encuentran cobijados aquellos asuntos cuyas reglas de competencias no están especialmente fijadas en el CPACA y participe como demandante o demandado una entidad pública.

21. Desde el **Auto 1007 de 2021**,²⁸ esta Corporación ha señalado, conforme a la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que la acción de dominio prevista en el artículo 946 y siguientes del Código Civil se erige como la vía legal para reclamar la posesión y no la propiedad de la cosa, en tanto el demandante afirma tener esta última y lo que ha perdido es el goce pleno y absoluto de su derecho con el ejercicio posesorio, respecto del cual peticiona la restitución y el reconocimiento de los frutos debidos, es decir, “*se trata de un dueño sin posesión, contra un poseedor sin dominio*”.²⁹ Para tal fin, la acción reivindicatoria es contemplada como un proceso declarativo en los artículos 368 y 390 del Código General del Proceso, y de acuerdo con la cuantía del bien se adelanta mediante el trámite verbal o verbal sumario. A partir de ello, precisó que las controversias reivindicatorias (i) no corresponden a ninguno de los asuntos en los cuales el criterio orgánico sea el determinante para establecer la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo;³⁰ y, (ii) no pueden entenderse como un asunto sujeto al derecho administrativo porque se trata de un régimen que se encuentra contenido integralmente en el Código Civil, y no existen reglas de naturaleza sustantiva ni procedimental que disciplinen esos debates en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Por consiguiente, concluyó que (iii) la práctica interpretativa de la jurisdicción ordinaria civil ha reconocido que le compete a dicha jurisdicción conocer los procesos reivindicatorios adelantados en contra o por parte de entidades públicas. Estos mismos lineamientos de decisión fueron puestos de presente y aplicados en el **Auto 1084 de 2021**.³¹

²⁸ M.P. José Fernando Reyes Cuartas. En esa oportunidad la Corte se ocupó de dirimir un conflicto de jurisdicciones suscitado entre un juzgado promiscuo municipal y un juzgado administrativo respecto de la competencia para conocer una demanda de acción reivindicatoria que presentó el PAR de Telecom contra una entidad territorial. La regla de decisión que se estableció es la siguiente: “*en los eventos en los que se acuda ante la jurisdicción para i) solicitar la reivindicación de un bien inmueble, ii) en contra de una entidad pública, iii) será la jurisdicción civil ordinaria, la competente para conocer del asunto, en virtud del artículo 946 del Código Civil, así como de los artículos 15, 28, 368 y 390 de la Ley 1564 de 2012*”. Aplicando esa regla al caso concreto, dirimió el asunto asignando la competencia al juzgado promiscuo municipal.

²⁹ Sobre este punto, el Auto 1007 de 2021 cita la Sentencia SC3381-2021 del 11 de agosto de 2021 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

³⁰ Particularmente señaló que (i) no es una controversia de naturaleza contractual o extracontractual en el sentido indicado en el artículo 104, numerales 1 y 2, del CPACA; y, (ii) la acción reivindicatoria no es asimilable a la de reparación directa por ocupación temporal o permanente a que se refiere el artículo 140 del CPACA.

³¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Allí se dirimió un conflicto de jurisdicciones entre un juzgado civil y un juzgado administrativo por el conocimiento de una acción reivindicatoria que presentó un particular contra una entidad territorial. La Corte determinó que por la naturaleza de la acción de dominio que se impetraba, el asunto debía conocerlo la justicia ordinaria civil.

22. Posteriormente, en el **Auto 016 de 2022**³² esta Corporación dirimió un conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 19 Administrativo de Medellín y el Juzgado Promiscuo Municipal de Remedios, con ocasión del conocimiento de una demanda reivindicatoria que presentó una entidad territorial del orden municipal en contra de un particular, solicitando que se declarara que un bien inmueble le pertenece al municipio en dominio pleno y absoluto y que se condenara al demandado a restituir el bien. En esa oportunidad, la Sala Plena estimó que el conocimiento del asunto le correspondía a la jurisdicción ordinaria civil por las siguientes razones: (i) la demanda que presentó el municipio tiene por objeto la restitución del inmueble que pertenece a ese ente territorial y cuya posesión la tiene el particular, quien no ejerce funciones públicas; (ii) dada la naturaleza de las pretensiones reivindicatorias, el asunto escapa a la órbita de competencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ya que no se advertía en el CPACA ninguna disposición que le asigne el trámite de demandas de restitución de bienes cuando quien la promueve es una entidad pública; y, (iii) no existe de por medio un contrato que regule el derecho administrativo o que implique el desenvolvimiento de una función administrativa.

23. De allí estableció que *“el CPACA no contempla dentro de los medios de control ningún procedimiento relativo a tales controversias, a diferencia de lo que ocurre en el CGP”* y fijó como regla de decisión que *“[c]uando una entidad pública presenta una demanda contra un particular, con el objeto de obtener la restitución de bienes o la restitución de tenencia, sin que se advierta la existencia de un contrato estatal y sin que se constate de por medio el cumplimiento de una función administrativa, el asunto deberá ser asumido por la Jurisdicción Ordinaria, en aplicación de la regla general o residual de competencia prevista a su favor en el artículo 15 del Código General del Proceso.”* De contera que, dirimió el conflicto señalando que la competencia para conocer la demanda reivindicatoria que formuló el municipio recaía en el Juzgado Promiscuo Municipal de Remedios, autoridad judicial que hace parte de la jurisdicción ordinaria civil.

24. De forma más reciente, en el **Auto 244 de 2022**³³ esta Corte resolvió un conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Promiscuo Municipal de San Carlos – Antioquia y el Juzgado 36 Administrativo Oral de Medellín, derivado de una demanda reivindicatoria de restitución de tenencia que presentó un municipio contra un particular. En esa ocasión la competencia para conocer el asunto se le asignó a la jurisdicción ordinaria civil por tratarse de una pretensión reivindicatoria en la cual una entidad pública buscaba la restitución de un bien inmueble de su propiedad, ello debido a que tal solicitud no se encuadra en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 104 del CPACA en tanto tiene por objeto (i) la recuperación de la posesión por el propietario del inmueble; y, (ii) la obtención de las restituciones mutuas que resulten procedentes. Con base en ello estableció como regla de decisión que *“[l]a jurisdicción ordinaria es competente para conocer de la demanda presentada por una entidad pública contra un particular, con el objeto de obtener la restitución de bienes, cuando (i) no se advierte la existencia de un contrato estatal y (ii) no está de por medio el cumplimiento de una función administrativa, en aplicación de la regla general o residual de competencia prevista a su favor en el artículo 15 del Código General del Proceso.”*

25. En este orden de ideas, la Sala advierte la existencia de una línea jurisprudencial que se ha venido consolidando, según la cual, la jurisdicción ordinaria civil es la competente para conocer las demandas reivindicatorias que pretenden la restitución de un bien y el consecuente pago de frutos, así obre como demandante o como demandada una entidad pública. Lo anterior por la naturaleza de la pretensión que escapa a la órbita de competencia reglada que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y siempre que no medie un contrato estatal, ni esté de por medio el cumplimiento de una función administrativa.

³² M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³³ M.P. Paola Meneses Mosquera.

26. Para el caso del **Auto 820 de 2022**,³⁴ la Corte también se refirió a la competencia para conocer de las controversias contractuales en el marco del giro ordinario de los negocios de entidades públicas que tuvieran el carácter de instituciones financieras. Lo indicado por las particularidades de ese asunto. Por último, éste fue asignado a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad civil.

4. La competencia para conocer de la demanda reivindicatoria del señor José Wilmar Quiceno Escobar es de la Jurisdicción Ordinaria

27. La Sala estima que el conocimiento del asunto corresponde a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad civil, bajo las consideraciones que pasan a desarrollarse:

28. En primer lugar, la parte activa del proceso estructuró su pretensión principal en la reivindicación de una parte del terreno denominado Lote “B”, donde se afirma que se encuentra construida una caseta comunal. Entonces, tiene como propósito primordial recuperar la posesión, invocando su calidad de propietario del derecho de dominio, respecto del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 280-36907.³⁵

29. En segundo lugar, la Corte Constitucional ha estimado que la Jurisdicción Ordinaria es la competente para conocer los procesos de orden reivindicatorio, sin importar si actúa como demandante o demandado una entidad pública. Lo indicado, principalmente, porque no se trata de una controversia regulada específicamente dentro de los asuntos que corresponden a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siendo eminentemente una acción de dominio; ni se trata de una materia genérica regulada por el derecho administrativo o que implique el ejercicio de la función administrativa. Más aún, en el caso concreto el demandante se apoyó en disposiciones netamente civiles.³⁶

30. No se advierte que entre el demandante y el municipio demandado existiera una relación contractual, ni tampoco el ejercicio de función administrativa que conlleve a que el asunto corresponda a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Téngase en cuenta que los contratos de “comodato” o “prestación de servicios de primeros auxilios” a los que se hace alusión en los hechos de la demanda, en caso de existir, no habrían sido suscritos por el demandante y la entidad territorial demandada. Tales contratos no fueron allegados con la demanda y la parte activa manifestó que desconoce su existencia. Aunado a lo anterior, la Sala toma en consideración que, para predicar la existencia de un vínculo contractual con el Estado, se requiere que los mismos consten por escrito, conforme al artículo 39 de la Ley 80 de 1993.³⁷

31. En todo caso, en caso de existir, se trataría de un acuerdo de voluntades que -según se ha indicado- no cobija directamente a la parte activa de la litis, como para aplicar una regla de competencia especial en la materia. Más aún si se atiende a que el litigio que ésta ha propuesto hasta el momento no se circunscribe a un proceso relativo a un contrato celebrado por una entidad pública, sino a una acción reivindicatoria.

32. En línea con este punto, resulta pertinente indicar que el documento de cesión al que se refiere el escrito de demanda no puede ser considerado un contrato estatal. Ello por cuanto el mismo fue suscrito por la señora Ana María Ramírez Díaz, en calidad de cedente, y el señor

³⁴ M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁵ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “03Demanda.pdf”, págs. 42-48.

³⁶ En el acápite de fundamentos de derecho de la demanda, se registró: “(...) [i]nvoco como fundamento de derecho los Artículos 665, 669, 673, 946, 949, 950, 952, 957, 959, 966, 969, 972 y concordantes del Código Civil; Arts. 20, 25, 26, 82 al 84 y artículos 368 y S.S., Arts. 377 y 591 del Código General del Proceso. (...)”.

³⁷ Ley 80 de 1993, art. 39: “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad. (...)”

Luis Diomer Herrera Molina, en nombre y representación de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Morelia Alta del municipio de Quimbaya, en condición de cesionaria.³⁸ Al respecto, recuérdese que las Juntas de Acción Comunal son formas de organización del régimen privado;³⁹ por lo tanto, no se cumpliría el requisito previsto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993,⁴⁰ en concordancia con el artículo 2 de la misma norma, conforme al cual un contrato es considerado estatal cuando una de las partes es una entidad que tiene la misma naturaleza.

33. Por lo anterior, atendiendo al contenido de las disposiciones normativas previamente desarrolladas y la posición de esta Corporación, especialmente desde el Auto 1007 de 2021,⁴¹ la Corte resolverá el conflicto en el sentido de declarar que corresponde al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Quimbaya conocer de la demanda presentada por el señor José Wilmar Quiceno Escobar contra la Nación-Municipio de Quimbaya-Quindío y los señores Godeardo Naranjo, Ana Patricia González, Luis Diomer Herrera Molina y Joaquín Emilio Hernández. La Sala ordenará remitirle el expediente de la referencia a dicha autoridad judicial para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión a los interesados.

34. Por último, no se pasan por alto los memoriales relativos al desistimiento de la demanda presentados por la parte actora. No obstante, esta Corporación se abstendrá de hacer pronunciamiento al respecto, como una garantía del derecho al juez natural. Al respecto, resulta relevante insistir en que la labor de la Corte se circunscribe a resolver el conflicto que le es puesto bajo su conocimiento, dicho en otros términos “(...) *el análisis que debe seguir este Tribunal para desatar el conflicto de jurisdicciones radica en definir a qué autoridad asignan la Constitución y la Ley la función de resolver la litis en cada caso (...)*”.⁴² Esta posición ha sido desarrollada en los Autos 403 de 2021⁴³ y 008 de 2022⁴⁴.

35. **Regla de decisión.** La Jurisdicción Ordinaria Civil es competente para conocer de aquellos asuntos en que (i) se solicita la reivindicación de un bien inmueble; (ii) contra una entidad pública, cuando no se advierta la existencia de un contrato estatal y no esté de por medio el cumplimiento de una función administrativa. Lo indicado, conforme al artículo 12 de la Ley 270 de 1996 y 15 de la Ley 1564 de 2012.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. DIRIMIR el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Quimbaya y el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia, y **DECLARAR** que el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Quimbaya es la autoridad

³⁸ Expediente digital CJU 2133. Archivo digital: “03Demanda.pdf”, págs. 16-17.

³⁹ **Ley 2166 de 2021, artículo 7:** “a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa; (...)” (Subrayas por la Sala).

⁴⁰ **Ley 80 de 1993, art. 32:** “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...)”.

⁴¹ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴² Auto 403 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

competente para conocer de la demanda presentada por el señor José Wilmar Quiceno Escobar contra la Nación-Municipio de Quimbaya-Quindío y los señores Godeardo Naranjo, Ana Patricia González, Luis Diomer Herrera Molina y Joaquín Emilio Hernández.

Segundo. Por intermedio de la Secretaría General, **REMITIR** el expediente CJU-2133 al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Quimbaya para que proceda con lo de su competencia y comunique la presente decisión a los interesados y al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta



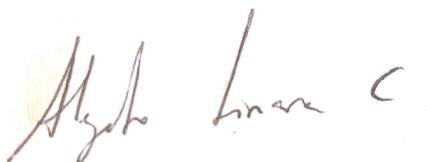
NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado



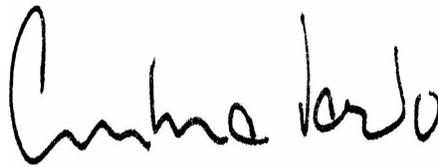
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



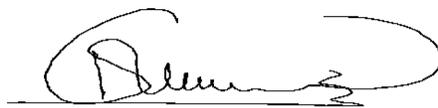
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12
Código de verificación: **9fe224f3cc0bac46f078373ce7ed74706d73f8ddee2cc09f71ea04543670a5a0**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>