



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

**AC4634-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-01799-00**

Bogotá D.C., seis (6) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Barranquilla y el despacho Treinta y Seis Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Rioterra S.A.S. y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla-Secretaría de Hacienda pública.

## **I. ANTECEDENTES**

1. En la demanda presentada al «*Juez Civil del Circuito de Barranquilla (Reparto)*», de la quedan cuenta estas diligencias, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «*Decrétese por motivos de utilidad pública o de interés social, la expropiación por vía judicial a favor de la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA**, (antes instituto Nacional de Concesiones) de Una zona de terreno identificada con la ficha predial No CCB-UF6-193-I de fecha 16 de marzo de 2018. Elaborada por la **CONCESIÓN COSTERA CARTAGENA BARRANQUILLA S.A.S** con un área requerida de terreno de 0,2736 Has, que se encuentra debidamente*

*delimitada dentro de la abscisas iniciales K 35 + 249 I, la cual se segrega de un predio de mayor extensión denominado LAS FLORES L2, ubicado en el Municipio de Barranquilla, Departamento de Atlántico (...)*<sup>1</sup>.

Asimismo, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial de *«conformidad a lo dispuesto por el numeral 7º del artículo 28 del C.G.P. será competente, de modo privativo, el juez del lugar donde éste ubicado el inmueble»*<sup>2</sup>.

2. El escrito incoativo fue asignado al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Barranquilla, el cual, en proveído de 20 de febrero de 2020, admitió la demanda y luego de adelantar las diligencias correspondientes, mediante determinación de 30 de noviembre del mismo año, declaró su falta de competencia para conocer del asunto. Para ello, consideró que:

*«... teniendo en cuenta que el artículo 16 del Código General del Proceso, estableció la improrrogabilidad de la competencia por los factores subjetivos y funcionales.*

*Entonces si el artículo 28 numeral 10 dispone “En 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”, se desprende que este numeral es aplicable al ente demandante por cuanto ANI es una Agencia Nacional Estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica adscrita al Ministerio de Transporte, con domicilio en la Ciudad de Bogotá (Decreto 4165/ 2011 Artículo 1 y 2).*

*Por otra parte, el artículo 29 del Código General del Proceso impone una prevalencia con respecto a la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes. Lo anterior obliga a esta*

---

<sup>1</sup> Folios 6-7 Archivo 01Demanda.pdf Expediente Digital

<sup>2</sup> Folio 10 Ibidem

*falladora a dar cumplimiento a los artículos en cita, máxime que sobre la aplicación de dichas normas la Corte Suprema de Justicia-Sala Civil en Sala plena sentó un precedente de unificación a través de auto AC 140-2020 del 24 de enero de 2020(...)*<sup>3</sup>.

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido y entregado al Juzgado Treinta y Seis Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 04 de mayo de 2021, rehusó la competencia y, promovió el conflicto que ocupa la atención de la Sala, aludiendo los siguientes argumentos:

*«[...] como quiera que de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 7º del art 28 del CGP, en los procesos de expropiación será competente de modo privativo, el Juez del lugar donde estén ubicados los bienes, en este caso es en el Municipio de Barranquilla - Atlántico, lo que sienta el asunto al circuito judicial de esa ciudad.*

*[...]Adicional a lo anterior, no puede perderse de vista que al ser el fuero de competencia un “beneficio” del que son titulares las entidades territoriales o descentralizadas por servicios, nada les impide a estas el desprenderse del mismo, situación que ocurre en el sub-lite, pues al ser presentada la acción en la municipalidad en donde se encuentra el predio, fácil es concluir que renunció a su privilegio de manera autónoma y se acogió a la regla especial ya indicada»<sup>4</sup>.*

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

## **II. CONSIDERACIONES**

1. Habida cuenta que el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial, Barranquilla y Bogotá, la Corte es la competente para

---

<sup>3</sup> Folios 1-2. Archivo 13 AutoDeclaraFaltaCompetencia\_30-11-2020 7.40.58 a.m..pdf Expediente Digital

<sup>4</sup> Folios 1-5. Archivo 30ConflictoCompetencia.pdf Expediente Digital

definirlo, de conformidad con el artículo 16 de la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, reformado como quedó por el canon 7º 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 llamado 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. Nº 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 en el artículo 28 del Código General del Proceso, para el caso específico de la expropiación, el numeral 7º del artículo 28 *ibídem* 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 10º 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 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 proveído AC140-2020, en el cual, *mutatis mutandi*, en una discusión 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>5</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 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*

---

<sup>5</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.

*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 Barranquilla (Atlántico) que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra la sociedad Rioterra

S.A.S y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla-Secretaría de Hacienda pública.

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 Rama 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 2º del decreto 4165 de 2011.

Para abundar en más razones, no sobra citar un precedente de la Sala, en el que se aplicó el 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>6</sup>. (CSJ AC909 de 2021, 15 mar. 2021, rad. 2020-03022).*

---

<sup>6</sup> Reiterado en AC5544 de 2018, 19 dic. 2018 entre otros.

5. Sin embargo, en este particular encontramos que uno de los demandados también es una persona jurídica pública - distrito especial-, que de conformidad con el artículo 2º de la Ley 1617 de 2013 son *«entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano».*

Así las cosas, se presenta una segunda colisión dentro del fuero privativo por la calidad especial del demandante y uno de los demandados, ambas con el beneficio que otorga la ley de permitir atribuir la competencia en el lugar de sus respectivos domicilios, Barranquilla y Bogotá, por lo que, ante esta situación, en un caso similar, esta Corporación acogió el criterio que debe acudirse a las reglas generales que determinan el conocimiento de este tipo de asuntos en cabeza del juez del lugar de ubicación del bien inmueble objeto de expropiación, consagrado en el numeral 7º del artículo 28 del Código General del Proceso.

En este sentido, destacó en auto AC2624-2021 que:

*«4... aquí concurren los fueros privativos de tres entes públicos, cuyos domicilios se encuentran en distintas urbes, esto es, en Bogotá D.C. y en Barranquilla (Atlántico); y como la ley de enjuiciamiento civil no establece una pauta concreta para determinar la competencia por el factor territorial en eventos como el presente, la Corte ha considerado que, en estos casos, se debe acudir a las reglas generales de atribución de competencia, según las cuales, el conocimiento del asunto estará en cabeza del juez*

*donde se encuentra ubicado el predio motivo de expropiación (numeral 7º del artículo 28 Ibídem).*

*En un asunto de similar textura, esta Corte sostuvo, que*

*«en asuntos como el sub examine donde, iterase, están contrapuestas dos o más entidades de naturaleza pública o semipública, no es de aplicación lo consignado en el aludido precepto, porque en rigor de verdad nada dice acerca de ello, debiendo entonces, a fin de determinar la competencia por el factor territorial, acudirse a las reglas generales estatuidas en el artículo 28 del Estatuto Adjetivo. (...) 2.4. Puestas las cosas de esta manera, deviene palmario que la norma llamada a fijar la competencia en materia del territorio es la prevista en el numeral 7º del precepto 28, ibídem, que atribuye el conocimiento al juez del sitio de ubicación del inmueble materia de la servidumbre. (...) Cuanto se ha dicho no desconoce, de ningún modo, las directrices fijadas por la Sala mayoritaria en el auto de unificación de jurisprudencia AC140, de 24 de enero de 2020, porque el supuesto de ahora es enteramente distinto al ventilado en aquella oportunidad. Nótese que allí no concurrían, en ambos extremos procesales, entidades de las relacionadas en la regla 10ª del artículo 28 del Estatuto Adjetivo». (CSJ, AC417-2020)*

*Y recientemente puntualizó que:*

*«[S]i de un asunto concreto como el que se analiza, son predicables los fueros privativos de los numerales séptimo y décimo del precepto 28 del Código General del Proceso, aplicaría en principio, siguiendo las orientaciones de esta Sala en el auto de unificación referido en los párrafos precedentes, el último de los mencionados, es decir, el relativo al domicilio de la entidad territorial, de la entidad descentralizada por servicios o de cualquier otra entidad que sea parte. Sin embargo, como cada uno de los entes públicos en colisión tiene su domicilio en ciudades diferentes, Bogotá, Quibdó y Manizales, y el ordenamiento no prevé una regla específica para priorizar alguno de ellos, lo pertinente es, ante una situación tan especial, acudir a las reglas generales de atribución de competencia, y a la vista de ellas, como la demandante optó válidamente por el foro del lugar de ubicación del predio (numeral séptimo ibídem), será el Juzgado Civil del Circuito de Anserma, Caldas, el competente para conocer del juicio en mención; ya que, de acuerdo con los legajos del expediente, el bien cuya expropiación se persigue, corresponde a un inmueble ubicado en dicha municipalidad» (AC1721-2021, 12 mayo).»*

6. Por las razones antedichas, procede remitir la presente demanda al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Barranquilla, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

### **III. 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 Quinto Civil del Circuito de Barranquilla.

**SEGUNDO:** Comunicar lo decidido al Juzgado Treinta y Seis Civil del Circuito de Bogotá, 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: CD52F81040D5BE029454AD6549F0E9EF727B9949464F319FCC21762607DD9C2F**

**Documento generado en 2021-10-05**