



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

**AC5320-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-04050-00**

Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Bogotá y el despacho Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Gustavo Reyes Ruíz y otros.

## **I. ANTECEDENTES**

1. Ante el «*Juez Civil del Circuito de Bucaramanga (Reparto)*» de la que dan cuenta estas diligencias, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «*se decrete por motivos de utilidad pública o de interés social, a favor de AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI, antes INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO, la EXPROPIACIÓN y por consiguiente la transferencia forzada del dominio de una zona de terreno conforme a la afectación de la ficha predial BBY-UF\_05\_017 de fecha 14 de septiembre de 2018 que modifica la de fecha 15 de enero de 2018 y que a su vez modificaba la ficha inicial del 08 de diciembre de 2016, elaborada por el Concesionario Ruta del Cacao S.A.S., en la unidad funcional 5 – Puente La Paz – Santa Rosa, con un área requerida de terreno de DOS HECTÁREAS MÁS NUEVE MIL OCHOCIENTOS TRECE*

*COMA OCHENTA Y TRES METROS CUADRADOS (2 HAS +9.813,83 M2), debidamente delimitada dentro de las abscisas Inicial K 87 + 402,13 I y final K 87 + 912,62 margen izquierdo, denominado "CHIQUINQUIRÁ", ubicado en la vereda La Girona, jurisdicción del municipio de Lebrija, departamento Santander, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 300-151680 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (...)*<sup>1</sup>.

Se indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial *«(...) por la naturaleza del asunto, el territorio y/o jurisdicción donde se encuentra ubicado el inmueble objeto de expropiación conforme al artículo 399 del CGP»*<sup>2</sup>.

2. El escrito incoativo fue asignado al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga, el cual, a través de proveído del 24 de septiembre de 2020, admitió la demanda ordenando, entre otros, la inscripción del libelo en el folio de matrícula inmobiliario y la notificación a los demandados<sup>3</sup>. No obstante, lo anterior, en providencia del 8 de julio de 2021, resolvió dejar sin efecto el auto del 24 de septiembre de la anterior anualidad, rechazando por falta de competencia la demanda de expropiación y ordenando la remisión de la causa a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá. Para ello, manifestó que:

*«A voces del Decreto Ley 4165 del 3 de noviembre de 2001, la entidad demandante 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, que se denominará Agencia Nacional de Infraestructura, adscrita al Ministerio de Transporte"; es decir, es una entidad pública, con domicilio en la ciudad de Bogotá.*

---

<sup>1</sup> Folio 3, archivo "11001020300020210405000-0019Demanda" del expediente digital.

<sup>2</sup> *Ibidem.*, 14.

<sup>3</sup> Folios 1 y 2, archivo "11001020300020210405000-0010Auto" del expediente digital.

*Así las cosas, en principio nos encontraríamos frente a la concurrencia de dos factores para la determinación de la competencia territorial, esto es: i) el señalado en el numeral 7 del artículo 28 del C.G.P., según el cual en procesos como los de este tipo, será competente de modo privativo el juez del lugar donde se hallen ubicados los bienes; y ii) el numeral 10 de la citada norma, según el cual cuando sea parte una entidad pública conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad; (...)*

*Así las cosas, en estos casos es incuestionable que la competencia se determina y radica en el juez del domicilio de la entidad pública involucrada por cuanto la ley lo determina como prevalente, y dado que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Código General del Proceso la competencia por el factor subjetivo es improrrogable, resulta evidente que la decisión del Despacho de admitir la demanda en el presente asunto no se encuentra ajustada a derecho y en consecuencia, en aplicación del principio de que "los autos ilegales no atan al juez", se impone proceder a dejarla sin efecto y a adoptar en su lugar, la de rechazar la demanda por falta de competencia y remitir las actuaciones al competente»<sup>4</sup>.*

3. Contra la anterior decisión, la apoderada judicial de la sociedad demandante interpuso recurso de reposición y, en subsidio apelación<sup>5</sup>, los cuales fueron rechazados por improcedentes mediate proveído del 21 de julio de 2021<sup>6</sup>.

4. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido y entregado al Juzgado Octavo Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 9 de septiembre de la corriente anualidad, rehusó el conocimiento y promovió el conflicto que ocupa la atención de la Sala, aludiendo los siguientes argumentos:

*«En orden a desatar el problema planteado, en torno a la competencia territorial de esta Sede Judicial, ha de recordarse que el artículo 28 del Código General del Proceso establece que:*

---

<sup>4</sup> Folios 1-4, archivo "11001020300020210405000-0011Auto" del expediente digital

<sup>5</sup> Folios 1-10, archivo "11001020300020210405000-0018Memorial" del expediente digital.

<sup>6</sup> Folios 1 y 2, archivo "11001020300020210405000-0016Auto" del expediente digital.

*“La competencia territorial se sujeta a las siguientes reglas:*

*7. En 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.” (subrayado por el Despacho)*

*Sobre el particular, la Corte ha decidido que el fuero privativo establecido en la antedicha regla “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”*

*Entonces, puede concluirse que para casos como el que ahora nos ocupa el legislador dispuso privativamente una competencia territorial, competencia que para el presente caso es la jurisdicción del Municipio de Zipaquirá<sup>7</sup>.*

*(...)*

*En tal orden de ideas, estima este juzgador que es el Juzgado Cuarto del Circuito de Villavicencio<sup>8</sup>, quien debe seguir conociendo de este asunto, pues no solo este caso goza de una competencia privativa en razón al territorio; sino que además el juzgado de conocimiento, sin existir un reclamo formal de la parte afectada, declaró de oficio su falta de competencia, alegando el fuero especial, yendo así en contravía de lo ordenado por los artículos 27 y 28 de la norma en cita<sup>9</sup>.*

5. 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 se enfrentan juzgados de distinto distrito judicial, Bucaramanga y Bogotá, la Corte es la competente para resolver el conflicto negativo suscitado entre

---

<sup>7</sup> Debe entenderse que hace referencia al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga

<sup>8</sup> Debe entenderse que hace referencia al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga

<sup>9</sup> Folios 1-3, archivo “11001020300020210405000-0023Auto” del expediente digital.

ellos, de conformidad con los artículos 139 *ibidem* 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 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. 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 *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 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 mutandis*, 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>10</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 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*

---

<sup>10</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.

*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 de 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 una porción del inmueble situado en el municipio de Lebrija (Santander) que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Gustavo Reyes Ruíz 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 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 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 en el recurso de reposición incoado, recuerda esta Corporación que, como lo señaló en auto AC140-2020 ya citado:

*«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>11</sup>.*

6. Por las razones expuestas, procede remitir el expediente al Juzgado Octavo 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 Octavo Civil del Circuito de Bogotá.

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

---

<sup>11</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**

**RANCISCO 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: 3210C70FBFAF1706264F14B33CCF9B70180B0463CF5E24E4E860FB78573EF3D4**

**Documento generado en 2021-11-09**