



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

**AC5024-2021**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03390-00**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Catorce de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá y el despacho Tercero de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bucaramanga, atinente al conocimiento de la demanda ejecutiva hipotecaria interpuesta por el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo contra Laura María Escobar Alarcón y Jaime Geovanny Amorocho Romero.

## **I. ANTECEDENTES**

1. En la demanda presentada al «*Juez de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bucaramanga -Reparto-*», la parte actora reclamó de la jurisdicción «*librar mandamiento ejecutivo*» por las sumas contenidas en el pagaré No. 63525837 por concepto de cuotas de capital vencidas, más los intereses moratorios correspondientes, entre otros. Adicionalmente, instó a que se ordene le embargo, secuestro y posterior venta pública del

inmueble con «Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 300-192115»<sup>1</sup> ubicado en la ciudad de Bucaramanga.

Asimismo, se indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial «en virtud del domicilio del extremo demandado y la cuantía»<sup>2</sup>.

2. El escrito inicial correspondió al Juzgado Tercero de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bucaramanga. Sin embargo, en proveído del 21 de junio de 2021 se abstuvo de avocar conocimiento de la demanda por carecer de competencia y ordenó su remisión a los Juzgados Civiles Municipales de Oralidad de Bogotá. Al respecto, fundamentó su postura en que:

*«Revisada la demanda ejecutiva con acción especial para la efectividad de la garantía real, se advierte que la entidad demandante es el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo, que es una empresa industrial y comercial del Estado del orden Nacional, vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico, por tanto, se da una concurrencia de fueros privativos señalados por el artículo 28 # 7º y 10º, del Código General del Proceso.*

(...)

*Con base en la norma antes citada, y como la entidad demandante es del orden Nacional, este Despacho Judicial carece de competencia territorial para conocer de la lid que se promueve, toda vez que su domicilio es la ciudad de Bogotá»<sup>3</sup>.*

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue asignado al Juzgado Catorce de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá. No obstante, este, mediante auto del 23 de agosto del año en curso, promovió el conflicto de

---

<sup>1</sup> Folios 131 y 132, archivo “002 DemandaAnexos” del expediente digital.

<sup>2</sup> *Ibidem.*, 134.

<sup>3</sup> *Ibidem.*, 138.

competencia que ocupa la atención de la Corte. Para ello precisó que:

*«(...) a juicio de la suscrita, erró el Juzgado Tercero (3º) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bucaramanga al declinar la competencia que a juicio del actor se encarnaba en ese Despacho, al menos por dos (2) razones.*

*5.1. En primer lugar, el num. 7º del art. 28 del C. G. del P. reza que “7. En 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, el de cualquiera de ellas a elección del demandante.” (Subraya del Despacho), desprendiéndose de tal precepto adjetivo que como a través de la acción ejecutiva de marras se pretende hacer efectiva la garantía real (hipoteca) gravada sobre el bien inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 300-192115, ubicado en Bucaramanga - Santander, es el juez de esa circunscripción territorial el llamado a dirimir el litigio aquí planteado.*

*5.2. Por otro lado, a pesar de la ya reafirmada naturaleza jurídica y condición de entidad descentralizada por servicios del orden nacional que caracteriza a la sociedad demandante, lo cierto es que ello no es óbice para que se desconozca también el factor de competencia previsto en el numeral 5º del artículo 28 del C. G. del P., pues allí se dispone que “En los procesos contra una persona jurídica es competente el juez de su domicilio principal. Sin embargo, cuando se trate de asuntos vinculados a una sucursal o agencia serán competentes, a prevención, el juez de aquel y el de esta.” (subraya fuera del texto normativo), teniéndose que, conforme la información que consta en el portal web oficial del extremo demandante<sup>4</sup>, el FNA cuenta con un punto de atención en la “Carrera 36 # 51 – 48” de Bucaramanga - Santander, establecimiento de comercio<sup>5</sup> este al que debió darse apertura, bien como sucursal<sup>6</sup>, ora como agencia<sup>7</sup> de esa entidad pública, de manera que, habiéndose suscrito el pagaré No. 63.525.837 en Bucaramanga, encontrándose allí mismo ubicado el predio al que corresponde el F. M. I. No. 300-192115, respecto del que se procura hacer efectiva la hipoteca con el que fue gravado en favor del extremo ejecutante y habiendo el ente demandante escogido ese lugar para ejercitar la acción ejecutiva de marras, no podía el Juzgado Tercero (3º) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de esa urbe negarse a tramitar esta demanda<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> Folios 1-6, archivo “0004 Auto – Propone Conflicto de Competencia” del expediente digital.

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, Bucaramanga y Bogotá, 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 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>5</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>6</sup>*

*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*

---

<sup>5</sup> Radicación No. 11001-02-03-000-2019-00320-00

<sup>6</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.

*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>7</sup> la competencia para conocer de la presente controversia radicaría,

---

<sup>7</sup> Folios 111-113, archivo “0002 DemandaAnexos” del expediente digital

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 Bucaramanga, lugar que, además, guarda relación directa con el asunto debatido por hallarse allí el inmueble objeto de la garantía real<sup>8</sup> y haber sido habilitado por las partes para el cumplimiento de las obligaciones como consta en la cláusula décima quinta de la escritura pública No. 1.867 del 30 de noviembre de 2006 donde se constituyó la hipoteca<sup>9</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.

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*, 70-75.

<sup>9</sup> *Ibidem.*, 38. En esta cláusula se consigna lo siguiente: “jurisdicción y competencia: 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 la ciudad de ubicación del(los) inmueble(s) hipotecado(s)”.

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 se configura en este caso, pues, el Fondo Nacional del Ahorro tiene un “punto de atención”<sup>10</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, relieván 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 Bucaramanga, 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**

---

<sup>10</sup> <https://www.fna.gov.co/atencion-ciudadana/puntos-de-atencion>

**PRIMERO:** Declarar que el conocimiento del proceso de la referencia deberá continuar por cuenta del Juzgado Tercero de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bucaramanga.

**SEGUNDO:** Comunicar lo decidido al Juzgado Catorce 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 dejándose 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: 87849CB21411A2C5A5627F4A6E11583337DBC281D282D481F972640363EAB0A7**

**Documento generado en 2021-10-26**