



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

**AC5546-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03978-00**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

Decide la Corte el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá y Tercero Civil del Circuito de Armenia (Quindío), para conocer de la demanda de expropiación promovida por el Instituto Nacional de Vías «INVIAS» contra herederos determinados e indeterminados de Juan de la Cruz Marín Agudelo y el municipio de Montenegro.

### **ANTECEDENTES**

1. Ante el primero de los despachos en mención la promotora instauró demanda de expropiación sobre una porción del predio denominado «*Tolosa*», ubicado en la vereda «*Pueblo Tapao*» del municipio de Montenegro (Quindío), identificado con folio de matrícula inmobiliaria n.º 280-8015.

En el libelo la demandante invocó que ese juzgado es el competente porque «*el inmueble objeto del presente proceso se encuentra en el Departamento de Quindío...[y]*

*conforme al foro previsto en el numeral 10º del artículo 28 del Código General del Proceso se considera que la competencia corresponde a los señores Jueces Civiles del Circuito de Bogotá».*

2. Ese estrado la rechazó por falta de competencia territorial en razón a que la competencia debe establecerse aplicando el numeral 10º del precepto 28 del Código General del Proceso, según el cual en los procesos de expropiación en el cual intervenga una entidad pública es competente, de modo privativo, el juzgador del lugar de domicilio de la entidad y como en el *sub lite* debe intervenir el municipio de Montenegro (Quindío), corresponde a su homólogo de Armenia (reparto) el conocimiento del asunto.

Esto en tanto que en el proceso deben intervenir todas las personas que tengan alguna acción pendiente contra el inmueble objeto de expropiación, como el municipio de Montenegro en el caso concreto, en los términos del numeral 1º del canon 399 de la codificación adjetiva.

3. El juzgado destinatario del expediente declinó su conocimiento y planteó la colisión negativa de esta especie, habida cuenta que cuando hay dos normas que prevén la competencia privativa, como son los numerales 7º y 10º del precepto 28 del C.G.P., el primero, la asigna al lugar donde está ubicado el predio (fuero real), y el segundo, al del domicilio de la entidad pública (fuero subjetivo) en concordancia con el canon 29 de la codificación adjetiva; es prevalente la competencia por la calidad de las partes, y en

el presente asunto el Instituto Nacional de Vías «INVIAS» es una entidad pública con domicilio en la ciudad de Bogotá.

Por último, señaló no ser de recibo el argumento del estrado cognoscente para apartarse del conocimiento del asunto, en razón a que la demanda se dirigió solamente contra los titulares de derechos reales sobre el predio objeto de expropiación y no frente a las personas que tengan algún litigio pendiente contra este, como es el municipio de Montenegro a raíz del cobro coactivo que adelanta contra el *de cujus*, Juan de la Cruz Marín Agudelo, quién figura como propietario del bien de conformidad con el numeral 1º del canon 391 del C.G.P.

### **CONSIDERACIONES**

1. Habida cuenta que la presente colisión de atribuciones de la misma especialidad jurisdiccional enfrenta juzgados de diferentes distritos judiciales, incumbe a esta Sala de Casación desatarla como superior funcional común de ambos, de acuerdo con los artículos 139 del Código General del Proceso y 16 de la ley 270 de 1996 modificado por el 7º de la ley 1285 de 2009.

2. El numeral 7º del artículo 28 del Código General del Proceso consagra que *«[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, el de cualquiera de ellas a elección del demandante».*

A su vez, el numeral 10º dispone 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... 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».*

Por tanto, para dirimir esta dualidad de competencias de carácter privativo, el canon 29 del C.G.P. dispone: **«[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»** (Resaltado por la Corte).

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, pero en el evento de que sea parte una entidad pública, la competencia privativa será del domicilio de ésta, como regla de principio.

Así lo tiene decantado la Sala, a través del precedente (AC140-2020), que guarda simetría con el *sub examine*, habida cuenta que el artículo 29 mencionado da prevalencia al factor subjetivo sobre cualquier otro, por cuanto la competencia «*en consideración a la calidad de las partes*» prima.

Sobre el particular, resáltese que, el factor subjetivo se establece a partir de «*la calidad de las partes del juicio, con el fin de otorgar competencia a jueces de jerarquía superior cuando se trata de entidades públicas: nación, departamentos, municipios, intendencias y comisarias*»<sup>1</sup>, y abre camino a los siguientes elementos axiales: I) una competencia «*exclusiva*» que consulta a determinados funcionarios judiciales y «*excluyente*» frente a otros factores que la determinan, al punto que proscribe la «*prorrogabilidad*»; II) cualificación del sujeto procesal que interviene en la relación jurídico adjetiva, revestido de cierto fuero como acaece con los Estados extranjeros o agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno de la República en los casos previstos por el derecho internacional (vr. g. num. 6º, art. 30 C.G.P.); y III) juez natural especial designado expresamente por el legislador para conocer del litigio en el que interviene el sujeto procesal calificado.

Criterio en sentido contrario desconocería el mencionado mandato legal (artículo 29), toda vez que daría prevalencia al fuero real sobre el subjetivo que contempla el

---

<sup>1</sup> Hernando Devis Echandía, *Tratado de Derecho Procesal Civil Parte General*, Tomo II, Editorial Temis, 1962, p. 147.

citado precepto, lo que conlleva a omitir su tenor literal, a pesar de que el artículo 27 del Código Civil regula que *«[c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu»*.

Además, el artículo 28 de la misma obra consagra que *«[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»*; por lo que una interpretación en sentido adverso, asimismo dejaría de lado cómo el factor subjetivo está presente en distintas disposiciones procesales: el artículo 28 de esta obra (numeral 10º) que corresponde al precepto 23 del Código de Procedimiento Civil (numerales 17º y 18º), entre otros eventos.

En otros términos, el factor de competencia subjetivo no ha tenido un capítulo propio en los ordenamientos procesales, en tanto sus disposiciones han quedado inmersas dentro de los capítulos que regulan otros factores de competencia. Pero esto no significa que dicho factor sea inexistente, o haga las veces de subfactor de competencia.

De allí que, como lo precisó esta Corporación en el auto AC140-2020 mencionado, aludiendo al factor subjetivo de competencia:

*Entendido pacíficamente este, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, como aquel que mira la calidad de las partes en un proceso, dado que permite fijar la competencia según las*

*condiciones particulares o las características especiales de ciertos sujetos de derecho que concurren al mismo, es indudable que este ha estado presente en legislación procesal patria de manera dispersa, al punto que su regulación aparece dentro de los capítulos que disciplinan otros factores de competencia, situación que se ha mantenido hoy día.*

*Para comprender lo anterior, basta con mirar el desarrollo que ha tenido la ley procesal en punto al conocimiento de procesos civiles en los que el Estado es parte, aspecto sobre el cual, la Sala en providencia AC2429-2019, indicó:*

*“Con el Código de Procedimiento Civil de 1970, se adscribió a los jueces civiles del circuito todos los asuntos de ese linaje en los que el Estado fuera parte. Bajo dicha normatividad, era la calidad del sujeto el único criterio determinante de la asignación de competencia entre funcionarios, sin consideración a la cuantía del juicio, es decir, bastaba con que en la relación procesal interviniera una entidad de derecho público –como demandante o demandada–, para que el competente fuera el citado juez. Posteriormente, el Decreto 2282 de 1989 dispuso que la prerrogativa señalada en el canon 16 debía mantenerse solamente en los asuntos de menor o mayor cuantía, de modo que si la tramitación era de mínima cuantía, el fuero subjetivo desaparecía, y el asunto se asignaba al juez municipal en única instancia, siguiendo las pautas generales de atribución. Por ello, cabe afirmar que a partir de la vigencia de la norma recién citada, desapareció el fuero automático concerniente a la calidad de las entidades de derecho público, amalgamándose el factor subjetivo con el objetivo, cuantía del asunto. En la siguiente reforma al Código de Procedimiento Civil, introducida por la Ley 794 de 2003, el fuero especial que viene comentándose se eliminó definitivamente<sup>2</sup>, de modo que, quizá sin proponérselo, la nueva regulación vació de contenido el artículo 21 del mentado estatuto adjetivo, relacionado con los sistemas de conservación y alteración de la competencia, que estaba restringido a “la intervención sobreviniente de agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno nacional”, pero siendo ahora estos los únicos que, en vigencia de dicha legislación, conservaban un “fuero especial”. El Código General del Proceso, a su turno, no replicó ninguna de las referidas soluciones, 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 otro factor, el territorial, al decir que “[e]n los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquiera otra entidad*

---

<sup>2</sup> Ya que el numeral 1º del 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 entidades de derecho público en general.

*pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad*".

*Conforme a lo expuesto, es viable sostener, entonces, que el factor de competencia subjetivo no ha tenido un capítulo propio en los ordenamientos procesales que han regido y rigen la actividad judicial, en tanto sus disposiciones han quedado inmersas dentro de capítulos que regulan distintos factores de competencia<sup>3</sup>, como son el territorial (Num. 10º, Art. 28 C.G.P.) y el funcional (Num. 6º, Art. 30, C.G.P.<sup>4</sup>), circunstancia que no le resta, de ninguna manera, su identidad y las características que le son inherentes<sup>5</sup>.*

*Por tanto, es inobjetable que tales preceptos desarrollan el factor subjetivo de competencia, el cual se establece a partir de la calidad de las partes del juicio, con el fin de otorgar competencia a jueces de cierta jerarquía o lugar cuando se trata de sujetos de derecho público internacional o entidades públicas del Estado, respectivamente<sup>6</sup>... (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020, rad. 2019-00320).*

3. Lo dicho traduce que correspondería el conocimiento del asunto tanto a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá, localidad donde tiene su domicilio la entidad demandante, así como a los Juzgados Civiles del Circuito de Armenia por ser la cabecera del circuito judicial del domicilio de la entidad convocada, en tanto las dos personas jurídicas ostentan la condición de entidades públicas y se ajustan al fuero concurrente aplicable y privativo, de acuerdo con la comentada armonización de las

---

<sup>3</sup> Ver en este mismo sentido, CSJ AC5444-2018 y AC2844-2019, entre otros.

<sup>4</sup> Que armoniza con el Art. 27 ibídem.

<sup>5</sup> como lo son: **i)** *competencia exclusiva y excluyente*: porque consulta a determinados funcionarios judiciales y desplaza a otros factores que la determinan, al punto que proscribela prorrogabilidad; **ii)** *cualificación del sujeto procesal*: ya que reviste de cierto fuero al extremo que interviene en la relación jurídico adjetiva, como acaece en los supuestos de las normas citadas; y, **iii)** *juez natural especial*: ya que es designado expresamente por el legislador el juez que va a conocer del litigio en el que interviene el sujeto procesal calificado (CSJ AC5444-2018).

<sup>6</sup> Coinciden con esta posición los tratadistas Hernando Devis Echandía, *Tratado de Derecho Procesal Civil Parte General*, Tomo II, Editorial Temis, 1962, pág. 147, y, Hernán Fabio López Blanco, *Código General del Proceso – Parte General*, Editorial Dupré Editores, 2016, pág. 252.

reglas de competencia para cuando esté vinculada una persona jurídica de dicha connotación.

Lo anterior por cuanto el Instituto Nacional de Vías «INVIAS» es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y vinculado al Ministerio de Transporte, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva, 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 52 del decreto 2171 de 1992.

A su vez, el demandado, municipio de Montenegro, es una entidad territorial, creada mediante la ordenanza n.º 14 de 4 de abril de 1911 proferida por la Gobernación del Departamento del Quindío, de donde la competencia para conocer del presente asunto se determina y radica también en el juez del lugar de su domicilio, correspondiente al municipio de Montenegro.

4. Sin embargo, en el caso de autos perdió de vista el Juzgado de Armenia involucrado en el conflicto de competencia, que la acción también está dirigida contra el municipio de Montenegro, porque está adelantando un proceso coactivo contra los propietarios del predio objeto de la expropiación deprecada, pues por mandato del numeral 1º del artículo 399 del Código General del Proceso, *«[l]a demanda se dirigirá contra los titulares de derechos reales principales sobre los bienes **y, si estos se encuentran en***

**litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso.** *Igualmente se dirigirá contra los tenedores cuyos contratos consten por escritura pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de registro...» (Resaltado impropio).*

5. Desde esta óptica, carece de razón el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia para rehusar la competencia en el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, comoquiera que, ante la concurrencia de entidades públicas como demandante y demandada, no sólo era del caso acudir dentro del marco de tal prevalencia al canon 29 del Código General del Proceso, también era forzoso aplicar de forma subsidiaria el numeral 7º del canon 28 de la obra en cita, para establecer que el asunto corresponde conocer al juzgado cabecera del circuito judicial del domicilio de la entidad territorial convocada, municipio de Montenegro (Quindío) y que a la vez corresponde al de ubicación del inmueble objeto de expropiación.

6. Como consecuencia de lo anotado se remitirá el expediente al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia, por ser el competente para conocer del mencionado proceso, y se informará de esta determinación al otro despacho judicial involucrado en la colisión que aquí queda dirimida.

## **DECISIÓN**

Con base en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **declara** que el competente

para conocer del proceso de la referencia es el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia (Quindío), al que se le enviará de inmediato el expediente.

Comuníquese esta decisión al otro estrado judicial involucrado en el conflicto, para lo cual se remitirá una copia de esta providencia.

Notifíquese.

**AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO**

Magistrado

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

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo

**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: A136489FB7F7C7E753CFBD6E1C7FFAF758A74512BD6BB11CDA72EDE158499D61**

**Documento generado en 2021-11-24**