



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

**AC3413-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-02677-00**

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Promiscuo del Circuito de Carmen de Bolívar y Cincuenta Civil del Circuito de Bogotá, con ocasión del conocimiento de la demanda de expropiación instaurada por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra el municipio de San Juan de Nepomuceno (Bolívar) y otros.

### **ANTECEDENTES**

1. En su escrito inicial, dirigido al Juez Promiscuo del Circuito de Carmen de Bolívar, la actora pretendió la expropiación de una franja de terreno que forma parte del lote de mayor extensión identificado con el folio de matrícula 062-5535. En el acápite de «*competencia*», expresó que la misma venía dada por el lugar donde está ubicado el inmueble.

2. El aludido juzgador decidió dar aplicación al canon 28-10 del Código General del Proceso, rechazando la demanda y ordenando repartirla entre los jueces civiles del

circuito de Bogotá, en consideración a que allí tiene su domicilio la entidad demandante.

3. El estrado receptor, Juzgado Cincuenta Civil del Circuito de Bogotá, también rehusó el conocimiento del caso, arguyendo que *«la demandante ANI renunció, a este especial fuero no solo por el hecho de haber radicado la demanda en el lugar de ubicación del inmueble que se pretende expropiar, sino, también, porque expresamente, así lo manifestó en el acápite de cuantía y competencia del libelo y es que ello resulta evidentemente razonable si se tiene en cuenta que la entrega del bien a favor de la entidad se debe surtir en ese lugar»*. Con esos fundamentos, planteó conflicto y envió el expediente a esta Colegiatura para dirimirlo.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Aptitud legal para la resolución.**

Compete a la Corte definir el presente asunto mediante pronunciamiento del Magistrado Sustanciador, por cuanto involucra a despachos de diferentes distritos judiciales; ello según lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con los preceptos 35 y 139 del Código General del Proceso.

### **2. Anotaciones sobre la competencia.**

Aunque la jurisdicción, entendida como la función pública de administrar justicia, incumbe a todos los jueces, para el ejercicio adecuado de esa labor se hace necesario

distribuir los conflictos entre las distintas autoridades judiciales, a través de pautas de atribución descriptivas preestablecidas, contenidas en normas de orden público: las reglas de competencia.

En tratándose de asuntos sometidos a la especialidad civil y de familia, la distribución en comento se realiza mediante la aplicación de diversos factores, así:

(i) El **Factor Subjetivo**, que responde a las especiales calidades de las partes del litigio, debiéndose precisar que, en derecho privado, se reconocen dos fueros personales: el de los estados extranjeros y el de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la República (conforme las leyes internacionales sobre inmunidad de jurisdicción), acorde con el artículo 30, numeral 6, del Código General del Proceso.

Lo anterior, sin perjuicio de la prevalencia reconocida en el numeral 10 del artículo 28 *ejusdem*, a cuyo tenor: «*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*».

(ii) El **Factor Objetivo**, que a su vez se subdivide en *naturaleza y cuantía*.

La **naturaleza** consiste en una descripción abstracta del tema litigioso, que posibilita realizar una labor de

subsunción entre ella y la pretensión en concreto; así ocurre con la expropiación, que corresponde, en primera instancia, a los jueces civiles del circuito<sup>1</sup>, o la custodia, cuidado personal y visitas de los niños, niñas y adolescentes, que compete a los jueces de familia, en única instancia<sup>2</sup>.

Pero ante la imposibilidad de representar en la normativa procesal la totalidad de los asuntos que competen a la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria, se acudió, como patrón de atribución supletivo o complementario, a la **cuantía** de las pretensiones, conforme lo disponen los cánones 15<sup>3</sup> y 25<sup>4</sup> del estatuto procesal civil.

(iii) Ahora, el factor objetivo solamente determina tres variables: especialidad, categoría e instancia (*v. gr.*, un juicio ejecutivo de mínima cuantía corresponde al juez civil municipal, en única instancia), que -por sí solas- son insuficientes para adjudicar el expediente a un funcionario judicial en específico.

Por ello, el criterio que corresponda entre los citados (*naturaleza o cuantía*) habrá de acompañarse, en todo caso, del **Factor Territorial**, que señala con precisión el juez

---

<sup>1</sup> Artículo 20, numeral 5, Código General del Proceso.

<sup>2</sup> Artículo 21, numeral 3, *ídem*.

<sup>3</sup> «Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil».

<sup>4</sup> «Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía. Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv). Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv). Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv)».

competente, con apoyo en foros preestablecidos: el **fuero personal**, el **real** y el **contractual**, cuyas regulaciones se hallan compendiadas, principalmente, en el artículo 28 del Código General del Proceso.

El **fuero personal**, traducido en el domicilio del demandado, constituye la regla general en materia de atribución territorial (pues opera «*salvo disposición legal en contrario*»); pero no puede perderse de vista que son de la misma naturaleza (personal) las pautas especiales de atribución previstas en los numerales 2 (domicilio de los niños, niñas o adolescentes), 4 (domicilio social), 5 (domicilio social principal o secundario), 8 (domicilio del insolvente), 9 (domicilio del demandante en asuntos en los que se convoca a la Nación), 10 (domicilio de las personas jurídicas de derecho público) y 12 (último domicilio del causante) del citado canon 28.

El **fuero real**, a su turno, corresponde al lugar de ubicación de los bienes, en aquellos asuntos en los 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 y mostrencos*» (numeral 7), o al de ocurrencia de los hechos que importan al proceso, en tratándose de juicios de responsabilidad extracontractual (numeral 6), propiedad intelectual o competencia desleal (numeral 11).

Y el **fuero contractual** atañe, finalmente, a «*los procesos originados en un negocio jurídico o que involucren títulos ejecutivos*» en

los que «*es también competente el juez del lugar de cumplimiento de cualquiera de las obligaciones*».

(iv) El **Factor Funcional** consulta la competencia en atención a las específicas funciones de los jueces en las instancias, mediante la descripción de grados de juzgamiento, en la que actúan funcionarios diferentes, pero relacionados entre sí, de manera jerárquicamente organizada, por estar adscritos a una misma circunscripción judicial.

(v) Y el **Factor de Conexidad**, que ausculta el fenómeno acumulativo en sus distintas variables: subjetivas (acumulación de partes –litisconsorcios–), objetivas (de pretensiones, demandas o procesos) o mixtas.

### **3. Las normas de atribución territorial en el Código General del Proceso.**

Como viene de verse, la pauta general de competencia territorial corresponde, en procesos contenciosos, al domicilio del demandado, con las precisiones que realiza el numeral 1º del citado artículo 28 del Código General del Proceso, foro que opera «*salvo disposición legal en contrario*», lo que supone la advertencia de que aplicará siempre y cuando el ordenamiento jurídico no disponga una cosa distinta.

Esas exceptivas, a su vez, pueden ser *concurrentes por elección*, *concurrentes sucesivas* o *exclusivas* (privativas), así:

(i) Los **fueros concurrentes por elección** operan, precisamente, en virtud de la voluntad del actor de elegir entre varias opciones predispuestas por el legislador, como ocurre con las demandas donde se reclaman indemnizaciones derivadas de la responsabilidad civil extracontractual, en las que el promotor podrá radicar su acción ante el juez del domicilio del demandado, o en el de la sede de ocurrencia del hecho dañoso (conforme los mencionados numerales 1 y 6 del artículo 28).

(ii) Los **fueros concurrentes sucesivos** presuponen acudir, en primer término, al factor preponderante indicado en la normativa procesal, y solo en el evento en que ello no sea posible, podría recurrirse a la alternativa subsiguiente.

(iii) Y los **fueros exclusivos** son aquellos que imponen que el conocimiento de un caso radique solamente en un lugar determinado, como ocurre, a título de ejemplo, con los procesos de restitución de inmueble arrendado, que son de competencia privativa de los jueces del lugar de ubicación del respectivo predio (numeral 7 del artículo 28, ya citado).

#### **4. Incompatibilidad entre dos reglas de competencia privativa (numerales 7 y 10 del artículo 28).**

Asuntos como el que ahora ocupa la atención del Despacho armonizan con eventos de competencia privativa; sin embargo, resulta impostergable destacar que la demanda en referencia puede subsumirse en dos supuestos de

asignación legal excluyente: los previstos en los numerales 7 y 10 del referido artículo 28 del Código General del Proceso.

Según la primera regla citada, *«[e]n los procesos en 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 y mostrencos, **será competente, de modo privativo, el juez del lugar donde estén ubicados los bienes**, y si se hallan en distintas circunscripciones territoriales, en el de cualquiera de ellas a elección del demandante»*.

Y al amparo de la segunda, *«[e]n los **procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquiera otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad**. Cuando la parte esté conformada por una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública y cualquier otro sujeto, prevalecerá el fuero territorial de aquellas»*.

Ahora, si la aplicación de esas reglas genera incompatibilidades (lo que ocurrirá, por vía de ejemplo, cuando una entidad territorial, una entidad descentralizada por servicios o cualquiera otra entidad pública con domicilio en una municipalidad formule demanda para hacer efectivo un derecho real relacionado con un inmueble ubicado en otro lugar distinto), es imperativo establecer pautas de prelación, para determinar, con certeza, a qué funcionario asignar el conocimiento del asunto.

## **5. Fundamento histórico del fuero territorial para las entidades públicas.**

Las reglas de prelación favorecen la aplicación del foro previsto en el numeral 10 ya referido, respuesta jurisdiccional que se deduce del decurso de la normativa procesal respecto del conocimiento de procesos (civiles) en los que el Estado es parte. En efecto, a partir de la vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1971, se adscribió a los jueces civiles del circuito todos los asuntos de ese linaje en los que el Estado fuera parte<sup>5</sup>, siendo la calidad del sujeto el único criterio determinante de asignación<sup>6</sup>.

Más recientemente, el Decreto 2282 de 1989 dispuso que la prerrogativa señalada debía mantenerse solamente en los asuntos de menor o mayor cuantía<sup>7</sup>, de modo que en los demás casos (los de mínima cuantía) el fuero subjetivo desaparecía, y el asunto se adjudicaba a los jueces civiles municipales, en única instancia, siguiendo las pautas generales de atribución. Posteriormente, la reforma al Código

---

<sup>5</sup> Artículo 16, numeral 1, Código de Procedimiento Civil (según su texto original): «*Los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos: 1. De los **contenciosos en que sea parte la Nación**, un departamento, una intendencia, una comisaría, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta*».

<sup>6</sup> En este contexto, resultaban absolutamente coherentes las pautas 17ª y 18ª del artículo 23 de la citada codificación, que, en su orden, disponían: «*De los procesos contenciosos en que sea parte la nación, **conocerá el juez del circuito** de la vecindad del demandado, y de aquellos en que la nación sea demandada, el del domicilio del demandante*», y «*De los procesos contenciosos en que sea parte un departamento, una intendencia, una comisaría, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial del Estado o de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta, conocerá el **juez del domicilio o de la cabecera de la parte demandada**. Cuando ésta se halle formada por una de tales entidades y un particular, prevalecerá el fuero de aquélla*».

<sup>7</sup> «*Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, los jueces de circuito conocen en primera instancia los siguientes procesos: 1. Los contenciosos **de mayor y menor cuantía en que sea parte la Nación, un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial y comercial** de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso - administrativa*».

de Procedimiento Civil, introducida por la Ley 794 de 2003, eliminó definitivamente ese fuero especial<sup>8</sup>.

El Código General del Proceso, a su turno, no replicó ninguna de las soluciones estudiadas, sino que introdujo un mandato de atribución *subjetiva* novedoso, ya no vinculado con la *cuantía del asunto* (como sucedía entre 1989 y 2003), sino con el factor *territorial*, al decir –se insiste– que «*[e]n los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquiera otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad*».

## 6. Caso concreto.

6.1. En determinadas circunstancias, una misma demanda puede armonizar con la premisa fáctica de dos reglas de competencia diferentes, que por su carácter privativo resultan incompatibles; ello obliga a elegir una de ellas, a través de la aplicación del referente legal que orienta dicha labor de superposición: el canon 29 del estatuto adjetivo civil, que señala que «*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*».

---

<sup>8</sup> El numeral 1 del citado artículo 16 pasó a decir: «*Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos: 1. De los procesos contenciosos que sean de mayor cuantía, salvo los que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo*», eliminando cualquier referencia a la Nación o las entidades de derecho público en general.

La significación procesal de esa prelación, equivale a reconocer que el orden de esos factores consulta exactamente el mayor grado de lesión a la validez del proceso, lo que permite deducir que es más gravosa la que deriva de la inobservancia del factor subjetivo, puesto que la codificación actual, como se anticipó, hizo improrrogable la competencia por aquel fuero (artículo 16 ejusdem).

En ese sentido, ante situaciones como esta, 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 vinculada con una de carácter *territorial*).

6.2. Si bien algún sector de esta Colegiatura sostuvo que, en litigios de esta naturaleza, era aplicable el fuero real del artículo 28-7 del Código General del Proceso, tal postura fue abandonada a partir de la expedición del auto CSJ AC140-2020, 24 ene., en el que la Sala de Casación Civil unificó su criterio en el sentido que viene indicándose, tras considerar lo siguiente

*«(...) En las controversias donde concurran 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 fondo privado, surge el siguiente interrogante: ¿Cuál de las dos reglas de distribución es prevalente?»*

*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 (...) 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 aquel 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. De ahí que, tratándose de los procesos en los que se*

*ejercen derechos reales, prima facie, opera el factor territorial correspondiente al lugar de ubicación del bien; sin embargo, si en dicho litigio, es una entidad pública la que obra como parte, el fuero privativo será el del domicilio de ésta, debido a que la ley lo determina como prevalente. Por ello es que se ha dicho, en un sinnúmero de oportunidades, que “en las controversias donde concurren los dos fueros privativos antes citados, prevalecerá el segundo de ellos, es decir el personal, esto es, el del domicilio de la entidad pública, por expresa disposición legal” (AC4272-2018), así como también que “en esta clase de disyuntivas, la pauta de atribución legal privativa aplicable, dada su mayor estimación legal, es la que se refiere al juez de domicilio de la entidad pública, por cuanto la misma encuentra cimiento en la especial consideración a la naturaleza jurídica del sujeto de derecho en cuyo favor se ha establecido” (AC4798-2018)».*

6.3 Precisado lo anterior, advierte la Corte que, en este caso, ambos extremos del litigio están conformados por una entidad pública, pues quien funge como demandante es la ANI, cuya naturaleza jurídica es la de una **«agencia nacional estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional»** (Decreto 4165 de 2011), al paso que una de las demandadas es el municipio de San Juan de Nepomuceno.

Lo anterior conlleva, de un lado, que aquí no sea viable establecer la competencia atendiendo al *«lugar donde estén ubicados los bienes»*, puesto que la aptitud legal del juez, fijada en atención a la presencia de entidades públicas, obedece a un criterio *subjetivo*, que se superpone al fuero real relacionado en el numeral 7 del citado precepto 28; y del otro, que en esta oportunidad debe respetarse la elección de la convocante de promover el litigio en el lugar de domicilio de uno de sus contendores, pues para ello estaba facultado por

tratarse de una contención suscitada entre dos entidades de naturaleza pública.

Frente a un caso muy similar al que aquí se estudia, recientemente la Sala precisó,

*«el asunto que originó la colisión que se finiquita concierne a la imposición de una servidumbre de conducción de energía eléctrica sobre un inmueble, que promueve Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P., con domicilio en Medellín, frente al Municipio de Barrancabermeja, advirtiéndose que ambas responden al criterio de «entidad pública» contenido en el parágrafo del art. 104 de la Ley 1437 de 2011.*

*En la medida que de acuerdo con la situación fáctica y jurídica expuesta, cada uno de los extremos se encuentra conformado por un ente moral cuya naturaleza le confiere el privilegio que los jueces de su vecindad tramiten el asunto, es decir, la primera en la capital de Antioquia y la otra en Barrancabermeja, se presenta una concurrencia de foros frente a la cual la facultad de elección recae en la parte actora, la que ejercida conforme una de las opciones que le brinda el ordenamiento debe ser tenida en cuenta por la judicatura.*

*En este sentido, en AC4129-2019, la Sala dijo que*

*(...) el actor puede escoger entre los dos funcionarios ante los que la ley le permite acudir, el que quiere que tramite y decida su asunto. Voluntad que si es ejercida en consonancia con tales alternativas no puede ser alterada por el elegido, sin perjuicio del debate que en la forma y oportunidad debidas plantee el convocado; pero que si no guarda armonía obliga encausar el asunto dentro de las posibilidades que brinda el ordenamiento, en todo caso respetando en la medida de lo posible el querer del gestor (CSJ AC057-2019)» (AC2812-2020, 26 oct.).*

Por esa vía, como la actora optó, válidamente, por presentar su demanda ante los jueces del domicilio de una de las entidades públicas convocadas, el funcionario al que

inicialmente se le asignó la causa no podía rechazarla, pues ello contraría las reglas de procedimiento ya explicadas.

## **7. Conclusión.**

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Carmen de Bolívar debe seguir conociendo del proceso de la referencia.

## **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR** competente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Carmen de Bolívar.

**SEGUNDO. REMITIR** la actuación surtida al citado estrado judicial e informar lo decidido a la otra agencia involucrada en la contienda.

Notifíquese y Cúmplase

**LUIS ALONSO RICO PUERTA**

**Magistrado**

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

Luis Alonso Rico Puerta

**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: D505AD08728C7C4F3D90B378E2AC26A30498DB0EF099C1D21E651C415A61F43E**

**Documento generado en 2021-08-11**