



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC5177-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03722-00

Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Civil del Circuito de Funza y el Despacho Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá, atinente al conocimiento del proceso ejecutivo hipotecario incoado por el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo contra Angela María Ávila Avilés.

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada ante el «*JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO DE FUNZA-CUNDINAMARCA (REPARTO)*», de la que dan cuenta estas diligencias, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «*se libre mandamiento de pago en contra de AVILA AVILES ANGELA MARIA , a favor del FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS RESTREPO con base en la Escritura Pública No. 1556 DE FECHA 29 DE AGOSTO DEL 2019 Y ACLARACION 2251 DE FECHA 13 DE DICIEMBRE DEL 2019 DE LA NOTARIA UNICA DEL CIRCULO DE MOSQUERA - CUNDINAMARCA, incorporado en el Pagaré No. 53100895*»¹, por el capital, intereses de plazo y moratorios correspondientes.

Además, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial, «*[...] en razón a la naturaleza del proceso, la ubicación*

¹ Folios 4-6 Archivo 02DemandaPoderAnexos.pdf Expediente digital

del inmueble y por el valor de las pretensiones al momento de presentación de la demanda»².

2. El proceso correspondió al Despacho Juzgado Civil Circuito Funza, el cual, en proveído de 22 de abril de 2021, decidió rechazarlo de plano por falta de competencia, en razón a que:

*«Al respecto, se advierte que el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS RESTREPO** fue creado mediante el Decreto Ley 3118 de 26 de diciembre de 1968 como establecimiento público, y transformado mediante la Ley 432 de 1998 en una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero de orden nacional, organizado con establecimiento de crédito de naturaleza especial vinculada al Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio, cuyo domicilio se encuentra en la ciudad de Bogotá conforme el art. 2 del Decreto 1453 de 1998.*

Y si bien es cierto, el numeral 7 del art. 28 del C.G.P. refiere que en los procesos en que “se ejerciten derechos reales” es competente de forma privativa “el juez del lugar donde estén ubicados los bienes”, también lo es, que “es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes” conforme dispone el art. 29 ibídem, por lo que, la regla contenida en el núm. 7 se subordina a la contenida en el núm. 10, siendo así que la competencia debe ser asumida por el juez del domicilio de la entidad pública.»³.

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue asignado al Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá. Autoridad que, en resolución de 22 de septiembre de 2021, también objetó la demanda ejecutiva. En consecuencia, promovió el conflicto de competencia que ocupa la atención de la sala. Para ello, manifestó que:

*«(...) Como lo puso de presente la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, mediante auto AC 1009-2021, el artículo 28 del Código General del Proceso, consagra “dos supuestos de asignación legal excluyente”. Uno, el contenido en el numeral 7°, a cuyo tenor, en los procesos de expropiación “será competente de **modo***

² Folio 7 Ibidem.

³ Folios 1 Archivo 03AutoRechazaDemanda.pdf Expediente digital.

privativo, el juez del lugar donde estén ubicados los bienes”; y, el contenido en el numeral 10º, que regula otra **competencia privativa** asignada al “juez del lugar del domicilio de la respectiva entidad” cuando corresponda a una entidad territorial, a una descentralizada por servicios, o cualquiera de otra naturaleza pública.

Y frente a dicha colisión venía sosteniendo la Corte que la conducta de las partes era determinante para establecer la prelación de normas en cada caso específico, y por lo mismo, si la Entidad demandante elegía interponer la acción en un lugar diferente al de su domicilio, renunciaba al fuero que lo amparaba, quedando la competencia radicada en el juez del lugar donde están ubicados los bienes objeto del proceso, como ocurrió en este caso por parte del Fondo Nacional del Ahorro “Carlos Lleras Restrepo”, quien escogió al Juez Civil del Circuito de Funza, para conocer su asunto.»⁴

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 el conflicto planteado se ha suscitado entre dos despachos de diferente distrito judicial - Cundinamarca y Bogotá-, la Corte es la competente para definirlo, tal y como lo establece el artículo 16 de la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, reformado como quedó por el artículo 7º de la ley 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

⁴ Folio 1 07AutoProponeConflicto_2021-09-22_19-20.pdf Expediente digital

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. Siendo 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 CGP), 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. 2020-02912-00, en el que reiteró lo dicho en proveído CSJ AC, 16 sep. 2004, rad. nº 00772-00 y AC909-2021, 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 los 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 promotor, 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 proveído AC140-2020, en el cual, *mutatis mutandi*, 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?»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

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.

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) (CSJ AC140 de 2020, 24 ene. 2020).

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 Carlos Lleras Restrepo es una «*Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero de Orden Nacional, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, estará vinculado al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. Entidad sometida al control y vigilancia por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia*»⁶, creada mediante el Decreto Ley No 3118 del 26 de diciembre de 1968, la competencia para conocer de la presente controversia radicaría 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 (...)*». Y además, el párrafo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que «*se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%*».

7. Por tanto, al tener la demandante la calidad de entidad pública, corresponde el conocimiento del asunto al Juzgado de Bogotá, pues tal es designado en virtud del foro privativo demarcado por la ley.

⁶ Folio 91 Archivo 02DemandaPoderAnexos.pdf Expediente digital Certificado de la Superintendencia financiera de Colombia

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar que el competente para conocer del proceso de la referencia es el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Juzgado Civil del Circuito de Funza, acompañándole copia de este proveído.

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

CUARTO: La Secretaría librará los oficios correspondientes y dejará 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: C1690036FC32929B68CDFABAC12F8FDAF0ADF3D0045254D45527F54AE1695205

Documento generado en 2021-11-05