



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

**AC5010-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03592-00**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Primero Civil Del Circuito de Turbaco – Bolívar y el despacho Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Antonio López Simanca, Ángel Burgos Cabarcas, Arleth Sandry Hernández Álvarez, Teresa de Jesús Arzuza Ramírez, Magola Esther Ramírez Arzuza, Mary Luz Arrieta Álvarez y la Agencia Nacional de Tierras ANT.

## **I. ANTECEDENTES**

1. Ante el «Juez Primero Civil del Circuito de Turbaco», la entidad actora instauró demanda de expropiación sobre una porción del predio «(...) denominado Santa Cruz G.C., ubicado en la Vereda/Barrío, Mahates, en jurisdicción del Municipio de Mahates, Departamento de Bolívar, identificado con cédula catastral 134330000000000003053200000000 y folio matrícula inmobiliaria No. 060-27435 de la Oficina de Registro Instrumentos Públicos de Cartagena (...)»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Folios 1-209. Archivo PDF 02. Demanda13836310300120210012300.

Indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial, por ser *«el lugar donde está ubicado el inmueble objeto de expropiación (...) (C.G.P, Artículo 20, Numeral 5)»*<sup>2</sup>.

2. El escrito incoativo fue asignado al Juzgado Primero Civil del Circuito de Turbaco, el cual, rechazó la demanda el 21 de julio de 2021, edificando su decisión en las siguientes consideraciones:

*«(...) Los apartes resaltados hacen evidente que el pronunciamiento está direccionado a todos los asuntos en los que se presente esa colisión de fueros, siendo ese el caso que nos ocupa, pues el proceso de expropiación se encuentre dentro de los casos de fuero privativo por fuero real del numeral 7 del artículo 28 del C. G del P.- Además, participa en este proceso como parte, concretamente como demandante, una entidad pública generadora del fuero privativo del numeral 10 del mencionado artículo 28.*

*En este mismo pronunciamiento la Corte deja sentado que ese fuero subjetivo no puede renunciarse por la parte. De tal manera que el hecho de haberse propuesto la demanda por la entidad pública atendiendo el fuero real y no el subjetivo, no genera por sí la competencia en este despacho judicial (...)»*<sup>3</sup>.

3. Cumplidas las diligencias pertinentes, el expediente fue entregado al Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, quien, mediante auto del 17 de septiembre de 2021, declinó su conocimiento. En consecuencia, promovió el conflicto que ocupa la atención de la Sala. Para ello, concluyó que:

*«(...) Es de advertir que en el acápite de competencia la demandante Agencia Nacional de Infraestructura precisó que con ocasión al artículo 15 del Código Civil Colombiano renuncia de*

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Folios 1-3. Archivo PDF «06. AutoRechaza13836310300120210012300Firmado». Expediente Digital

*forma expresa al fuero subjetivo procurando que sus pretensiones se surtan en el Juzgado Primero Civil del Turbaco sede judicial en razón al fuero territorial real. Súmese que la accionante cita reciente[s] determinaciones de la H. Corte Suprema de Justicia, como lo son las providencias AC1723-2020 del 3 de agosto, el AC038-21 del 20 de enero de 2021, en los que sobresale el acogimiento al criterio consistente en aplicar el fuero territorial real en ocasión a la renuncia del fuero personal; determinaciones que deben ser observadas por las distintas sedes judiciales»*

*«En conclusión, la parte actora renunció al fuero subjetivo establecido en el numeral 10 del artículo 28 del Código General del Proceso, quedando radicada la competencia en el despacho del lugar en donde se encuentra ubicado el bien objeto de litigio, esto es, en el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Barranquilla»<sup>4</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. Habida cuenta que se enfrentan juzgados de distinto distrito judicial -Bogotá y Cartagena-, la Corte es la competente para resolver el conflicto negativo suscitado entre ellos, de conformidad con los artículos 139 *ibídem* y 16 de la Ley 270 de 1996, modificado por el 7º de su par 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

---

<sup>4</sup> Folios 1-3. Archivo PDF «17.AutoOrdenaRemitir».Expediente digital

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.

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.º 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 el 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>*

---

<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

*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 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*

---

competencia designada por la ley como preponderante o dominante entre las demás, debe primar en su elección.

*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 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 una porción del inmueble situado en el municipio de Mahates, que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra el señor Antonio López Simanca y otros.

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, por cuanto la citada entidad 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 recientemente se aplicó el mencionado criterio por 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 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 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 auto AC140-2020:

*«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 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 10º 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 10º 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 AC3545-2020, 14 dic. 2020, rad 2020-02912)<sup>6</sup>.*

6. Por las razones expuestas, procede remitir el expediente al Juzgado Veintiocho Civil del Circuito de Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la demanda impetrada.

### **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 Veintiocho del Circuito de Bogotá.

**SEGUNDO:** Comunicar lo decidido al Juzgado Primero Civil del Circuito de Turbaco, acompañándole copia de este proveído.

---

<sup>6</sup> Ver también, AC4659-2018, AC4994-2018, AC009-2019, AC-1082-2019 y AC2844-2019, entre otros.

**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**

**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: C0724F8430C9CFED4F6BA0FAA602D7F2F9FC88D4ACC01C96D8FDA1E4130AB6E3**

**Documento generado en 2021-10-25**