



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

**AC6127-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-04595-00**

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).-

Se decide el conflicto de atribución suscitado entre el Juzgado Segundo Civil del Circuito de El Guamo, Tolima y su homólogo Treinta de la capital de la República, para conocer del juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-** frente a **GLORIA INÉS RAMÍREZ DE MOLINA, MARIA ERIKA RAMÍREZ MURILLO** y **JUAN DE JESÚS MURILLO SÁNCHEZ**.

### **ANTECEDENTES**

1. La entidad precursora de la *Litis*, solicitó decretar con fundamento en la utilidad pública, la expropiación de un fundo que hace parte de otro de mayor extensión denominado “*La Esperanza*”, ubicado en El Guamo, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. **360-33920**, el cual es de dominio de los convocados.

La competencia la fincó en los juzgadores del municipio prenombrado, con motivo de la cuantía y la ubicación del bien, evocando para ello el foro real, y la posibilidad de

renunciar al “*FUERO PERSONAL*”, basado en el artículo 15 del Código Civil<sup>1</sup>.

2. No obstante, el estrado Segundo Civil del Circuito de esa circunscripción, a quien le fue repartido el asunto, lo rechazó y remitió por competencia a sus similares de Bogotá, al argüir con estribo en el precedente de unificación (AC140-2020), que el trámite debe conocerlo la autoridad del domicilio principal del ente actor, conforme a la regla décima del canon 28 del Código General del Proceso”<sup>2</sup>.

3. A su vez, el Despacho Treinta de la citada área y categoría de la ciudad de destino, también rehusó la asignación para asumir el trámite, y en efecto, provocó la colisión negativa que ahora se desata, en consideración a la voluntad de la interesada en la expropiación, quien renunció a las prerrogativas erigidas en el fuero subjetivo, inclinándose por el factor séptimo de la referida previsión 28, al amparo del proveído (AC3256-2020)<sup>3</sup>.

4. Planteada así la controversia, llegaron las diligencias a la Corte.

---

<sup>1</sup> Folios 153 a 163 del C. 01.Demanda y Anexos. Expediente Digital.

<sup>2</sup> Folios 164 y 165, *Ibidem*.

<sup>3</sup> C. 02. Auto Propone Conflicto.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Problema jurídico**

Determinar el juez civil competente para conocer del proceso de expropiación motivo de análisis, en el que se discute la viabilidad de aplicar el foro subjetivo prevalente a que alude el ítem 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, o si es procedente su abdicación, para acatar el criterio real de que trata el numeral 7° de dicho precepto.

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

En razón a que la divergencia para avocar el conocimiento del debate se trabó entre dos estrados de diferente distrito judicial, 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 señalan 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 juicios *“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).

Sin embargo, 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, determinado por el *“lugar donde estén ubicados los bienes”*, y el segundo, alusivo a la calidad del sujeto, *“por el domicilio de la entidad”*.

En cuanto a la asignación 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 un designio privativo, 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

---

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

*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, se reitera, 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 “[e]s *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 del artículo 28 *ejusdem*, que por mandato del legislador y en razón de su margen de libertad de configuración normativa se determinó prevalente sobre las demás.

De donde se desprende que, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales o de aquellos que específicamente enlista el numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, *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.**

Los eventos de renuncia al fuero subjetivo, como el presente, fueron zanjados y cobijados por el auto de unificación de la jurisprudencia dictado el 24 de enero de 2020 (AC140-2020), traduciendo dicho precedente, en expresión mayoritaria de la Sala, y guía indiscutible para la solución de este asunto y de todos los demás que en lo sucesivo se susciten, como así se constató en el precitado fragmento jurisprudencial y lo confirman los que se resaltan enseguida:

*“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**

De la información allegada con el escrito inaugural y la de público acceso que reposa en la página web de la entidad promotora del pleito<sup>5</sup>, se advierte que 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, según decreto 4165 del 03

---

<sup>5</sup> <https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>



noviembre de 2011”, cuyo domicilio o asiento principal se encuentra en Bogotá.

Corroborada tal calidad, se arriba al artículo 38 de la Ley 489 de 1998, según el cual, la Rama Ejecutiva del poder público está integrada en el sector descentralizado por servicios, lo que permite ratificar la pertinencia de subsumir a la demandante en la pauta décima del canon 28 referido, y conlleva en línea con lo discurrido, a desestimar por improcedente la renuncia al fuero subjetivo aducida por el fallador concernido de la capital del distrito, para desprenderse del trámite.

Y ello es así, porque contrario a lo estimado por la agencia accionante, en virtud del precepto 15 de Código General del Proceso, el cual autoriza la abdicación a los intereses netamente individuales; las normas procedimentales son de obligatorio cumplimiento, y por tanto, inalterables, como bien lo señaló la Sala en el pluricitado auto de unificación:

*“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 10° 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 10° 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 AC4273-2018) (Subrayado fuera de texto).*

## **6. Conclusión**

Comoquiera que de la precursora del litigio emergen garantías prioritarias e irrenunciables, propias de una persona jurídica de derecho público, cuyo asiento cardinal se halla en Bogotá, se dirigirán las diligencias a la judicatura involucrada de esa urbe, en atención al ítem décimo contemplado en el canon 28 del actual compendio adjetivo civil, en armonía con las previsiones 13 y 29 *ejusdem*.

## **DECISIÓN**

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **RESUELVE** el conflicto de atribución surgido entre los juzgados mencionados, determinando que al Treinta Civil del Circuito de la capital de la República, le compete conocer el juicio de expropiación promovido por la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI**, frente a **GLORIA INÉS RAMÍREZ DE MOLINA, MARIA ERIKA RAMÍREZ MURILLO** y **JUAN DE JESÚS MURILLO SÁNCHEZ**.

En consecuencia, remítase el expediente a dicha oficina y mediante oficio infórmese de tal situación a la otra concernida.

Notifíquese,

**ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO**  
Magistrado

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

Álvaro Fernando García 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: FA4AD44743EEB3E5B6679615930922BB50C7FC46886475D8E694ACA0A39D457E**

**Documento generado en 2021-12-16**