



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

**AC1362-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-01058-00**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Tercero Civil Municipal de Manizales y su homólogo Cincuenta y Siete de Bogotá, con ocasión del conocimiento de la demanda de efectividad de la garantía hipotecaria instaurada por el Fondo Nacional de Ahorro Carlos Lleras Restrepo contra José Aldemar Ramírez Aranzazu y Midiji Johana Tamayo Sepúlveda.

### **ANTECEDENTES**

1. En su escrito inicial, dirigido a los jueces civiles municipales de Manizales, el actor pidió que se librara mandamiento de pago en contra de los convocados, por el importe de un pagaré. En el acápite de «*competencia*», expresó que la misma venía dada por el lugar donde se encuentra ubicado el inmueble gravado con hipoteca.

2. El Juzgado Tercero Civil Municipal de Manizales, a quien correspondió la causa por reparto, decidió dar aplicación al canon 28-10 del Código General del Proceso,

rechazando de plano el conocimiento de la demanda y ordenando su remisión a la ciudad de Bogotá, en consideración a que allí se encuentra el domicilio de la entidad demandante.

3. El estrado receptor, Juzgado Cincuenta y Siete Civil Municipal de Bogotá, también se negó a tramitar el asunto, pretextando que *«la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil en un asunto similar si bien concluyó que la competencia correspondía a un Juzgado de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá, entre otros argumentos lo fue en razón a la naturaleza jurídica del Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo con domicilio principal en esta ciudad (Bogotá), también porque en el lugar donde se impetró la demanda (Cubará - Boyacá) no se acreditó la existencia de una sucursal o sede secundaria de dicha entidad, en acopio de lo previsto en el Decreto 1132 de 1999 (artículo 3) por medio del cual se reestructura el mencionado Fondo. Situación que no ocurre en el sub-lite, como quiera que en dicho municipio (Manizales) existe una sede del Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo»*.

Con ese fundamento, planteó conflicto y envió el expediente a esta Colegiatura para dirimirlo.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Aptitud legal para la resolución.**

Compete a la Corte definir el presente asunto mediante pronunciamiento del Magistrado Sustanciador, por cuanto involucra a despachos de diferentes distritos judiciales; ello según lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley 270 de

1996, en concordancia con los preceptos 35 y 139 del Código General del Proceso.

## **2. Anotaciones sobre la competencia.**

Aunque la jurisdicción, entendida como la función pública de administrar justicia, incumbe a todos los jueces, para el ejercicio adecuado de esa labor se hace necesario distribuir los conflictos entre las distintas autoridades judiciales, a través de pautas de atribución descriptivas preestablecidas, contenidas en normas de orden público: las reglas de competencia.

En tratándose de asuntos sometidos a la especialidad civil y de familia, la distribución en comento se realiza mediante la aplicación de diversos factores, así:

(i) El **Factor Subjetivo**, que responde a las especiales calidades de las partes del litigio, debiéndose precisar que, en derecho privado, se reconocen dos fueros personales: el de los estados extranjeros y el de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la República (conforme las leyes internacionales sobre inmunidad de jurisdicción), acorde con el artículo 30, numeral 6, del Código General del Proceso.

Lo anterior, sin perjuicio de la prevalencia reconocida en el artículo 28-10 *ejusdem*, a cuyo tenor: «*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».

(ii) El **Factor Objetivo**, que a su vez se subdivide en *naturaleza* y *cuantía*.

La **naturaleza** consiste en una descripción abstracta del tema litigioso, que posibilita realizar una labor de subsunción entre ella y la pretensión en concreto; así ocurre con la expropiación, que corresponde, en primera instancia, a los jueces civiles del circuito<sup>1</sup>, o la custodia, cuidado personal y visitas de los niños, niñas y adolescentes, que compete a los jueces de familia, en única instancia<sup>2</sup>.

Pero ante la imposibilidad de representar en la normativa procesal la totalidad de los asuntos que competen a la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria, se acudió, como patrón de atribución supletivo o complementario, a la **cuantía** de las pretensiones, conforme lo disponen los cánones 15<sup>3</sup> y 25<sup>4</sup> del estatuto procesal civil.

(iii) Ahora, el factor objetivo solamente determina tres variables: especialidad, categoría e instancia (*v. gr.*, un juicio ejecutivo de mínima cuantía corresponde al juez civil

---

<sup>1</sup> Artículo 20, numeral 5, Código General del Proceso.

<sup>2</sup> Artículo 21, numeral 3, *ídem*.

<sup>3</sup> «Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil».

<sup>4</sup> «Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía. Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv). Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv). Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv)».

municipal, en única instancia), que -por sí solas- son insuficientes para adjudicar el expediente a un funcionario judicial en específico.

Por ello, el criterio que corresponda entre los citados (*naturaleza o cuantía*) habrá de acompañarse, en todo caso, del **Factor Territorial**, que señala con precisión el juez competente, con apoyo en foros preestablecidos: el **fuero personal**, el **real** y el **contractual**, cuyas regulaciones se hallan compendiadas, principalmente, en el artículo 28 del Código General del Proceso.

El **fuero personal**, traducido en el domicilio del demandado, constituye la regla general en materia de atribución territorial (pues opera «*salvo disposición legal en contrario*»); pero no puede perderse de vista que son de la misma naturaleza (personal) las pautas especiales de atribución previstas en los numerales 2 (domicilio de los niños, niñas o adolescentes), 4 (domicilio social), 5 (domicilio social principal o secundario), 8 (domicilio del insolvente), 9 (domicilio del demandante en asuntos en los que se convoca a la Nación), 10 (domicilio de las personas jurídicas de derecho público) y 12 (último domicilio del causante) del citado canon 28.

El **fuero real**, a su turno, corresponde al lugar de ubicación de los bienes, en aquellos asuntos en los 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*

y mostrencos» (numeral 7), o al de ocurrencia de los hechos que importan al proceso, en tratándose de juicios de responsabilidad extracontractual (numeral 6), propiedad intelectual o competencia desleal (numeral 11).

Y el **fuero contractual** atañe, finalmente, a «los procesos originados en un negocio jurídico o que involucren títulos ejecutivos» en los que «es también competente el juez del lugar de cumplimiento de cualquiera de las obligaciones».

(iv) El **Factor Funcional** consulta la competencia en atención a las específicas funciones de los jueces en las instancias, mediante la descripción de grados de juzgamiento, en la que actúan funcionarios diferentes, pero relacionados entre sí, de manera jerárquicamente organizada, por estar adscritos a una misma circunscripción judicial.

(v) Y el **Factor de Conexidad**, que ausculta el fenómeno acumulativo en sus distintas variables: subjetivas (acumulación de partes –litisconsorcios–), objetivas (de pretensiones, demandas o procesos) o mixtas.

### **3. Las normas de atribución territorial en el Código General del Proceso.**

Como viene de verse, la pauta general de competencia territorial corresponde, en procesos contenciosos, al domicilio del demandado, con las precisiones que realiza el artículo 28-1 del Código General del Proceso, foro que opera

«*salvo disposición legal en contrario*», lo que supone la advertencia de que aplicará siempre y cuando el ordenamiento jurídico no disponga una cosa distinta.

Esas exceptivas, a su vez, pueden ser *concurrentes por elección*, *concurrentes sucesivas* o *exclusivas* (privativas), así:

(i) Los ***fueros concurrentes por elección*** operan, precisamente, en virtud de la voluntad del actor de elegir entre varias opciones predispuestas por el legislador, como ocurre con las demandas donde se reclaman indemnizaciones derivadas de la responsabilidad civil extracontractual, en las que el promotor podrá radicar su acción ante el juez del domicilio del demandado, o en el de la sede de ocurrencia del hecho dañoso (conforme los mencionados numerales 1 y 6 del artículo 28).

(ii) Los ***fueros concurrentes sucesivos*** presuponen acudir, en primer término, al factor preponderante indicado en la normativa procesal, y solo en el evento en que ello no sea posible, podría recurrirse a la alternativa subsiguiente.

(iii) Y los ***fueros exclusivos*** son aquellos que imponen que el conocimiento de un caso radique solamente en un lugar determinado, como ocurre, a título de ejemplo, con los procesos de restitución de inmueble arrendado, que son de competencia privativa de los jueces del lugar de ubicación del respectivo predio (numeral 7 del artículo 28, ya citado).

#### **4. Incompatibilidad entre dos reglas de competencia privativa (numerales 7 y 10 del artículo 28).**

Asuntos como el que ahora ocupa la atención del Despacho armonizan con eventos de competencia privativa; sin embargo, resulta impostergable destacar que la demanda en referencia puede subsumirse en dos supuestos de asignación legal excluyente: los previstos en los numerales 7 y 10 del referido artículo 28 del Código General del Proceso.

Según la primera regla citada, *«[e]n los procesos en 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 y mostrencos, **será competente, de modo privativo, el juez del lugar donde estén ubicados los bienes**, y si se hallan en distintas circunscripciones territoriales, en el de cualquiera de ellas a elección del demandante»*.

Y al amparo de la segunda, *«[e]n los **procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquiera 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»*.

Ahora, si la aplicación de esas reglas genera incompatibilidades (lo que ocurrirá, por vía de ejemplo, cuando una entidad territorial, una entidad descentralizada

por servicios o cualquiera otra entidad pública con domicilio en una municipalidad formule demanda para hacer efectivo un derecho real relacionado con un inmueble ubicado en otro lugar distinto), es imperativo establecer pautas de prelación, para determinar, con certeza, a qué funcionario asignar el conocimiento del asunto.

## **5. Fundamento histórico del fuero territorial para las entidades públicas.**

Según se expondrá, las reglas de prelación favorecen la aplicación del foro previsto en el numeral 10 ya referido, respuesta jurisdiccional que se deduce del decurso de la normativa procesal respecto del conocimiento de procesos (civiles) en los que el Estado es parte. En efecto, a partir de la vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1971, se adscribió a los jueces civiles del circuito todos los asuntos de ese linaje en los que el Estado fuera parte<sup>5</sup>, siendo la calidad del sujeto el único criterio determinante de asignación<sup>6</sup>.

Más recientemente, el Decreto 2282 de 1989 dispuso que la prerrogativa señalada debía mantenerse solamente en

---

<sup>5</sup> Artículo 16, numeral 1, Código de Procedimiento Civil (según su texto original): «*Los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos: 1. De los **contenciosos en que sea parte la Nación**, un departamento, una intendencia, una comisaría, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta*».

<sup>6</sup> En este contexto, resultaban absolutamente coherentes las pautas 17ª y 18ª del artículo 23 de la citada codificación, que, en su orden, disponían: «*De los procesos contenciosos en que sea parte la nación, **conocerá el juez del circuito** de la vecindad del demandado, y de aquellos en que la nación sea demandada, el del domicilio del demandante*», y «*De los procesos contenciosos en que sea parte un departamento, una intendencia, una comisaría, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial del Estado o de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta, conocerá el **juez del domicilio o de la cabecera de la parte demandada**. Cuando ésta se halle formada por una de tales entidades y un particular, prevalecerá el fuero de aquélla*».

los asuntos de menor o mayor cuantía<sup>7</sup>, de modo que en los demás casos (los de mínima cuantía) el fuero subjetivo desaparecía, y el asunto se adjudicaba a los jueces civiles municipales, en única instancia, siguiendo las pautas generales de atribución. Posteriormente, la reforma al Código de Procedimiento Civil, introducida por la Ley 794 de 2003, eliminó definitivamente ese fuero especial<sup>8</sup>.

El Código General del Proceso, a su turno, no replicó ninguna de las soluciones estudiadas, sino que introdujo un mandato de atribución *subjetiva* novedoso, ya no vinculado con la *cuantía del asunto* (como sucedía entre 1989 y 2003), sino con el factor *territorial*, al decir –se insiste– que «*[e]n los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquiera otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad*».

## 6. Caso concreto.

6.1. Previamente se expuso que, en determinadas circunstancias, una misma demanda puede armonizar con la premisa fáctica de dos reglas de competencia diferentes, que por su carácter privativo resultan incompatibles; ello

---

<sup>7</sup> «Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, los jueces de circuito conocen en primera instancia los siguientes procesos: 1. Los contenciosos **de mayor y menor cuantía en que sea parte la Nación, un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial y comercial de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso - administrativa**».

<sup>8</sup> El numeral 1 del citado artículo 16 pasó a decir: «Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos: 1. De **los procesos contenciosos que sean de mayor cuantía, salvo los que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo**», eliminando cualquier referencia a la Nación o las entidades de derecho público en general.

obliga a elegir una de ellas, a través de la aplicación del referente legal que orienta dicha labor de superposición: el canon 29 del estatuto adjetivo civil, que señala 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*».

La significación procesal de esa prelación equivale a reconocer que el orden de esos factores consulta exactamente el mayor grado de lesión a la validez del proceso, lo que permite deducir que es más gravosa la que deriva de la inobservancia del factor subjetivo, puesto que la codificación actual, como se anticipó, hizo improrrogable la competencia por aquel fuero (artículo 16 *ejusdem*).

En ese sentido, en eventos como este 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 vinculada con una de carácter *territorial*).

6.3. Así, y dado que la demandante es el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo, cuya naturaleza jurídica es la de «*una empresa industrial y comercial del Estado, de carácter financiero, del orden nacional*» y con domicilio principal en la ciudad de Bogotá (art. 3º, Decreto 1132 de 1999), el trámite concuerda con lo previsto en el numeral 10 del artículo 28

del estatuto procesal vigente, por lo que debe ser conocido de «*forma privativa [por] el juez del domicilio de la respectiva entidad*».

Lo anterior conlleva que, en este asunto, no sea viable establecer la competencia atendiendo al «*lugar donde estén ubicados los bienes*», puesto que la aptitud legal del juez, fijada en atención a la presencia de entidades públicas, obedece a un criterio *subjetivo*, que se superpone al fuero real relacionado en el numeral 7 del citado precepto 28.

6.4. Ahora, es cierto que el ente actor tiene su domicilio principal en la ciudad de Bogotá. Sin embargo, en Manizales está situada una de sus sucursales, precisamente la relacionada con el asunto que se debate (conforme se observa en el cartular base del recaudo), de modo que el juicio ejecutivo debe ser adelantado en la segunda sede, «*sin que ello implique desconocer la citada norma de competencia privativa*» (CSJ AC3788-2019, 11 sep.).

Cabe aclarar, de un lado, que el pluricitado numeral 10 del canon 28 se refiere al «*juez del domicilio de la respectiva entidad*», sin restringir la asignación al del domicilio principal; y de otro, que las personas jurídicas pueden establecer válidamente sucursales o agencias, y cada una de ellas crea un domicilio especial o secundario, que es trascendente en materia de competencia judicial cuando en el proceso respectivo se debatan asuntos vinculados a esas sedes sucedáneas (como ocurre en este caso).

## **7. Conclusión.**

En definitiva, la primera de las autoridades judiciales involucradas debe seguir conociendo el proceso.

## **DECISIÓN**

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR** competente al Juzgado Tercero Civil Municipal de Manizales para seguir conociendo de la demanda en referencia.

**SEGUNDO. REMITIR** la actuación surtida al citado estrado judicial, e informar lo aquí decidido a la otra agencia judicial involucrada en la contienda.

Notifíquese y Cúmplase



**LUIS ALONSO RICO PUERTA**  
Magistrado