



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AC254-2022

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-04420-00

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022).

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Octavo Civil Municipal de Manizales y el Despacho Veinticuatro Civil de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá, atinente al conocimiento del proceso ejecutivo hipotecario incoado por el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo contra María Antonieta Calderón Vallejo.

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda presentada ante el «*JUEZ CIVIL MUNICIPAL DE MANIZALES (REPARTO)*», de la que dan cuenta estas diligencias, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, «*Se libre MANDAMIENTO EJECUTIVO a favor del FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS RESTREPO y a cargo de MARIA ANTONIETA CALDERON VALLEJO por las siguientes sumas de dineros con fundamento en el pagaré a largo plazo No. 30276732 como garantía de la hipoteca contenida en la Escritura Pública No. 1466 de fecha Diciembre 30 de 2011 de la Notaria 5 del círculo de Manizales*»¹, por el capital, intereses de plazo y moratorios correspondientes.

¹ Folios 1-6, archivo 01DemandaAnexos.pdf. Expediente digital.

Además, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial, «... por la ubicación de la garantía y por la cuantía de la acción².

2. El proceso correspondió al Despacho Octavo Civil Municipal de Manizales, el cual, con proveído del 13 de agosto de 2021 decidió rechazarlo de plano por falta de competencia, en razón a que:

«La parte demandante no allegó ningún documento del cual pueda desprenderse que el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo, tenga representación en la ciudad de Manizales, ni sucursal o agencia; no obstante, indicó que posee una oficina o punto de atención e información al público sobre los servicios prestados por el FNA en este Municipio.

Por el contrario, del certificado de matrícula mercantil del FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS RESTREPO, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá D.C., se tiene que el domicilio 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 de forma privativa en el juez del domicilio de la respectiva entidad; esto es, el Juez Civil Municipal de Bogotá D.C, de conformidad con lo establecido en el numeral 10º del artículo 28 del Código General del Proceso»³.

3. Cumplidos los trámites pertinentes, el expediente fue asignado al Despacho Veinticuatro Civil de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá. Autoridad que, en resolución del 29 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:

«... Conforme a la regla general de competencia territorial contenida en el numeral 1º del artículo 28 del Código General del Proceso, en casos como el presente, es competente el Juez del domicilio de la parte

² Folio 5, ibídem.

³ Folios 1, Archivo 06RehazaCompetencia.pdf. Expediente digital.

demandada. De tal forma, tenga en cuenta la ejecutante, que dentro del presente asunto no hay lugar a determinar la competencia por el lugar de cumplimiento de las obligaciones conforme lo ordena el numeral 3 del artículo 28 del C.G.P.

En ese orden de ideas, y como quiera que la demandada MARIA ANTONIETA CALDERON VALLEJO tiene como domicilio la ciudad de Manizales - Caldas, así lo manifiesta la actora en el acápite de notificaciones; el conocimiento no corresponde a este Despacho Judicial y por lo mismo se procederá a su rechazo por falta de competencia territorial y dispondrá enviarlo al competente»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 - Manizales 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 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.

⁴ Folio 1, archivo 11RemiteCompetencia.pdf. Expediente digital.

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. n.º 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 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 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 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

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.

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 parágrafo 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%*».

Empero, para esta Sala cuando concurre el fuero privativo de la entidad pública, la cual, a través de una de sus sedes agencias o sucursal está vinculada al asunto en litigio, es la sede de aquella, también, la que permite fijar la competencia territorial del proceso. Sobre el particular, en un asunto homólogo se estableció:

*«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*

⁶ Folio 11, archivo 01DemandaAnexos.pdf. Expediente digital Certificado de la Superintendencia financiera de Colombia.

se configura en este caso, pues, el Fondo Nacional del Ahorro tiene un “punto de atención”, en Manizales, y existe, además, conexidad entre este y el asunto en mención, pues entre otros documentos allegados al proceso que así lo demuestran, relieves el pagaré, por cuanto fue suscrito en la precitada ciudad, lo que indica que será allí donde se rituará la ejecución.

De igual manera en aquel pagaré, quedó establecido en la cláusula segunda que el pago que la suma de la que se declaran deudores los exponentes se cancelará “en cualquiera de las oficinas de las entidades en las que el Fondo tiene convenio para recaudo”⁷, 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)(CSJ AC5486-2021).

Las condiciones anteladas, son similares a las estudiadas en el presente problema, y teniendo en cuenta que una sede o «punto de atención»⁸ de la demandante, está ubicada en la ciudad donde se radicó la demanda; junto a que el sitio del otorgamiento del pagaré es la ciudad de Manizales⁹, correspondería el proceso al juzgador con asiento en esa municipalidad.

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

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

⁸ <https://www.fna.gov.co/atencion-ciudadana/puntos-de-atencion>

⁹ Folio 70, archivo 01DemandaAnexos.pdf.Expediente digital.

PRIMERO: Declarar que el competente para conocer del proceso de la referencia es el Juzgado Octavo Civil Municipal de Manizales.

SEGUNDO: Comunicar lo decidido al Despacho Veinticuatro Civil 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 decisión.

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: 886921E6925E6BB366563CCAAD4D2FF2E12A22C0DC7B99C7761B1BC3746FF3BD

Documento generado en 2022-02-04