



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC4640-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-02166-00

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

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Tercero de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Popayán y el despacho Cincuenta y Ocho de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá, atinente al conocimiento de la demanda ejecutiva hipotecaria interpuesta por el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo contra Hilder Ernesto Sánchez Ñañez.

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al «*JUEZ PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIAS MÚLTIPLES DE POPAYÁN (REPARTO)*», la parte actora reclamó de la jurisdicción librar «*mandamiento de pago*» por las sumas contenidas en el pagaré No. 76308388 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 «*inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 120-8174*»¹ de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Popayán.

¹ Folios 1-7, archivo «01.115 FLS DEMANDA EJECUTIVO HIPOTECARIO» del expediente digital.

Asimismo, se indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial «en razón a la naturaleza del proceso, la ubicación del inmueble y por el valor de las pretensiones al momento de presentación de la demanda (...)».

2. El escrito inicial correspondió al Juzgado Tercero de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Popayán. Sin embargo, a través de proveído del 20 de mayo de 2021, declaró su falta de competencia por la prelación del factor subjetivo. Al respecto, fundamentó su postura en que:

Del certificado de existencia y representación legal del FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS RESTREPO expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia, se obtiene que dicha entidad es una “empresa industrial y comercial del Estado, de carácter financiero de Orden Nacional, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y capital independiente” vinculada al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, pese a lo cual “por el lugar del cumplimiento de la obligación, por el domicilio del demandado y por la cuantía” la apoderada de la parte demandante define en el acápite de competencia de la demanda, que este Despacho es competente para conocerla.

Sin embargo, del certificado de matrícula mercantil del FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS RESTREPO expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá D. C y de la manifestación de la apoderada judicial, se tiene que, el domicilio principal de dicha persona jurídica es la ciudad de Bogotá D.C, y en tal sentido, la competencia para conocer de la demanda civil incoativa de proceso ejecutivo para la efectividad de la garantía real hipotecaria recae exclusivamente en el Juez Civil de Pequeñas Causas de Bogotá D.C.

(...)

Como corolario de la circunstancia advertida, y a tono con la tesis jurisprudencial en cita y las reglas contenidas en los artículos 28 y 29 ibídem, este Despacho declarará su falta de competencia para conocer la presente solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 90 del Código General del Proceso, por no ser esta ciudad el lugar de domicilio de la entidad pública que funge como sujeto activo de la acción, y en tal sentido ordenará la remisión de la presente demanda

y sus anexos a los Juzgados Civiles Municipales de Pequeñas Causas de Bogotá D.C (Reparto)»².

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue asignado al Juzgado Cincuenta y Ocho de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá. No obstante, mediante auto del 18 de junio de 2021, optó por abstenerse de asumir el conocimiento de este asunto y, entonces, promovió el conflicto de competencia que ocupa la atención de la Corte. Para ello precisó que:

«En este asunto, se ejercita la acción ejecutiva para la efectividad de la garantía, esto es, vinculada con un derecho real, el de hipoteca (artículo 665, inciso 2 del Código Civil), respecto del inmueble de la calle 19 A No. 4-12 barrio Los Comuneros de Popayán, Cauca, por ello, es el juez municipal de esa ciudad el competente de modo privativo para conocer del libelo.

(...)

De suerte, que como en Popayán, Cauca existe una sucursal del demandante y el título valor fue otorgado en esa ciudad, según la diligencia de reconocimiento ante la Notaría Segunda de ese círculo notarial, este estrado judicial no puede conocer del libelo genitor impetrado, cuyo trámite le corresponde al Juzgado Tercero de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple Popayán, Cauca, en tales circunstancias, se provocará el conflicto negativo de competencia»³.

4. Así las cosas, conforme al canon 139 del Código General del Proceso, 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

² Folios 1-5, archivo «03.120 FLS RECHAZANDO FONDO NACIONAL AHORRO 2021-259 ENVIAR BOGOTA» del expediente digital.

³ Folios 1-3, archivo «02ProponeConflictoNegativo» del expediente digital.

para resolver el conflicto negativo suscitado entre ellos, de conformidad con los artículos 139 *ibidem* 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. 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 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 (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, 14 dic. 2020, rad. 2012-02912-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 5 jul. 2012, rad. n° 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 AC140-2020⁴, 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 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?»⁵

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).

⁴ Radicación No. 11001-02-03-000-2019-00320-00

⁵ 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.

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 (...)*»⁶ 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.

⁶ Folio 74, archivo “01.115 FLS DEMANDA EJECUTIVO HIPOTECARIO” del expediente digital

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 (...)*».

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 hallarse allí el inmueble objeto de la garantía real⁷ y haber sido habilitado por las partes para el cumplimiento de las obligaciones⁸, 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 ago., exp. 2021-02436, 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*

⁷ Folio 67 del archivo «01.115 FLS DEMANDA EJECUTIVO HIPOTECARIO»

⁸ Folio 32 *ibidem*, escritura pública No. 3000 de 12 de septiembre de 2011. En ella se consigna lo siguiente: “*Señálese como lugar para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de este contrato y para ejercer las acciones derivadas del mismo la ciudad de Bogotá D.C., sin perjuicio de poder ejercerlas también, en el lugar de ubicación de(los) inmueble(s) hipotecado(s)*”.

se configura en este caso, pues, el Fondo Nacional del Ahorro tiene un “punto de atención”⁹, 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 Tercero de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de 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 Tercero de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Popayán.

⁹ <https://www.fna.gov.co/atencion-ciudadana/puntos-de-atencion>

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Juzgado Cincuenta y Ocho de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple 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: BE98D2154F1C38C1C15899853EC2667EFE271C84767918E857ADCC800C272090

Documento generado en 2021-10-05