



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala de Casación Civil

**AC897-2021**

**Radicación n. 1001-02-03-000-2020-02839-00**

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Sincelejo y el Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la **Agencia Nacional de Infraestructura** contra **María Elena del Carmen Ruíz de Olarte, Ecopetrol S.A. y Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S.**

## **I. ANTECEDENTES**

1. En la demanda presentada al «*Juez Civil del Circuito de Sincelejo (reparto)*», la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «*Decrétese la expropiación por vía judicial a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI- de: Un área de terreno (...) ubicada en el terreno en mayor extensión denominado “BUENOS AIRES” ubicado en el Municipio de Coveñas, Departamento de Sucre, identificado con la Matrícula Inmobiliaria No. 340-2134 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo (...)*».

Asimismo, se indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial «*por el lugar donde está ubicado el inmueble*» (Fl. 107- 117 del PDF «02DemandaActuacionJzSincelejo»).

2. El escrito incoativo fue asignado al Despacho Sexto Civil del Circuito de Sincelejo, el cual, admitió la demanda el 13 de julio del 2020 (fl. 136 *ibidem*).

3. Sin embargo, a través de proveído de 27 de agosto de 2020, el despacho declaró su falta de competencia para conocer del asunto. Para ello consideró que:

*«Sobre esta providencia ha de precisarse que el Sustanciador aprobó que el proceso se tramitara en el juzgado con radio de acción en el lugar de ubicación de los bienes, por cuenta de una renuncia expresa que la ANI presentó ante la Corte; empero, este Juzgado se acogerá a lo establecido por el pleno de la Sala de Casación Civil el día 24 de enero de 2020, en cuanto descartó la posibilidad de que las partes renuncien a su fuero, justamente por el carácter vinculante e irrenunciable de la norma procesal que determina la competencia de los jueces, a lo que ha de adicionar que el mentado Funcionario hace parte del grupo de Magistrados que emitió el pronunciamiento en sala plena, sin que figure salvamento de voto por su cuenta.*

*En ese preciso orden de ideas, salta a la vista que este Juzgado carece de competencia para proseguir con el trámite del presente proceso, por cuanto como se desprende del texto del Decreto 4165 de 3 de noviembre de 2011, la demandante tiene la calidad de Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, cuyo domicilio se ubica en el Distrito Capital de Bogotá, de suerte que son los Juzgados del Circuito de tal lugar los llamados a conocer de este litigio, lo que implica la declaratoria de falta de competencia y posterior remisión del expediente a tales Unidades Judiciales» (Fl. 556-561 *ibidem*).*

4. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido y entregado al Juzgado Cuarenta y Cinco del Circuito de Bogotá. Sin embargo, mediante auto del 01 de octubre de 2020, optó por rechazar la demanda por falta de competencia y,

entonces, promovió el conflicto negativo que ocupa la atención de la Corte. Para ello precisó que:

*«En este punto resalta el Juzgado que no desconoce que en varias decisiones se ha concluido por la Corte Suprema de Justicia<sup>1</sup> que ante la concurrencia de esos dos factores, prevalece el último, bajo el entendido que se trata de un fuero subjetivo, improrrogable. Empero, en sentir de esta sede judicial, el dueño de ese derecho no es otro que la entidad que concurre al proceso que, en este evento, es la demandante, de suerte que si ella, en su titularidad considera que puede y desea renunciar a ese fuero constitutivo de competencia, mal puede el Juzgador contrariar esa determinación autónoma y libre.*

*Así también esta especial renunciabilidad a este fuero subjetivo ha sido reconocida por aquélla colegiatura al resolver conflictos de competencia cuando concurren el fuero privativo real y el fuero privativo subjetivo, para señalar que si la entidad pública interviniente opta por no ejercer tal prerrogativa, a ello se debe sujetar el Juez y las partes.*

*En este sentido, como así optó la entidad pública interviniente, nada menos que la demandante, para señalar que a pesar del contenido del numeral 10 del artículo 28 en cita, elegía no hacer uso de ese beneficio, sino del fuero real privativo del numeral 7 anterior, el Juzgado de conocimiento hizo bien en conocer del asunto, mayor aún en eventos como el presente, en que el proceso ya se ha adelantado y cuenta incluso con la aquiescencia de la parte pasiva.*

*Ciertamente, al efecto no puede perderse de vista que cuando el Juzgado, a pesar de carecer de competencia por alguno de los requisitos que la determinan pasa inadvertida dicha situación y admite la demanda, la competencia deberá entenderse prorrogada por el Juez que avocó su conocimiento sin seguir las reglas determinadas por la Ley» (fls. 1-5 del PDF «06AutoRechazaProponeConflicto»).*

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

## **II. CONSIDERACIONES**

1. Sea lo primero anotar, que como el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial, Sincelejo y Bogotá, la Corte es la competente para definirlo, tal y como lo establece el artículo 16 de la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, reformado como quedó por el artículo 7° de la ley 1285 de 2009.

2. Para la determinación de la competencia debe precisarse que la selección del juez a quien le corresponde asumir el conocimiento de una causa litigiosa surge como el resultado de la conjugación de algunas circunstancias o aspectos subjetivos u objetivos, vinculados, verbigracia, a la persona involucrada, al sitio en donde el accionado tiene su domicilio, al lugar en donde está ubicado el inmueble, la cuantía o naturaleza del asunto, etc.

Por supuesto, en ciertas ocasiones, aunque algunos de esos factores se entremezclan y se vuelven concurrentes, prevalecen unos sobre otros, puesto que el legislador privativamente determina la potestad e indica de manera precisa el funcionario que, con exclusión de cualquier otro, está llamada a encarar el debate.

Con respecto a la competencia privativa, esta Corporación, entre otros, en auto CSJ AC, 5 jul. 2012, rad. 2012-00974-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 16 sep. 2004, rad. n° 00772-00, expuso en lo concerniente que:

*(...)[e]l fuero privativo significa que necesariamente el proceso debe ser conocido, tramitado y fallado por el juzgador que tenga competencia territorial en el lugar de ubicación del bien involucrado en el debate pertinente, no pudiéndose acudir, bajo ningún punto de vista, a otro funcionario judicial, ni siquiera bajo el supuesto autorizado para otros eventos, (...)*».

3. De las pautas de competencia territorial consagradas en el artículo 28 del Código General del Proceso, para el caso específico de la expropiación, el numeral 7° del artículo 28 *ibidem* fijó una competencia privativa al juzgador del lugar donde se encuentre el bien involucrado en la litis. Al respecto, prescribió que *«[e]n los procesos que se ejerciten derechos reales, en los divisorios, de deslinde y amojonamiento, expropiación, servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, restitución de tenencia, declaración de pertenencia y de bienes vacantes mostrencos, será competente de modo privativo el juez del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si éstos comprenden distintas jurisdicciones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante»* (se subraya).

Sin embargo, el numeral 10° de ese mismo estatuto previno que *«[e]n los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad»*.

De manera tal que habría una concurrencia entre fueros privativos al tratarse de pleitos de expropiación en que una de las partes sea una entidad pública, lo que implica que ha de ser la ley, y no el actor, quien ha de elegir el juez competente para conocer de la controversia.

Pues bien, para dirimir este tipo de controversias, la

reciente jurisprudencia de esta Corporación se ha decantado por acudir al precepto contenido en el artículo 29 del Código General del Proceso, según el cual *«es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes... Las reglas de competencia por razón del territorio se subordinan a las establecidas por la materia y por el valor»*.

Así fue sentado en el proveído AC140-2020, en el cual, *mutatis mutandi*, en una controversia de imposición de servidumbre de energía eléctrica, la Corte explicó lo siguiente:

*«Como se anotó anteriormente, en las controversias donde concurren los dos fueros privativos enmarcados en los numerales 7° y 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, como el que se presenta cuando una entidad pública pretende imponer una servidumbre de conducción de energía eléctrica sobre un fundo privado, surge el siguiente interrogante: ¿Cuál de las dos reglas de distribución es prevalente?»<sup>1</sup>*

*Para resolver dicho cuestionamiento, el legislador consignó una regla especial en el canon 29 ibídem, el cual preceptúa que “[e]s prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes... Las reglas de competencia por razón del territorio se subordinan a las establecidas por la materia y por el valor”.*

*En virtud de las pautas interpretativas previstas en los artículos 27 y 28 del Código Civil, que aluden en su orden a que, “[c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”, y “[l]as palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”; es dable afirmar, con contundencia, que con*

---

<sup>1</sup> Conocer en forma **prevalente** un asunto significa que necesariamente el proceso debe ser conocido, tramitado y fallado por el juzgador que de acuerdo a la regla de competencia designada por la ley como preponderante o dominante entre las demás, debe primar en su elección.

*dicha regla lo que quiso el legislador fue dar prevalencia al factor subjetivo sobre cualquier otro, con independencia de donde se halle previsto, al expresar que la competencia “en consideración a la calidad de las partes” prima, y ello cobija, como se explicó en precedencia, la disposición del mencionado numeral 10° del artículo 28 del C.G.P.*

*La justificación procesal de esa prelación muy seguramente viene dada por el orden del grado de lesión a la validez del proceso que consultan cada uno de esos factores de competencia, ya que para este nuevo Código es más gravosa la anulabilidad por el factor subjetivo que por el objetivo y territorial, pues, como se anticipó, hizo improrrogable, exclusivamente, la competencia por aquél 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.*

*Por tanto, no es pertinente afirmar que el inciso primero del aludido precepto 29 se refiere exclusivamente a colisiones que se susciten entre factores de competencia, en el caso, el subjetivo y territorial, no respecto de los foros o fueros previstos en este último, toda vez que el legislador, dentro de su margen de libertad de configuración normativa, no excluyó en manera alguna las controversias que lleguen a suscitarse dentro del mismo u otro, a más que ello desconoce cómo el factor subjetivo está presente en distintas disposiciones procesales, según se dejó clarificado en el anterior acápite. (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020, rad. 2019-00320) (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020).*

Por ende, en los procesos en que se ejercen derechos reales se aplica el fuero territorial correspondiente al lugar donde se encuentre ubicado el bien. Sin embargo, en el evento de que sea parte una entidad pública, la competencia privativa será el del domicilio de ésta, como regla de principio.

4. Pues bien, el asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre un inmueble situado en Sincelejo - Sucre que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura contra María Elena del Carmen Ruíz de Olarte, Ecopetrol S.A. y Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S.

Atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura es *«una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Tama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte»*, la competencia para conocer del presente asunto se determina y radica en el juez del lugar de su domicilio, correspondiente a la ciudad de Bogotá, acorde con el artículo 2 del decreto 4165 de 2011.

Para abundar en más razones, no sobra citar un precedente de la Sala, en el que se aplicó en mencionado criterio para una demanda de expropiación:

*“... la parte demandante está compuesta por Hidroeléctrica Ituango S.A. E.S.P., empresa de servicios públicos mixta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 489 de 1998, es una entidad pública descentralizada por servicios, razón por la cual opera el fuero personal de ésta, por ser prevalente de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 29 del estatuto procesal civil, sin que pueda aplicarse el real. Así que no había ninguna razón para que el Juez de Medellín, a quien se le remitió el expediente, se declarara incompetente, pues no es posible acudir, bajo ningún punto de vista, a otro funcionario judicial diferente, ni siquiera porque el lugar del inmueble sea diferente. En especial, cuando la competencia por el factor subjetivo de*



*conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Código General del Proceso es improrrogable”<sup>2</sup>.*

5. En cuanto a la *perpetuatio jurisdictionis*, se destaca que no es procedente su aplicación en el caso en concreto. En efecto, por tratarse de una competencia determinada por el factor subjetivo representa una excepción al principio de prorrogabilidad, de tal forma que no aplica el principio de la jurisdicción perpetua.

En tal sentido, el aludido proveído señaló que

*«Es decir, que esa forma de disciplinar la competencia para los factores funcional y subjetivo, trae consigo otra cuestión sumamente importante, cuál es la imposibilidad de dar aplicación al principio de la perpetuatio jurisdictionis . En efecto, si el legislador optó por establecer el carácter de improrrogable a los citados foros de distribución, lo que se traduce en que de ellos no se puede disponer ni aun bajo el consentimiento de las partes, y determinó que aunque lo actuado por el juzgador sin jurisdicción y competencia conserva validez, menos la sentencia, lo que finalmente consagró fue una excepción al principio de la perpetuatio jurisdictionis».*

6. Por último y en cuanto atañe a la renuncia al fuero subjetivo mencionado por el despacho judicial de Bogotá, recuerda esta Corporación que, como lo señaló en el auto AC140-2020 ya citado:

*Finalmente, en virtud de lo expuesto hasta ahora y de la condición de imperativa de las normas procesales por ser de orden público (Art. 13, C.G.P.), surge una última consecuencia, no menos importante, el carácter de irrenunciable de las reglas de competencia establecidas en razón de los aludidos foros, en tanto que, como ya se dijo, no pueden ser desconocidas ni por el juez ni*

---

<sup>2</sup> AC5544-2018

*por las partes, motivo por el cual no puede interpretarse que el no acudir a ellas significa una renuncia tácita a la prerrogativa que confieren, como lo sería, en este caso, la ventaja otorgada a las entidades públicas en el evento previsto en el numeral 10° del artículo 28 del citado estatuto.*

*En tal sentido, no puede afirmarse que si un órgano, institución o dependencia de la mencionada calidad radica una demanda en un lugar distinto al de su domicilio, está renunciando automáticamente a la prebenda procesal establecida en la ley adjetiva civil a su favor, pues, como se ha reiterado, no le es autorizado disponer de ella, comoquiera que la competencia ya le viene dada en forma privativa y prevalente a un determinado juez, esto es, el de su domicilio; de ahí que, no puede renunciar a ella.*

*Por ello es que se ha dicho, con profusa insistencia, que:*

*“No puede resultar de recibo la tesis que ve en lo previsto en el numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, una prerrogativa en favor de la entidad pública, de la cual puede a voluntad hacer o no ejercicio, dado que la literalidad del texto, inequívocamente, establece de forma imperativa una regla privativa, cuya observancia es insoslayable, además, por estar inserta en un canon de orden público. Recuérdese, en ese sentido, el precepto 13 de la Ley 1564 de 2012, a cuyo tenor, “[l]as normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización legal” (CSJ AC4273-2018)<sup>3</sup>.*

7. Por las razones antedichas, procede remitir la presente demanda al Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

## **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil,

---

<sup>3</sup> Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC2844-2019, entre otros.

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** que el conocimiento del proceso de la referencia deberá continuar por cuenta del Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá.

**SEGUNDO: COMUNICAR** lo decidido al Juzgado Sexto Civil del Circuito de Sincelejo, acompañándole copia de este proveído.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la célula judicial referida en el numeral primero de esta resolutive.

**CUARTO: LIBRAR**, por Secretaría, los oficios correspondientes dejándose las constancias del caso.

## **NOTIFÍQUESE**



**FRANCISCO TENNERA BARRIOS**  
Magistrado