



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

**AC4868-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-00540-00**

Bogotá D.C., catorce (14) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Doce Civil del Circuito de Bucaramanga y el despacho Treinta y Ocho Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda de expropiación interpuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Jesús Alirio Hernández Uribe, la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras de Bucaramanga, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minera S.A en Liquidación, Carlos Humberto Bernal Aguilar y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Bucaramanga-DIAN.

## **I. ANTECEDENTES**

1. En la demanda presentada al «*Juzgado Civil del Circuito de Bucaramanga-Santander (Reparto)*», de la quedan 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 No. BBY-UF\_05\_018 (...) ubicado en la vereda*

*“La Girona”, jurisdicción del municipio de Lebrija, Departamento de Santander. (...)*<sup>1</sup>.

Asimismo, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial en razón a *«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 Doce Civil del Circuito Bucaramanga, el cual, a través de proveído de 19 de octubre de 2020, resolvió rechazar por falta de competencia. Para ello, consideró que *«...la regla aplicable al caso para determinar la competencia es la contenida en el numeral 10º del artículo 28 del Código General del Proceso, la cual establece 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” (se subraya)*<sup>3</sup>.

Inconforme con esa decisión, la representante judicial de la entidad pública interpuso recurso de reposición. No obstante, por auto del 10 de noviembre de 2020<sup>4</sup>, la autoridad judicial de Bucaramanga resolvió rechazarlo por improcedente.

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido al Juzgado Treinta y Ocho Civil del Circuito de Bogotá. Sin embargo, este, mediante auto del 18 de enero de 2021, rehusó la competencia conforme al numeral 7º del canon 28 del CGP., y promovió el conflicto que ocupa la atención de la Sala, concluyendo que:

---

<sup>1</sup> Folio 6 Archivo, 01EscritoDemandaSello.pdf Expediente digital

<sup>2</sup> Folio 20 Ibidem

<sup>3</sup> Folios 274-275 Ibidem.

<sup>4</sup> Folio 301 Ibidem.

*«De la revisión del expediente allegado a este Despacho, se advierte que la presente demanda va encaminada a que se decreta la expropiación, respecto de un inmueble ubicado en el municipio de Lebrija - Santander, asunto eminentemente exclusivo de conocimiento del juez civil del circuito del sitio donde se encuentra el inmueble, esto es, de Bucaramanga - Santander, por ser el referido municipio, parte de ese circuito judicial.*

*[...] teniendo en cuenta que el bien que se pretende expropiar, se encuentra en el municipio de Lebrija - Santander, el fuero real que determina la competencia para conocer de este litigio no puede estar adscrita a funcionario diferente que al Juez Civil del Circuito de Bucaramanga - Santander.»<sup>5</sup>*

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

## **II. CONSIDERACIONES**

1. Sea lo primero anotar, que como el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial, Bucaramanga y Bogotá, la Corte es la competente para definirlo, tal y como lo establece el artículo 16 de la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, reformado como quedó por el canon 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.

---

<sup>5</sup> Folios 1-4 Archivo 04AutoProponeConflictoNegativoCompetencia.pdf Expediente digital

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 llamado a encarar el debate.

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° 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 7° 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 10° 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.

4. 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 mutandi*, 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>6</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*

---

<sup>6</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.

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

5. El asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de expropiación sobre un inmueble situado en el municipio de Lebrija (Santander) que promovió la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contra Jesús Alirio Hernández Uribe, la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras de Bucaramanga, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minera S.A en Liquidación, Carlos Humberto Bernal Aguilar y la Dirección de Impuestos y Adunas Nacionales de Bucaramanga-DIAN.

Atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, por cuanto la Agencia Nacional de Infraestructura 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 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).*

Además, en este particular encontramos que varios de los demandados también son personas jurídicas públicas con domicilio en la ciudad de Bogotá- la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras, es una unidad administrativa especial (Decreto 4801 de 2011), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Decreto 1300 de 2003), la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minera S.A en Liquidación fue creada como una Sociedad Anónima, la cual funcionaba bajo la supervigilancia de la Superintendencia Bancaria (Ley 57 de 1931) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Bucaramanga-DIAN, que también corresponde a una del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado (Decreto 2117 de 1992).

6. Por último, y en cuanto atañe a la renuncia del fuero subjetivo, recuerda esta Corporación lo señalado 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>7</sup>.*

7. Por las razones expuestas, procede remitir la presente demanda al Juzgado Treinta y Ocho Civil del Circuito de Bogotá, a quien le corresponde continuar con el conocimiento de la acción emprendida.

### **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 Treinta y Ocho Civil del Circuito de Bogotá.

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

---

<sup>7</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: B9E0118AA1876395F0A4569CB3CDE3A6908D58558F0BBC4922F0735AC2E02425**

**Documento generado en 2021-10-13**