



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

**AC1004-2022**

**Radicación n.º 11001-02-30-000-2022-00596-00**

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil veintidós (2022).

Se decide conflicto de competencia que surgió entre el Juzgado Tercero Civil Oral del Circuito de Sincelejo (Sucre) y el despacho Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la **Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)** contra el **Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO)** y otros.

## **I. ANTECEDENTES**

1. En la demanda presentada al «*Juez Civil del Circuito de Sincelejo (reparto)*», la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, que se decrete «...*la expropiación por vía judicial a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI- de Un área de terreno (...) que corresponde con un predio denominado PROVIDENCIA (...) ubicado en la vereda Santiago de Tolú, del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sincelejo, identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 340-12362 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cereté (...)*». También, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial, «*por el lugar donde está ubicado el inmueble*».

2. El escrito incoativo fue asignado al Despacho Tercero Civil Oral del Circuito de Sincelejo, el cual rechazó de plano la demanda el 16 de julio del 2021. Para ello, manifestó que:

*«...la Corte Suprema de Justicia, en auto AC140-2020, de 24 de enero de 2020 y dentro del radicado 11001-02-03-2019-00320-00, dirimió conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Noveno Civil Municipal de Medellín y Promiscuo Municipal de Amalfi, pertenecientes a Distritos Judiciales de esa ciudad y de Antioquia, señalando en relación con la competencia territorial regulada en los numerales 7 y 10 del artículo 28 del CGP, lo siguiente:*

*(...) 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».*

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido al Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, el cual, con auto del 17 de septiembre de 2021 optó por declarar la falta de competencia. Y, promovió el conflicto negativo que ocupa la atención de la Corte. En el punto, precisó que:

*«la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- a voluntad propia, en el escrito de la demanda, ...decidió renunciar a dicho fuero de competencia territorial para que en su lugar se de aplicación a lo dispuesto en el numeral 7º de la normativa procesal citada, esto es, que sea adelantada la acción de expropiación ante el juez donde se encuentra el bien objeto de la actuación...[D]icho esto, se advierte que es el Juzgado Tercero (3º) Civil del Circuito de Sincelejo (Sucre) quien debe conocer la presente acción<sup>1</sup>».*

4. Así las cosas, conforme al canon 139 del Código General del Proceso, se entra a desatar el tópicó en cuestión con base en las siguientes,

---

<sup>1</sup> Pdf. 0007.AutoProponeConflicto. Archivo digital.

## II. CONSIDERACIONES

1. Sea lo primero anotar, que como el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial -Sucre y Bogotá-, la Corte es la competente para definirlo, tal como lo establece el artículo 16 de la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, reformado como quedó por el artículo 7o de la ley 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, puesto que el legislador privativamente determina la potestad e indica de manera precisa el funcionario que, con exclusión de cualquier otro, está llamada a encarar el debate.

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 estos 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».*

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, (...).*

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 de la controversia.

Pues bien, para dimitir 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 controversia 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>2</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 estas 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).*

---

<sup>2</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.

*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. (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020, 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 esta, como regla de principio.

4. El asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre un inmueble situado en el municipio de Santiago de Tolú -Sincelejo (Sucre)-, que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura contra el Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), Inversiones Martínez Bitar y CIA S EN C, Banco Ganadero y Fiscalía General de la Nación. Por tanto, atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, y por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura es «una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Tama 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 2 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 con relación a la renuncia al fuero subjetivo mencionado por el despacho judicial de Bogotá, recuerda esta Corporación que, como lo señaló en el 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 tacita 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>3</sup>.*

6. Por las razones antedichas, se remitirá la presente demanda al Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** que el conocimiento del proceso de la referencia deberá continuar por cuenta del Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá.

**SEGUNDO: COMUNICAR** lo decidido al Juzgado Tercero Civil Oral del Circuito de Sincelejo (Sucre), acompañándole copia de este proveído.

---

<sup>3</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: A23BB7FE4AB1BA6547FE8159BB7EC78E14E252316006D6FE52D51C7D95579A6B**

**Documento generado en 2022-03-14**