



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

Sala de Casación Civil

**AC4294-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03248-00**

Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).-

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados, Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio y Sexto Civil del Circuito de la capital de la República, para conocer del juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-** frente a **INVERSIONES GANADERAS RODRIGUEZ GACHA y CÍA S.C.S. (INVERGANADERAS RODRÍGUEZ G. Y CÍA S.C.S)** y sus herederos determinados e indeterminados, así como al **MUNICIPIO DE RESTREPO** (Meta).

### **ANTECEDENTES**

1. Ante los Juzgados Civiles del Circuito de Villavicencio, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- solicitó la expropiación, por motivos de utilidad pública o interés social, del inmueble ubicado en Restrepo, Meta, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 230-6269, y registrado como de propiedad de los demandados. Además de los titulares de dominio sobre el predio, se relacionó como convocado al municipio de **RESTREPO, META**, “*en razón al embargo de valorización*” del predio.

2. En el libelo inaugural, el conocimiento se atribuyó a la referida dependencia judicial, por la *“su naturaleza y el territorio o jurisdicción donde se encuentra ubicado el Inmueble objeto de expropiación (...)”*, se señaló además, que la Agencia Nacional de Infraestructura *“manifiesta que prefiere la prevalencia del Fuero Real determinado por la ubicación del Inmueble objeto de expropiación, conforme al numeral T del Artículo 28 del Código General del Proceso, sobre el Fuero Subjetivo (domicilio de la demandante) (...)”*<sup>1</sup>

3. La dependencia de origen por medio de auto de 17 de marzo de 2021, declaró su falta de competencia para continuar con el proceso, al advertir que

*“...es la demandante 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, con domicilio en la ciudad de Bogotá, según lo dispuesto en el Decreto N° 4165 del 03 de noviembre de 2011; siendo evidente que la actora es una de las personas jurídicas a la que alude el mencionado ordinal 10° del canon 28 de la codificación en cita.”*<sup>2</sup>.

4. La parte actora interpuso recurso de reposición solicitando se *“REPONGA y/o conceda la Apelación, para que revoque la decisión de rechazar la demanda por falta de competencia de ese despacho (...)”*, mismo que fue rechazado de plano por el juzgado.

5. Recibidas las diligencias por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de la ciudad de destino, este tampoco aceptó la atribución, refiriendo que

---

<sup>1</sup> Folio 15 anexo 1 demanda y anexos.

<sup>2</sup> Folios 1 a 3 anexo 4 2021 00041 00 rechaza por competencia expropiación, exp. digital.

*“Como bien se puede verificar, en el acápite de CUANTÍA Y COMPETENCIA de la demanda se precisó que: -... por su naturaleza y el territorio o jurisdicción donde se encuentra ubicado el inmueble objeto de expropiación, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5° del Artículo 20 del C.G.P. y numeral 7° del Artículo 28 ibidem.-, y es así como debió tramitarse, pues se tiene que en el presente caso, observada la demanda de expropiación, fácilmente se concluye que lo argumentado por quien apodera a la parte actora es acertado teniendo en cuenta que el inmueble objeto de la expropiación se encuentra ubicado en el Municipio de Restrepo Meta (...) [no hay duda que el conocimiento de la presente demanda de expropiación, es de la competencia del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio Meta a quien se asignó por reparto, pues el inmueble objeto de la misma se encuentra ubicado en dicha circunscripción territorial, siendo así como este despacho judicial carece de competencia para conocer de la misma (...)]”<sup>3</sup>.*

6. Planteada así la colisión, llegaron las diligencias a la Corte.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Problema jurídico**

Determinar el juez civil competente para conocer del presente proceso de expropiación, en el que se discute cuál de los dos foros privativos que convergen al caso se debe aplicar, esto es, si el 7° o el 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, con la particularidad que, en cada uno de los extremos procesales, hay una entidad derecho público.

### **2. Facultad de la Corte para decidir el conflicto**

Como la divergencia para avocar el conocimiento del debate se trabó entre los estrados de diferente distrito judicial,

---

<sup>3</sup> Folios 1 a 5 anexo Juzgado Veinticuatro Civil Municipal. Exp. Digital.

le corresponde a la Corte dirimirla como superior funcional de aquellos, a través del Magistrado Sustanciador, como establecen los artículos 35 y 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, este último modificado por el séptimo de la 1285 de 2009.

### **3. Factores y prevalencia entre foros privativos cuando una de las partes es una persona jurídica de derecho público:**

Estos determinan el operador judicial a quien el ordenamiento atribuye el conocimiento de una controversia en particular, razón por la cual, al asumirla o repelerla, el administrador de justicia tiene la carga de orientar su resolución con fundamento en las disposiciones del Código General del Proceso, en particular las contenidas en el Capítulo I, Título I, Sección Primera, Libro Primero, a la luz de lo manifestado por el demandante y las pruebas aportadas.

De conformidad con el numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, *“en los procesos en que se ejerciten derechos reales, en los divisorios, de deslinde y amojonamiento, **expropiación**, servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza... 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”*. (Negrilla fuera del texto original).

No obstante, el numeral décimo de la misma norma, indica que *“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... 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”.*

De ahí que, cumple precisar que el estatuto procesal asignó en ambos numerales una competencia territorial privativa, en el primero de tales, en razón de un fuero o foro real “*por lugar donde estén ubicados los bienes*”, y el segundo a la calidad del sujeto, “*por el domicilio de la entidad*”.

En cuanto a la competencia privativa o única como se conoce en la doctrina, consiste en que de la multiplicidad de jueces que existe dentro de la jurisdicción ordinaria solo uno de ellos puede conocer válidamente del asunto y llevarlo a feliz término, competencia especial que se enlista en la norma procesal y que se enmarca como una excepción a la regla general para determinar la facultad decisoria por razón del territorio, esto es, el domicilio del demandado.

Se desprende de lo anterior que, cuando se presenta una colisión de competencia entre dos fueros privativos como la que ahora concierne la atención de la Sala, no es del resorte del actor elegir el lugar donde presentar el libelo genitor, sino que es la ley la que señala cuál de los dos prevalece, pues, el artículo 29 *ejusdem*, preceptúa 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>4</sup>.

Ahora bien, no puede resultar de recibo la tesis que ve en lo previsto en el numeral décimo 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 expresa de la ley».

Tampoco es viable sostener ese otro criterio que privilegia el foro real (28-7) sobre el consagrado por el legislador en razón de la naturaleza de la persona jurídica de derecho público (28-10), ignorando la regla que el legislador previó para, precisamente, solucionar los casos en los que debe determinarse qué factor o fuero aplicar a un caso concreto.

Y es que el artículo 29 del Código General del Proceso, sin excluir en manera alguna las controversias que lleguen a suscitarse dentro del fuero territorial, señaló con contundencia, que *“Es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes”* sobre cualquier otra, y ello cobija, naturalmente, la disposición del mencionado numeral décimo

---

<sup>4</sup> Criterio reiterado en CSJ AC 4273-2018 y en CSJ AC 4641 de 2019.

del artículo 28 *ibídem*, que por mandato del legislador y en razón de su margen de libertad de configuración normativa se determinó prevalente sobre las demás.

De ahí que, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales y, entre otros, en el de expropiación, *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.

#### **4. Criterio de Unificación de la Jurisprudencia.**

La Sala con el propósito de zanjar la discusión frente a casos como el presente, dilucidó recién en auto de unificación de la jurisprudencia de 24 de enero de 2020 (AC140-2020), que se convierte en indiscutible guía para la solución de este asunto y de todos los demás que en lo sucesivo se presenten, lo siguiente:

*Como se anotó anteriormente, en las controversias donde concurren los dos fueros privativos enmarcados en los numerales 7° y 10° 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? 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 10° 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 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. 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).*

## **5. El caso concreto**

Quedó expuesto que si de un asunto concreto son predicables los fueros privativos de los artículos 7° y 10° del Código General del Proceso, debe aplicarse, siguiendo las orientaciones de esta Sala, 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.

Acá, sin embargo, ese predicamento no es posible, porque es demandante la ANI (*Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con domicilio en la ciudad de Bogotá*), y uno de los accionados es un ente territorial, valga anotar, el municipio de Restrepo, Meta.

Es decir, que ante dos vecindades diferentes y a falta de un criterio legal que privilegie una u otra, lo pertinente para dar colisión a esta singular colisión que se suscita, es dar cabida al otro foro privativo, valga anotar, el territorial, con lo que el juzgador competencia, para continuar con el juicio expropiatorio es el de Villavicencio.

## **6. Conclusión**

Como colorario, independiente de que la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, tenga su domicilio en la ciudad de Bogotá, en consideración a que en el proceso aparecen vinculadas como parte dos instituciones jurídicas de derecho público, aspecto no contemplado en el numeral 10° del artículo 28 *ibídem*, se ordenará enviar el expediente al Juzgado Civil del Circuito de Villavicencio, quien deberá continuar con el trámite ya iniciado.

## **DECISIÓN**

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **RESUELVE** el conflicto de competencia surgido entre los juzgados mencionados, determinando que al Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio corresponde conocer el juicio de expropiación promovido por la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI- frente a INVERSIONES GANADERAS RODRIGUEZ GACHA y CÍA S.C.S. (INVERGANADERAS RODRÍGUEZ G. Y CÍA S.C.S) y sus herederos determinados e indeterminados, así como al MUNICIPIO DE RESTREPO (Meta).

Devuélvase el expediente a dicha oficina y mediante oficio infórmese de tal situación a la otra involucrada.

Notifíquese,

**ALVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO**  
Magistrado<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> El presente documento se suscribe de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, por cuya virtud se autoriza la “*firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada*”.

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

Alvaro Fernando Garcia Restrepo

**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: 5DFAB3DAE50885AA8A36C21473384BBADA797816B6797D61461F5673EB9B18E0**

**Documento generado en 2021-09-17**