



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Civil

AC4751-2021

Radicación n. 11001-02-03-000-2021-02993-00

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre los Juzgados Veintidós Civil del Circuito de Bogotá D.C. y el Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá (Cundinamarca), atinente al conocimiento de la demanda ejecutiva con garantía real interpuesta por la Corporación Social de Cundinamarca contra Luis Carlos Ramírez Munar.

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada al «*JUEZ CIVIL CIRCUITO DE BOGOTA (REPARTO)*», de la que dan cuenta estas diligencias, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, que se «*ordene al demandado la cancelación de la suma de [...] \$291.672.174 sobre el título valor pagaré No. 2-1900840 [...]*».

Asimismo, se indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial «*porque la competencia cuando de entidades del estado se trata se determina “en forma privativa al juez del domicilio de la respectiva entidad” (núm. 10, Art. 28 del C.G.P.), sin que haya lugar a la aplicación de alguna otra regla de competencia, por obedecer a un criterio subjetivo*». Además, adujo que «*el domicilio de*

la entidad demandante corresponde a la ciudad de Bogotá D.C., tal y como se expresa en la Ordenanza No. 05 de enero 17 de 1972 [...]»¹.

2. El escrito inicial correspondió al Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Bogotá D.C., quien a través de proveído de 8 de marzo de 2021, rechazó la demanda al considerarse incompetente para conocer de la acción. Al respecto, fundamentó su postura en que:

«Si bien en el libelo genitor se manifestó por la actora hacer uso de la facultad otorgada en el artículo 28 numeral 10° del Código General del Proceso, en asuntos donde se ventilan o ejercitan derechos reales, el juez competente es, de modo privativo, el del lugar donde se encuentren ubicados los bienes sobre los cuales recaen dichos derechos; por consiguiente, resulta claro que este Despacho carece de competencia territorial para el conocimiento del proceso, en razón a que el inmueble objeto del gravamen hipotecario no se encuentra localizado en la capital de la República»².

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue asignado al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá. No obstante, mediante resolución del 6 de julio de 2021, optó por rechazar el conocimiento de este asunto y, entonces, promovió el conflicto de competencia que ocupa la atención de la Corte. Para ello precisó que:

«[...] bajo los parámetros contenidos en el numeral 10 del artículo 28 del C.G.P., en los asuntos en que sea parte una entidad territorial, descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública, el juez competente para su conocimiento, es el del domicilio de la respectiva entidad, de forma privativa.

La Corporación Social de Cundinamarca es un establecimiento público del orden departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa e independiente, con domicilio en la ciudad de Bogotá, acorde con el artículo 1° y 2° de la Ordenanza 5 de 1972 de la Asamblea de Cundinamarca.

¹ Archivo PDF «13Demanda».

² Archivo PDF «15AutoRechazaDemanda».

Si bien, el juzgado remitido atribuye la competencia a este juzgado, en el presente caso, el factor determinante para establecerla es el subjetivo, pues la regla de competencia del numeral 10 tiene el carácter de privativa y al tenor del artículo 29 del estatuto procesal civil “Es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes”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, Bogotá D.C. y Zipaquirá (Cundinamarca), la Corte es la competente 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, vinculados, verbigracia, a la persona involucrada, al sitio en donde el accionado tiene su domicilio, al lugar en donde está ubicado el inmueble, 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 Archivo PDF «25AutoPromueveConflictoCompetencia».

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 [...].»

3. De las pautas de competencia territorial consagradas en el artículo 28 del Código General del Proceso, el numeral 7° del artículo 28 *ibidem* fijó una competencia privativa al juzgador del lugar donde se encuentre el bien involucrado en la *litis*. Al respecto, prescribió 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).

Sin embargo, el numeral 10° de ese mismo estatuto previno 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»*.

De manera que, en principio, habría una concurrencia

entre fueros privativos al tratarse de pleitos con garantías reales en que una de las partes sea una entidad pública, lo que implica una encrucijada que debe ser superada a través de la actividad interpretativa de esta Corporación.

4. Pues bien, preliminarmente, esta Corte había superado tal dilema al entender que el nuevo Estatuto Procesal no había variado la tradición legislativa en fijar la competencia de este tipo de procesos en el juez del lugar de ubicación de los bienes. Bajo esa línea de pensamiento, sería la disposición especial correspondiente al fuero real dentro del factor territorial la llamada a gobernar los asuntos allí dispuestos, por ser privativa. Es decir, excluyente de otros fueros.

Así las cosas, se estimó que si bien el numeral 10° del artículo 28 del CGP prescribe que *«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»*, la articulación e interpretación de los numerales 7° y 10°, por corresponder ambos a fueros dentro del mismo factor territorial, real y general, imponía no tener por recibo la aplicación del canon 29 del CGP. Esto ya que este último canon regula lo atinente a la prevalencia del factor subjetivo frente a los otros factores, y el artículo 28 establece reglas de competencia atendiendo a un solo factor: el territorial.

5. Sin embargo, tal postura fue variada el 24 de enero del 2020 en proveído AC140-2020⁴, en el cual, esta Corte decidió unificar jurisprudencia respecto al tema de marras. Así esta Corporación se decantó por la aplicación del inciso primero del citado artículo 29, según el cual *«es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes»*, por lo que en todos los trámites en donde participe un organismo de linaje *«público»* habrá de preferirse su *«fuero personal»*.

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, en línea de principio. Sin embargo, en el evento en que una de las partes sea entidad pública, la competencia privativa será el del domicilio de ésta. Siendo así las cosas, la posible contradicción entre los numerales 7° y 10° del artículo 28 *ibídem*, es más aparente que real, ya que la misma se salva con una adecuada hermenéutica del ordenamiento jurídico, consolidada y unificada en el aludido auto AC140-2020.

Así lo estableció la citada providencia, en la cual se señaló con meridiana claridad que *«la colisión presentada entre los dos fueros privativos de competencia consagrados en los numerales 7° (real) y 10° (subjetivo) del artículo 28 del Código General del Proceso, debe solucionarse a partir de la regla establecida en el canon 29 ibídem, razón por la que prima el último de los citados»*.

Sobre el particular, esta Corporación explicó lo siguiente:

⁴ Radicación n°. 11001-02-03-000-2019-00320-00

«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?»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 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

⁵ 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.

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).

6. Ahora bien, el asunto que originó la atención de la Corte concierne al proceso ejecutivo hipotecario sobre un inmueble situado en el municipio de Zipaquirá que promovió la Corporación Social de Cundinamarca contra Luis Carlos Ramírez Munar.

6.1. Sobre la naturaleza de la demandante se advierte que es una Corporación creada «*como establecimiento público, esto es, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente [...] su domicilio será la ciudad de Bogotá*»⁶.

6.2. Aunado a lo anterior, ha de destacarse que, conforme lo prescribe el canon 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por «*entidad pública se entiende todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; **las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una***

⁶ Ordenanza No. 5 de 1972. Archivo PDF «11Ordenanza51972».

participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%» (Resaltado por la Corte).

6.3. Así las cosas, se concluye que la demandante ostenta la característica de pública, cuyo objetivo es, entre otros, «desarrollar planes de vivienda para sus asociados». De suerte que, de conformidad con lo expuesto, opera el privilegio reconocido por el numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso a favor de la entidad pública, para que en su sede se adelante el litigio.

En un asunto de similares contornos, la Sala estimó que

«De la escritura pública aportada con la demanda, como de la información de público acceso que puede ser consultada a través de la internet, se advierte que la convocante es un establecimiento público del orden departamental descentralizado, con personería jurídica, con autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, adscrita al Departamento de Cundinamarca, elementos que indican sin lugar a duda su naturaleza pública.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 numeral 2 literal a), la Rama Ejecutiva del poder público está integrada en el sector descentralizado por servicios, entre otras, por “los establecimientos públicos”, por lo que es evidente que la gestora es una de las personas jurídicas a que alude el numeral décimo del canon 28 referido, el que resulta entonces aplicable.

Al predicarse respecto de la Corporación Social de Cundinamarca ese fuero privativo y prevalente establecido en consideración a su calidad, la demanda será competencia del juzgado de su domicilio principal, Bogotá, teniendo en cuenta, además, que como bien lo señaló el juez del municipio de Sutatausa, allí no existen sucursales o agencias de la mencionada Corporación» (CSJ AC2034-2020. Agosto 31 de 2020. Rad. 2020-01394-00).

7. Por lo explicado en precedencia, procede remitir la presente demanda al Juzgado Veintidós Civil del Circuito de

Bogotá D.C., 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 Veintidós Civil del Circuito de Bogotá D.C.

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá (Cundinamarca), 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

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: 780E83DC56F236F8EC68200F6096DB128B3987CBD4F13EBC6D258FD0A3E3E483

Documento generado en 2021-10-08