



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC1953-2019

Radicación n.º 11001-02-03-000-2019-01119-00

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre los Juzgados Dieciséis Civil del Circuito de Barranquilla (Atlántico) y el Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá D.C., atinente al conocimiento del proceso de expropiación judicial de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– contra Urbanización Lagomar Ltda. y Compañía de Jesús

ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada ante el «*JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA (REPARTO)*», de la que dan cuenta estas diligencias, la parte actora reclamó de la jurisdicción declarar que se «*decrete por motivos de utilidad pública e interés social, la expropiación por vía judicial a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA [...], de una zona de terreno, [...] la cual se segrega de un lote de mayor extensión denominado LOTE LAGOMAR ETAPA V, y/o LOTE 120, ubicado en el municipio de BARRANQUILLA, Departamento del ATLANTICO, [...], además, que «como consecuencia de lo anterior, se ordene al Registrador de Instrumentos Públicos de Barranquilla, abrir un nuevo*

folio de matrícula inmobiliaria sobre el predio objeto de expropiación», y también, que «se determine como valor correspondiente a la zona de terreno, [...] la suma de UN MILLÓN SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL CIENTO OCHENTA Y SIETE PESOS (\$1.768.187,00) que corresponde al avalúo realizado por la CORPORACIÓN REGISTRO DE AVALUADORES Y LONJA COLOMBIANA DE LA PROPIEDAD RAIZ, en fecha de vencimiento (25) de enero de 2018».

Además, mencionó que la competencia se debe fijar *«teniendo en cuenta lo consagrado en el numeral 7º del artículo 28 del C.G.P., [...]»* (Fls. 1 a 5 del Cdno. Ppal).

2. El escrito incoativo fue asignado al Despacho Dieciséis Civil del Circuito de Barranquilla (Atlántico), su titular, a través de proveído de 25 de enero de 2018, manifestó que *«no es dable admitir la presente demanda, debido a la carencia de competencia del juzgado por el factor subjetivo debido a que el sujeto de derecho que invocó la acción es una entidad del orden nacional, cuyo domicilio se encuentra radicado en la ciudad de Bogotá, correspondiéndole a los juzgadores de Bogotá, el conocimiento de dicho asunto, en atención que el numeral 10º del artículo 28 del Código General del Proceso, expresamente estipula esa circunstancia».*

Y, por tratarse de *«la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA «ANI», que es una entidad del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte, de conformidad con el Decreto 4165 de 2011, deviene en certeza que los jueces competentes para conocer de esta controversia, son de aquel paraje»* (Fls. 356 a 360 *Ídem*).

Frente a la determinación precitada, el demandante manifestó su inconformidad, por cuanto consideró que *«no tendría razón ni justificación fáctica ni jurídica, el hecho de que el juez de Bogotá, deba aplicar el artículo 38 del CGP para comisionar a un juzgado de igual o inferior categoría en Barranquilla, a fin de proceder a la entrega del predio, en contravía de los principios de celeridad y economía procesal»; asimismo, «alude a la prerrogativa que da la Ley para proteger a la entidad pública, en este caso la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA-ANI, en la defensa de los derechos controvertidos ante la administración de justicia, era renunciable, al dirigirse la demanda a los Jueces Civiles del Circuito de este Distrito Judicial y no el de Bogotá, estando facultada para aprehender dichos bienes en virtud del “foro real” [...] en defensa de los intereses del Estado, en este caso, para la ejecución de estos Megaproyectos viales de Infraestructura».* Memorial respecto del que el Juzgado con sede en Barranquilla no se pronunció (Fl. 361 *Ídem*).

3. Subsiguientemente, el expediente fue enviado y repartido al Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá D.C., quien consideró que carecía de competencia, y, entonces, promovió el conflicto que ocupa la atención de la Corte, pues determinó, que *«vista la jurisprudencia transcrita en precedencia, al rompe se advierte que el máximo órgano de la jurisdicción civil se ha pronunciado en caso con similares supuestos, en el que determinó que si la entidad demandante renunció al privilegio que tenía respecto de la prevalencia de su domicilio para determinar la competencia por factor territorial, se debe atender a su querer y conocer la demanda el Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Barranquilla»* (Fl. 373 *Ídem*).

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

CONSIDERACIONES

1.- Habida cuenta que se enfrentan juzgados de distinto distrito judicial, Barranquilla y Bogotá D.C., corresponde a esta Sala resolver el conflicto negativo suscitado entre ellos, de acuerdo con los artículos 139 *ibídem* 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, previa autorización legal, 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 acontecieron los hechos, 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.

3. El legislador agrupa una variedad de controversias de distintas naturaleza jurídica en el numeral 7º del artículo 28 *ibídem*, dadas sus particularidades y especificidades, «derechos reales, divisorios, deslinde y amojonamiento, **expropiación**, servidumbres, posesorios, restitución

de tenencia, declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos», para asignar competencia privativa con base en dos factores: Objetivo, Cuantía, al juez civil municipal o del circuito; Territorial, con fundamento en el lugar de ubicación de los bienes materia del proceso, en principio, excluyó el fuero personal o del domicilio como elemento a considerar para determinar el juez competente para esos precisos asuntos. Obsérvese, el legislador para nada tuvo en cuenta la calidad de la persona que promueve el juicio en donde se ventile pleitos de esa naturaleza para adscribir competencia a un determinado funcionario judicial (se destaca).

4. Mientras que el numeral 10º *ibídem*, que, igualmente, consagra una competencia privativa, no aplica para cuando el proceso versa en torno a una reclamación judicial que tenga por esencia cualquiera de las controversias previstas en el numeral 7º, muy a pesar que quien instaura el juicio sea una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios, o cualquier otra entidad pública, y allí se afirme la competencia en razón del «domicilio de la respectiva entidad».

5. A más de lo anterior, por coherencia del ordenamiento procesal civil, y siendo que el proceso de expropiación siempre tendrá a un demandante calificado, que será un ente público, nunca un particular, para esta clase de proceso, quiso el legislador que se tramitara ante el juez del lugar de ubicación de los bienes objeto de expropiación, por lo cual asignó competencia privativa en

esa dirección. Por tanto, si el constituyente derivado hubiese tenido como propósito atribuir siempre y para todos los casos competencia privativa por el domicilio de la entidad pública, sin importar la naturaleza o esencia del pleito, hubiera eliminado del numeral 7º del artículo 28 del CGP, cualquier referencia al proceso de expropiación, e incluso, para los otros eventos, haciendo la salvedad pertinente para cuando la entidad pública sea parte, pero así no se hizo; luego, no hay razón para introducir distinciones y tratos desiguales odiosos.

6. Con respecto a la competencia privativa, esta Corporación, entre otros, en auto CSJ AC, 5 jul. 2012, rad. 2012-00974-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 16 sep. 2004, rad. nº 00772-00, 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 (...).

7. Ahora bien, el nuevo Estatuto Procesal no tuvo como propósito variar la tradición legislativa en la materia a tener en cuenta, como elemento material para asignar competencia en estos tipos de procesos, el lugar de ubicación de los bienes, sin seguir la misma línea del anterior Código de Procedimiento Civil en cuanto que la competencia vigente es privativa, es decir, excluye a

cualquier otra, lo cual, históricamente, de una competencia **preventiva** prevista en el Código Judicial y el de Procedimiento Civil, se pasó a una **privativa** en la legislación actual. Siendo así, como efectivamente lo es, es esta disposición especial correspondiente al fuero real dentro del factor territorial la llamada a gobernar los asuntos allí dispuestos, para nuestro caso, derechos reales.

7.1. Una debida articulación e interpretación de los numerales 7º y 10º, en pro de la realización finalística de la ley procesal de asegurar la efectividad de los derechos reconocidos en la ley sustancial, y la obligación constitucional de garantizar al demandado el acceso a la administración de justicia, libre de barreras que afecten su núcleo esencial, y por corresponder ambos a fueros dentro del mismo factor territorial, real y general, permite aseverar que la demanda de expropiación debe ser conocida por el juez del lugar de ubicación del bien objeto de esta, y no el del domicilio de la entidad pública; pues, la interpretación totalizadora del numeral 10º, *ibídem*, es contraria al designio legislativo vertido en el mencionado numeral 7º, y choca con el principio lógico de identidad, pues una cosa es y no puede ser otra al mismo tiempo; no es de recibo la aplicación del artículo 29 del C.G.P., ya que este regula lo atinente a la prevalencia del factor subjetivo frente a los otros factores, y el canon 28 establece reglas de competencia atendiendo a un solo factor: el territorial.

Siendo así, la posible contradicción entre los numerales 7º y 10º del artículo 28, *ibídem*, es más aparente

que real, ya que la misma se salva con una adecuada hermenéutica del ordenamiento jurídico.

7.2. En efecto, en las controversias señaladas en el numeral 7º Art. 28 C.G.P. existen multiplicidad de razones para que el legislador hubiese atribuido competencia atendiendo el fuero real, o sea, el lugar donde se encuentran los bienes, a saber:

7.2.1. Se garantiza la vigencia de un orden justo (Preámbulo de la Constitución), igualmente, el derecho de acceso a la administración de justicia al demandado, de defensa y contradicción, ya que, si el actor calificado tiene su domicilio en un lugar distante al de la pasiva, es muy factible que por razones económicas o de otra índole, este no pueda ejercer cabalmente sus derechos sustantivos, situación que no puede ser privilegiada por una interpretación judicial que no consulte los fines del Estado Social de derecho.

7.2.2. De otro lado, debido a que en el trámite referido a ejercitar derechos de expropiación, se puede verificar la práctica de una inspección judicial sobre los inmuebles materia de la demanda, es recomendable que las mismas se practiquen por el juzgador cognoscente del lugar de ubicación de los predios, lo que rendiría tributo al principio de inmediación, además, de abaratar costos económicos a las partes.

8. Si bien inicialmente en el proyecto de Código General de Proceso presentado a consideración del Congreso, se previó que la competencia en donde se ejercen derechos reales venía determinada por un fuero concurrente entre el juez del lugar de ubicación de los bienes y el domicilio del demandado, ese aspecto fue modificado en el «INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2011» en la Cámara de Representantes, en el sentido de pasar de competencia preventiva a privativa, para lo cual se dijo:

«Teniendo en cuenta que los procesos que versan sobre derechos reales pueden ser tramitados con menor esfuerzo y mayor eficacia en el lugar en donde se encuentran los bienes sobre los cuales recaen aquellos, no se ve razón para que puedan ser tramitados en otro lugar, lo que implica que la competencia debe ser privativa del juez de aquel lugar y no concurrente con el del domicilio del demandado como está planteado en el proyecto [...]» (Gaceta Oficial, 11 de mayo de 2011, Año XX – N° 250).

9. En un asunto de similar temperamento, esta Corporación sostuvo que:

«...2.4. Sirven las anteriores consideraciones para dejar sentado que el llamado a conocer de las presentes diligencias es el juzgador de Duitama, Boyacá.

En efecto, tratándose de asuntos en los cuales se ventilen derechos o acciones reales, entre éstos, los dirigidos a la imposición, modificación o extinción de servidumbres de cualquier tipo o naturaleza, conforme al numeral 7º del mencionado

precepto es competente, con carácter exclusivo, el funcionario judicial del lugar o sede donde se halle localizada la cosa.

La justificación de ello es evidente, pues en estos eventos es apenas manifiesto que las pruebas y los elementos para la solución de la controversia se pueden allegar más fácil y rápidamente en el sitio donde se encuentra el objeto de la cuestión, respetándose, además, la comodidad y el interés del particular...» (CSJ AC4875-2018, 15 de Nov. 2018, rad. 2018-03392-00).

10. En este mismo sentido, la Agencia Nacional de Infraestructura, en el escrito genitor, manifestó que el juzgado ante el cual demandaba era el competente «*teniendo en cuenta lo consagrado en el numeral 7º del artículo 28 del C.G.P. [...]»*, lo que, aunado a lo anterior, desestima lo aducido por el juez de Barranquilla.

11. Por lo precedentemente expuesto, como la expropiación pretendida se llevará a cabo sobre el inmueble denominado «*denominado LOTE LAGOMAR ETAPA V, y/o LOTE 120, ubicado en el municipio de BARRANQUILLA, Departamento del ATLANTICO, [...]»*, corresponde remitir la presente demanda al Despacho Civil del Circuito de esa localidad para que continúe con el conocimiento de la acción emprendida.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que el conocimiento del proceso de la referencia, deberá continuar por cuenta del Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Barranquilla (Atlántico).

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido al Despacho Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá D.C., acompañándole copia de este proveído.

TERCERO: REMITIR el expediente a la célula judicial referida en el numeral primero de esta resolutive.

CUARTO: LIBRAR, por Secretaría, los oficios correspondientes dejándose las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE

MARGARITA CABELLO BLANCO

Magistrada