



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

**AC4638-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-02091-00**

Bogotá D.C., seis (6) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Primero Civil Municipal de Popayán y el Séptimo Civil Municipal de Oralidad de Bogotá, atinente al conocimiento del proceso ejecutivo hipotecario promovido por el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo contra Edwin Arturo Ortega Estupiñan.

## **I. ANTECEDENTES**

1. En la demanda presentada ante el «*JUEZ CIVIL MUNICIPAL DE POPAYÁN (Reparto)*», de la que dan cuenta estas diligencias, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, que se «*libre mandamiento ejecutivo a favor del FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS RESTREPO y a cargo de EDWIN ARTURO ORTEGA ESTUPIÑAN [...] por concepto de capital acelerado desde el día de la presentación de la demanda por la cantidad 219168,9382 UVR, equivalentes al 26 de enero de 2021 a la suma de [...] \$60.322.546,28*».

Además, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial *«en virtud del domicilio del extremo demandado [...]»*<sup>1</sup>.

2. El escrito incoativo fue asignado al Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán, el cual declaró la pérdida de su competencia en auto del 18 de febrero de 2021 con fundamento en el numeral 10º del Art. 28 del C.G.P. Al respecto consideró que:

*«[...] el domicilio de la entidad ejecutante está situado en la ciudad de Bogotá [...].*

*[...] pese a ejercerse ahora la persecución inherente al derecho real de hipoteca [artículos 665 y 2448 del Código Civil], prevalece el factor de competencia por el fuero subjetivo, la cual asigna el conocimiento de este asunto a los jueces civiles municipales de la ciudad de Bogotá D.C., pues es éste el domicilio de la empresa pública demandante»*<sup>2</sup>.

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue repartido al Juzgado Séptimo Civil Municipal de Oralidad de Bogotá. Sin embargo, mediante auto del 17 de marzo de 2021, rehusó su conocimiento y, promovió el conflicto que ocupa la atención de la Sala, aludiendo los siguientes argumentos:

*«al tenor del artículo 28 de la obra e cita, para fines de la presente acción, es competente a prevención del demandante, el Juzgado Civil Municipal de Popayán, por cuanto como fácilmente se puede avizorar la parte ejecutante indicó dentro de su libelo demandatario que, el demandado tiene su domicilio y lugar de notificaciones en la Carrera 5 No. 17A-15 Casa-Lote Urbanización Los Comuneros de Popayán, lo cual sin hesitación alguna implica que, el extremo pasivo reside en dicha ciudad, y más importante aún, que en tal dirección queda ubicado el inmueble objeto del*

---

<sup>1</sup> Folios 2 a 9 del archivo PDF «01EscritoDeDemanda».

<sup>2</sup> Folios 131 a 133 Ibídem.

*gravamen hipotecario aquí perseguido, ello en concordancia con el numeral 7 del artículo 28 ya citado.*

*[...] si bien el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán para sustentar su rechazo, señaló que al ser el Fondo Nacional del Ahorro una empresa industrial y comercial del estado, y que por virtud del numeral 10 del artículo 28 del C.G. del Proceso, es competente el juez del domicilio de la entidad, lo cierto es, que no puede dejarse de lado lo indicado en el numeral 5º de la misma codificación respecto de los procesos donde intervienen personas jurídicas “(...), cuando se trate de asuntos vinculados a una sucursal o agencia serán competentes, a prevención, el juez de aquel y el de esta”, teniendo entonces que dicha entidad, si tiene sucursal en Popayán, tal como se puede avizorar en el pagaré, en donde además se indicó que, era allí donde debía realizarse el pago de la obligación, así como en el documento denominado “ESTADO DE CUENTA JUDICIAL EN UVR”, cuya expedición fue en la oficina de esa ciudad, situación prevista por la misma entidad demandante, puesto que, se reitera escogió dicha municipalidad para interponer la presente acción ejecutiva hipotecaria por virtud de la ubicación del inmueble, por tanto al tenor de la norma antes citada este despacho no es el competente para dirimir tal asunto».*

4. Así las cosas, se entra a desatar el tópico en cuestión.

## **II. CONSIDERACIONES**

1. Habida cuenta que se enfrentan juzgados de distinto distrito judicial, Popayán y Bogotá, la Corte es la competente para resolver el conflicto negativo suscitado entre ellos, de conformidad 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 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 (1º) 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 3º 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. Así las cosas, al presentarse convergencia entre dos factores de competencia por tratarse de la ejecución de títulos valores (numerales 1 y

3º del artículo 28 del C.G.P.), 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 (7º) 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 10º 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, 14 dic. 2020, rad. 2012-02912-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 5 jul. 2012, rad. nº 2012-00974, 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 el 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<sup>3</sup>, en el cual, *mutatis mutandis*, 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>4</sup>*

---

<sup>3</sup> Radicación No. 11001-02-03-000-2019-00320-00

<sup>4</sup> Conocer en forma **prevalente** un asunto significa que necesariamente el proceso debe ser conocido, tramitado y fallado por el juzgador que de acuerdo con la regla de competencia designada por la ley como preponderante o dominante entre las demás, debe primar en su elección.

*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 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).*

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 Nacional del Ahorro es una entidad pública, creada mediante el Decreto Ley 3118 de 1968 como una *«Empresa Industrial y Comercial del Estado»*, posteriormente transformada bajo la Ley 432 de 1998 en *«Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero de Orden Nacional [...]»*<sup>5</sup> la competencia para conocer de la presente controversia radicaría, en principio, en el juez de su lugar de domicilio, correspondiente a la ciudad de Bogotá.

Recuérdese que el numeral 10º 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 (...)»*.

7. Sin embargo, como quiera que el fondo promotor de la acción cuenta con una sede en Popayán, lugar que, además, guarda relación directa con el asunto debatido por

---

<sup>5</sup> Folios 2 a 9 del archivo PDF *«01EscritoDeDemanda»*.

hallarse allí el inmueble objeto de la garantía real y haber sido habilitado por las partes para el cumplimiento de las obligaciones<sup>6</sup>, resulta pertinente su asignación al juzgado de esa urbe, al que le fue repartido desde el comienzo, por elección de la misma entidad ejecutante, decisión que no comporta desconocimiento de la regla contenida en el numeral 10 que viene de analizarse.

En tal sentido, en auto AC3230-2021, del 04 de agosto de los corrientes, se indicó lo siguiente:

*«Al predicarse respecto del Fondo Nacional del Ahorro (FNA) ese fuero privativo y prevalente establecido en consideración a su calidad, la demanda será competencia del juzgado de su domicilio principal, **o también, el de sus agencias o sucursales, siempre que el asunto esté vinculado a una de ellas**, evento último que se configura en este caso, pues, el Fondo Nacional del Ahorro tiene un “punto de atención”<sup>7</sup>, en Manizales, y existe, además, conexidad entre este y el asunto en mención, pues entre otros documentos allegados al proceso que así lo demuestran, relievan el pagaré y la escritura pública en la que se constituyó la hipoteca (No. 8565 de 18 de noviembre de 2016), por cuanto fueron creados y suscritos en la precitada ciudad, lo que indica que será allí donde se rituará la ejecución.*

*De igual manera en aquella escritura pública, quedó establecida Bogotá como el lugar de cumplimiento de las obligaciones “sin perjuicio de poder ejercerlas, también en el lugar de ubicación de (los) inmueble(s)”, por lo tanto, acertada resultó la decisión del funcionario de la capital de la República, en el sentido de rechazar la actuación. (Subrayado fuera de texto original)».*

8. Por lo explicado en precedencia, procede remitir la presente demanda al Juzgado Primero Civil Municipal de

---

<sup>6</sup> Folios 27 a 40 Ibidem. Escritura Pública No. 1512 de 25 de junio de 2012.

<sup>7</sup> <https://www.fna.gov.co/atencion-ciudadana/puntos-de-atencion>

Popayán, 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 Primero Civil Municipal de Popayán.

**SEGUNDO:** Comunicar lo decidido al Despacho Séptimo Civil Municipal de Oralidad de Bogotá, acompañándole copia de este proveído.

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

**CUARTO:** Por Secretaría, librar los oficios correspondientes y dejar las constancias del caso.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**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: 16279BC529F5C574A88F9FD0E7B631A9908FF350C25FC071C7030125A7F1591D**

**Documento generado en 2021-10-05**