



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

**AC898-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2020-02977-00**

Bogotá, D. C., quince (15) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre el **Juzgado Segundo Civil Municipal de Risaralda (Pereira)**, el **Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá** y el **Cuarto Civil Municipal de Cúcuta**, atinente al conocimiento de la demanda ejecutiva hipotecaria interpuesta por el **Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO** contra **Cecilia Giraldo de Valencia**.

### **ANTECEDENTES**

1. En la demanda presentada al «*Juez Civil Municipal de Pereira (Reparto)*», la parte actora reclamó de la jurisdicción librar «*mandamiento de pago*» por las sumas contenidas en los pagarés No. 01105324-1 y 01105324-2 por concepto de capital, más los intereses moratorios correspondientes. Adicionalmente, instó a que se ordene el embargo, secuestro y posterior venta en pública subasta del «*bien inmueble hipotecado, denominado (a) Predio sin nombre ubicado en la Vereda Palogrande del municipio de Belalcazar*», identificado con M.I. 103-0007736.

Se indicó en cuanto a la competencia, que le concernía a dicha autoridad judicial por ser el «*domicilio del demandado*» (fls. 59-67 del PDF «*EXP 2020 435*»).

2. El expediente fue repartido al Juzgado Segundo Civil Municipal de Pereira. A través de proveído de 5 de agosto de 2020, resolvió rechazar por competencia el asunto, considerando para ello que, puesto que la demandante es una sociedad de economía mixta «*no se encuentra ajustada la competencia a este juzgado por razón del territorio, pues en concordancia con el artículo 28 del Código General del Proceso, la competencia para conocer de esta demanda está atribuida al juez del domicilio del demandante, en este caso, Bogotá, Cundinamarca*». Lo anterior en cumplimiento a lo establecido en el numeral 10° del artículo 28 del C.G.P. (fl. 73-75 *ibidem*).

3. Cumplidos los trámites, el proceso fue asignado al Juez Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá. El despacho, en auto del 25 de agosto de 2020, optó por rechazar de plano la demanda y, entonces, remitió las diligencias a los jueces municipales de Cúcuta. Fundamentó su postura en que

*«...Así las cosas, en el caso particular, pretende la entidad demandante -Fondo Para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro-, efectuar la ejecución de los pagarés número i) 01105324-1, ii) y ii) 0115324-2, los cuales por demás encuentran respaldado en la (hipoteca) elevada sobre el inmueble, ubicado en la ciudad de Cúcuta, perteneciente al departamento de Norte de Santander.*

*Bajo esa perspectiva, más allá de que el Juez de Pereira, decidiera mediante auto de calenda trece (13) de marzo hogaño, apartarse del conocimiento de la presente demanda, argumentando que la sociedad demandante es de economía mixta del orden nacional vinculada al Ministerio de Agricultura, y que su domicilio se encuentre en la ciudad de Bogotá, lo cierto es que, itérese se pretende la ejecución de acciones*

*de derecho real, pues se trata de perseguir el inmueble hipotecado perteneciente a la deuda Gloria María Belén Carvajal Arredondo y el cual se encuentra ubicado en la ciudad de Cúcuta, luego, siendo así las cosas su conocimiento radica en cabeza exclusiva de los Jueces Civiles Municipales de esta última ciudad » (fls. 81-82 ibídem).*

4. A su turno, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Cúcuta se declaró incompetente para conocer de la controversia. Por tanto, promovió el conflicto negativo de que ocupa la atención de la Corte.

Para ello, trajo de presente el artículo 29 y el numeral segundo del artículo 28 del Código General del Proceso, para exponer que

*«...conforme a dicha norma, la orden de prelación de competencia se determina de tal manera que en primera línea impera la competencia en razón a la calidad de las partes (subjetiva) y de las demás se subordinarán a ésta.*

*Teniendo en cuenta ello y comoquiera que la parte demandante es una sociedad de economía mixta de orden Nacional, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por lo que, la regla de competencia aplicable, conforme lo prevé el Artículo 29 del Código General del Proceso, es la enlistada en el Numeral 10° del Artículo 28 de la misma codificación; por ende, este Juzgado no resulta competente para conocer del presente asunto».*

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

## **CONSIDERACIONES**

1. Habida cuenta que se enfrentan juzgados de distinto distrito judicial, Pereira, Bogotá y Cúcuta, 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 7° de su par 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. Tales criterios están 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. De las pautas de competencia territorial consagradas en el artículo 28 del Código General del Proceso, la del numeral primero (1°) constituye la regla general, esto es, que «[e]n los procesos contenciosos, salvo disposición legal en contrario, es competente el juez del domicilio del demandado. Si son varios los demandados o el demandado tiene varios domicilios, el de cualquiera de ellos a elección del demandante. Cuando el demandado carezca de domicilio en el país, será competente el juez de su residencia. Cuando tampoco tenga residencia en el país o esta se desconozca, será competente el juez del domicilio o de la residencia del demandante» (se subraya).

A su vez, el numeral 3° dispone que *«[e]n los procesos originados en un negocio jurídico o que involucren títulos ejecutivos es también competente el juez del lugar de cumplimiento de cualquiera de las obligaciones»*.

Por tanto, para las demandas derivadas de un negocio jurídico o que involucran títulos ejecutivos, en el factor territorial hay fueros concurrentes. En efecto, al general, basado en el domicilio del demandado, se suma la potestad del actor de tramitar el proceso ante el juez del lugar de cumplimiento de las obligaciones. Siendo así las cosas, al presentarse convergencia entre dos factores de competencia por tratarse de la ejecución de títulos valores (numerales 1 y 3° del artículo 28 del CGP), el actor, en principio, cuenta con la posibilidad de escoger, a prevención, el juzgador que a bien le pareciera.

4. Sin embargo, tratándose de asuntos suscitados, entre otros, en los que se «*ejerciten derechos reales*», conforme al numeral séptimo (7°) se estipula que, es competente **de modo privativo** el funcionario judicial del lugar donde se hallen ubicados los bienes. Ciertamente, la aludida disposición consagra 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).

Y, más aún, el numeral 10° de la misma disposición prescribe 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, 5 jul. 2012, rad. 2012-00974-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 16 sep. 2004, rad. n° 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, (...)'».*

5. Así las cosas, en casos como los que nos atañe en esta ocasión, habría una concurrencia entre fueros privativos al tratarse de pleitos ejecutivos hipotecarios 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 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 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 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?»<sup>1</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 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).*

---

<sup>1</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, rad. 2019-00320) (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020).*

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 ésta, como regla de principio.

6. Aplicando las anteriores premisas al caso de marras y partiendo de que el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO es una entidad pública, creada mediante la Ley 16 de 1990 como una «*sociedad de economía mixta del orden nacional del tipo de las sociedades anónimas, organizado como establecimiento de crédito, vinculado al Ministerio de Agricultura, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa*», la competencia para conocer de la presente controversia radicaría

en el juez de su lugar de domicilio, correspondiente a la ciudad de Bogotá (artículo 4 del Decreto 26 de 1991).

Recuérdese que el numeral 10° del artículo 28 impone, a efectos de determinar la competencia privativa del juez, que el convocante o convocado debe ser *«una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública»*. En tal sentido, el precepto 68 de la ley 489 de 1998 prevé que *«son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta (...)»*. Y, además, el parágrafo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que *«se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%»*.

7. Por tanto, al tener la demandante la calidad de entidad pública, corresponde el conocimiento del asunto de marras al Juzgado de Bogotá, pues tal es designado en virtud del foro privativo demarcado por la ley.

## **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 Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá.

**SEGUNDO:** Comunicar lo decidido al Despacho Segundo Civil Municipal de Risaralda (Pereira) y al Cuarto Civil Municipal de Cúcuta, acompañándole copia de este proveído.

**TERCERO:** Remitir el expediente a la célula judicial referida en el numeral primero de esta decisión.

**CUARTO:** La Secretaría librará los oficios correspondientes y dejará las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE**



**FRANCISCO TENNERA BARRIOS**  
Magistrado