



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

**AC4478-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03221-00**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).-

Decide la Corte el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados, Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá y Cuarto Civil Municipal de Tunja, pertenecientes a los distritos judiciales de las respectivas ciudades, para conocer de la demanda ejecutiva con garantía real del **FONDO NACIONAL DEL AHORRO (FNA)** frente a **JOSÉ JAIRO BETANCOURT RODRÍGUEZ**.

### **ANTECEDENTES**

1. En ejercicio de la hipoteca constituida a su favor mediante la escritura pública No. 2336 del 18 de noviembre de 2016, otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Tunja, respecto de un inmueble de propiedad del accionado, ubicado en dicha ciudad, la accionante solicitó librar orden de apremio para que con el producto de la venta en pública subasta del predio se le pague el capital y los intereses adeudados, que se relacionan en el pagaré No. 4234912 y en el aludido instrumento.

En la demanda se atribuyó la competencia a los juzgadores de Bogotá, *“en virtud del art. 28 #10 del C.G.P., por ser el FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS*

*RESTREPO una empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá”<sup>1</sup>.*

2. El Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de la ciudad de destino rechazó el libelo, con sustento en que la entidad demandante cumple con las condiciones previstas en el numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, y que, por consiguiente, “(...) más allá de que el domicilio de quien pretende demandar sea 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 y el cual se encuentra ubicado en el municipio de Tunja – Boyacá, luego, siendo así las cosas su conocimiento radica en cabeza exclusiva de los Jueces Civiles Municipales de dicho municipio”<sup>2</sup>.

3. La convocante presentó recurso de reposición para que se revocara la providencia, sin embargo, el juzgado lo negó de plano mediante auto del 22 de junio de 2021.

4. Recibidas las diligencias por el juez Cuarto Civil Municipal de Tunja, rehusó también la competencia y planteó la colisión que se resuelve, con sustento, básicamente, en que “resulta diáfano que, el canon del artículo 29 del estatuto procesal civil, soluciona el anterior conflicto, pues este da prevalencia a la competencia en consideración a la calidad de las partes (...) al ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado y tener su domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., cimienta la competencia y dicho territorio”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Folios 2 a 6, anexo 001. Demanda. Exp. virtual

<sup>2</sup> Folios 1 a 2, anexo 003. Auto rechaza por competencia *ibidem*.

<sup>3</sup> Folios 1 a 3 Anexo 001. Auto no avoca propone conflicto de competencia. *ibidem*.

5. Propuesta así la colisión, llegaron las diligencias a la Corte.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Problema jurídico**

Determinar el juez civil competente para conocer de la mencionada demanda ejecutiva con garantía real, respecto de la cual, los funcionarios concernidos discuten qué foro aplicar, si la regla general contenida en el numeral séptimo o el foro privativo de que trata el numeral décimo, todos del artículo 28 del Código General del Proceso.

### **2. Facultad de la Corte para decidir el conflicto**

Como la divergencia para avocar el conocimiento del debate se trabó entre los estrados de diferente distrito judicial, le corresponde a la Corte dirimirla como superior funcional de aquellos, a través del Magistrado Sustanciador, como establecen los artículos 35 y 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, este último modificado por el séptimo de la 1285 de 2009.

### **3. Factores y prevalencia entre foros**

Estos determinan el operador judicial a quien el ordenamiento atribuye el conocimiento de una controversia en particular, razón por la cual, al asumirla o repelerla, el

administrador de justicia tiene la carga de orientar su resolución con fundamento en las disposiciones del Código General del Proceso, en particular las contenidas en el Capítulo I, Título I, Sección Primera, Libro Primero, a la luz de lo manifestado por el demandante y las pruebas aportadas.

De conformidad con el numeral séptimo del artículo 28 del Código General del Proceso, *“en los procesos en que se ejerciten derechos reales, en los divisorios, de deslinde y amojonamiento, expropiación, servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza... será competente **de modo privativo**, el juez del lugar donde estén ubicados los bienes, y si se hallan en distintas circunscripciones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante”*.

A su vez, el numeral décimo de la misma norma, indica 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... 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”*. (Negrillas fuera del texto original).

De ahí que, cumple precisar que el estatuto procesal asignó en ambos numerales una competencia territorial privativa, en el primero de tales, en razón de un fuero o foro real *“por lugar donde estén ubicados los bienes”*, y el segundo a la calidad del sujeto, *“por el domicilio de la entidad”*.

La competencia privativa o única como se conoce en la doctrina, consiste en que de la multiplicidad de jueces que existe dentro de la jurisdicción ordinaria solo uno de ellos puede conocer válidamente del asunto y llevarlo a feliz término, competencia especial que se enlista en la norma procesal y que se enmarca como una excepción a la regla general para determinar la facultad decisoria por razón del territorio, esto es, el domicilio del demandado.

Sobre la expresión “*modo privativo*”, la Corte dijo:

*Sobre el particular, la Sala, en varios pronunciamientos, ha señalado 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, como por ejemplo para la situación del fuero personal, del saneamiento por falta de la alegación oportuna de la parte demandada mediante la formulación de la correspondiente excepción previa o recurso de reposición, en el entendido de que solamente es insaneable el factor de competencia funcional, según la preceptiva del artículo 144, inciso final, ibídem; obvio que si así fuera, el foro exclusivo se tornaría en concurrente, perdiéndose la razón de ser de aquél”. (...)<sup>4</sup>.*

Se desprende de lo anterior, que cuando se presenta una colisión de competencia entre dos fueros privativos como la que ahora concierne la atención de la Sala, no es del resorte del actor elegir el lugar donde presentar el libelo genitor, sino que es la ley la que señala cuál de los dos prevalece, y es que, en este sentido, el artículo 29 del Código General del Proceso, sin excluir en manera alguna las

---

<sup>4</sup> CSJ AC de 2 de oct. 2013, Rad. 2013-02014-00, memorado en AC1401-2018.

controversias que lleguen a suscitarse dentro del fuero territorial, señaló con contundencia, que «*Es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes*» sobre cualquier otra, y ello cobija, naturalmente, la disposición del mencionado numeral décimo del artículo 28 *ibídem*, que por mandato del legislador y en razón de su margen de libertad de configuración normativa se determinó prevalente sobre las demás.

#### **4. Criterio de Unificación de la Jurisprudencia.**

La Sala con el propósito de zanjar la discusión frente a casos como el presente, dilucidó recién en auto de unificación de la jurisprudencia de 24 de enero de 2020 (AC140-2020), que se convierte en indiscutible guía para la solución de este asunto y de todos los demás que en lo sucesivo se presenten, lo siguiente:

*Como se anotó anteriormente, en las controversias donde concurran 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? 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). 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. De ahí que, tratándose de los procesos en los que se ejercen derechos reales, prima facie, opera el factor territorial correspondiente al lugar de ubicación del bien; sin embargo, si en dicho litigio, es una entidad pública la que obra como parte, el fuero privativo será el del domicilio de ésta, debido a que la ley lo determina como prevalente. Por ello es que se ha dicho, en un sinnúmero de oportunidades, que “en las controversias donde concurren los dos fueros privativos antes citados, prevalecerá el segundo de ellos, es decir el personal, esto es, el del domicilio de la entidad pública, por expresa disposición legal” (AC4272-2018), así como también que “en esta clase de disyuntivas, la pauta de atribución legal privativa aplicable, dada su mayor estimación legal, es la que se refiere al juez de domicilio de la entidad pública, por cuanto la misma encuentra cimiento en la especial consideración a la naturaleza jurídica del sujeto de derecho en cuyo favor se ha establecido” (AC4798-2018).*

#### **4. El caso concreto**

Del certificado de existencia y representación legal aportado con la demanda, como de la información de público acceso que puede ser consultada en la página web de la entidad, se advierte que la convocante es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero de Orden Nacional, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Ambiente

Vivienda y Desarrollo Territorial, elementos que indican sin lugar a dudas su naturaleza pública<sup>5</sup>.

De conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, la Rama Ejecutiva del poder público está integrada en el sector descentralizado por servicios, entre otras, por “[l]as *empresas industriales y comerciales del Estado*”, 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, en consecuencia, 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

## **5. Conclusión**

En definitiva, la competencia legalmente está atribuida al Juzgado Cuarenta y Nueve Civil del Municipal de Bogotá, en atención al citado fuero privativo del numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso. Se informará de esta decisión a la otra autoridad concernida.

## **DECISIÓN**

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, **RESUELVE** el conflicto de competencia surgido entre los Juzgados mencionados, determinando que

---

<sup>5</sup> Folios 10 a 12 c. 1. *Ibidem*.

al Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá, corresponde conocer de la acción promovida por el Fondo Nacional del Ahorro frente a José Jairo Betancourt Rodríguez.

En consecuencia, remítase el expediente a dicha autoridad, y mediante oficio comuníquese de esta determinación a la otra autoridad.

Notifíquese,

**ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO**

Magistrado

## **Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):**

Alvaro Fernando Garcia Restrepo

**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: DDD059460BEFB59F15191EA07EACF02577592184F0E4CE6CF4B0E4EC9E1D2392**

**Documento generado en 2021-09-27**