



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

**AC4456-2021**

**Radicación n. 11001-02-03-000-2020-03517-00**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Primero Civil del Circuito de Zipaquirá (Cundinamarca) y el Juzgado Cuarenta y ocho Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Brinsa S.A.

## **I. ANTECEDENTES**

1. En la demanda presentada al «*Juzgado Civil del Circuito de Zipaquirá o (Reparto)*», la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «*(...) Se decrete la expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social, a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA- ANI, y por consiguiente la transferencia forzada del derecho de dominio de la franja de terreno pertenecientes al inmueble de mayor extensión objeto del proceso denominado Lote 1(...), folio de matrícula inmobiliaria No. 176-88290 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Zipaquirá(...)*»<sup>1</sup>.

Asimismo, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial, en razón a que el inmueble «*se encuentra ubicado en el Municipio de Cajicá (...) de conformidad con lo*

---

<sup>1</sup> Folios 1- 240. Archivo Proceso\_20201216161322. Carpeta 01. Demanda. Pdf.

*establecido en el numeral 7° del artículo 28 del Código General del Proceso (...)*».

2. El escrito inicial correspondió al Juzgado Primero Civil del Circuito de Zipaquirá, el cual, a través de proveído de 12 de marzo de 2020, declaró su falta de competencia para conocer del asunto. Esto, en razón a la prelación del factor subjetivo, pues *«la entidad demandante tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá (...)*.

Y concluyó, citando el AC140-2020 proferido por esta Sala, en donde se resolvió que *«(...) “en los procesos de servidumbre, en los que se está ejercitando un derecho real por parte de una persona jurídica de derecho público, la regla de competencia aplicable es la del numeral décimo del artículo 28 del Código General del Proceso”, la cual pone de presente la atribución legal privativa que se impone al juez del domicilio de la entidad territorial para conocer de aquellos asuntos en que esta es parte, o aquella descentralizada por servicios o cualquiera otra entidad pública, todo ello atendiendo el fuero subjetivo y al tenor del literal del numeral 10 de la norma en cita jurisprudencial (...)*».<sup>2</sup>

En razón a ello, remitió las diligencias a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá (reparto).

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue asignado al Juzgado Cuarenta y ocho Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 30 de noviembre de 2020, optó por declarar su falta de competencia y promovió el conflicto negativo que ocupa la atención de la Corte. Para ello, precisó que:

*«...en el sub examine, quien debe conocer de las presentes diligencias es el Juzgado Primero Civil del Circuito de Zipaquirá,*

---

<sup>2</sup> *Ibidem*

*en virtud de ostentar la circunscripción judicial; pues nótese, que el predio distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria No. 176-88290, del cual se solicita sea expropiado, es un predio rural, que según el escrito de demanda, se encuentra ubicado en la vereda “Riógrande”, la cual pertenece a la jurisdicción del municipio de Cajicá, es decir, prevalece el factor territorial. Además, demandante Agencia Nacional De Infraestructura aplicando su voluntad, decidió elegir como órgano competente para conocer de las presentes diligencia, al Juzgado Civil del Circuito de Zipaquirá (reparto); circunstancia que refuerza, lo reglamentado en el numeral 7° del canon 28 ibidem...»<sup>3</sup>.*

4. Así las cosas, de conformidad con el artículo 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, Cundinamarca 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 canon 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.

---

<sup>3</sup> Folios 1-4. Ibidem. Archivo 04- Auto 30 de nov 2020. Pdf.

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, 14 dic. 2020, rad. 2020-02912-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 16 sep. 2004, rad. N° 00772-00 y AC909-2021, 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 por 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 previene 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 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 del asunto.

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 un debate 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 7º y 10º 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>4</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”.*

---

<sup>4</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.

*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 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 10º 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, reiterado en AC909-2021, rad. 2020-03022-00).*

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 en que sea parte una entidad pública, la competencia

privativa será el del domicilio de ésta, como regla de principio.

4. El asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre un inmueble situado en el municipio de Cajicá (Cundinamarca), que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra la sociedad mercantil identificada con NIT N°. 800.221.789-2 Brinsa S.A., cuyo objeto es *«la refinación de la sal y la fabricación producto derivados del cloruro de sodio. La producción, importación y comercialización de todo tipo de productos químicos (...).»*, cuyo capital es privado según se observa del certificado de existencia y representación legal de la sociedad<sup>5</sup>.

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) 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 recientemente se aplicó el mencionado criterio para una demanda de expropiación:

*« (...)«... Por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura «A.N.I.» es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, vinculada al Ministerio de Transporte, del sector descentralizado del orden nacional, de donde la competencia para conocer del presente asunto se determina y radica en el juez del lugar de su*

---

<sup>5</sup> Folios 36-47. Ibídem. Carpeta 01. Demanda. Certificado de Existencia y Representación. Pdf.

*domicilio, correspondiente a la ciudad de Bogotá acorde con el artículo 2º del decreto 4165 de 2011» (CSJ AC2844, 14 jul. 2021, rad. 2021-02071-00).*

5. Por lo expuesto, procede remitir la presente demanda al Juzgado Cuarenta y ocho Civil del Circuito de Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

#### **IV. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE**

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

**SEGUNDO:** Comunicar lo decidido al despacho Primero Civil del Circuito de Zipaquirá (Cundinamarca), acompañándole copia de este proveído.

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

**CUARTO:** Por Secretaría, librar los oficios correspondientes, dejándose las constancias del caso.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FRANCISCO TERNERA BARRIOS**

Magistrado



## **Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):**

Francisco Ternera Barrios

**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: CEF2EDF0094464DECF3780C09493CA2DB4BAF9591041AEDA54555F3BFB00162B**

**Documento generado en 2021-09-27**