



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

**AC1328-2022**

**Radicación n° 11001-02-03-000-2022-00595-00**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022).

Decide la Corte el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Tercero Civil Municipal de Popayán y Treinta Ocho Civil Municipal de Bogotá D.C.

### **ANTECEDENTES**

1. Ante el primer despacho, el Fondo Nacional del Ahorro formuló demanda ejecutiva con garantía real contra Luis Alberto Ochoa Acevedo para obtener el recaudo del capital signado en el pagaré No. 16592357, así como de los intereses remuneratorios y sancionatorios; conocimiento que asignó a esa sede en atención a la *«naturaleza de la acción, la cuantía del proceso, el domicilio de las partes, **la ubicación del bien objeto de garantía hipotecaria, así como del lugar establecido para el cumplimiento de las obligaciones de que trata la presente acción (...)**»* (se resalta).

**2.** Esa dependencia judicial rehusó el estudio de la controversia y con base en el numeral décimo del artículo 28 del Código General del Proceso, remitió el expediente a sus homólogos en Bogotá, dado que la accionante es una entidad pública y por ello prevalece la competencia en razón a la calidad de las partes (14 ene. 2022).

**3.** El Juzgado Treinta y Ocho Civil Municipal de Bogotá D.C., también lo repelió, con estribo en que la competencia en este caso se determina por el numeral quinto del artículo 28 del estatuto procesal civil vigente, pues se trata de una acción contra una persona jurídica que tiene una de sus agencias en Popayán, lo que «*es un hecho notorio*» y significa que en ese lugar se puede adelantar la contienda. Por ello, propuso conflicto negativo de competencia y dispuso remitir las diligencias a esta Corporación para que lo dirima.

## **CONSIDERACIONES**

**1.** Como la divergencia que se analiza se trabó entre dos estrados de diferentes distritos judiciales, a esta Corporación le atañe dirimirla en Sala Unitaria como superior funcional común de ellos, según lo establecen los artículos 35 y 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, este último modificado por el canon 7° de la Ley 1285 de 2009.

**2.** El ordenamiento jurídico consagra las pautas que orientan la distribución de las controversias ya sea que la determine uno o varios factores. En punto al territorial, el

artículo 28 del Código General del Proceso dispone en el numeral 1° como pauta general que *«[e]n los procesos contenciosos, salvo disposición en contrario, es competente el Juez del domicilio del demandado»*, lo cual no excluye el empleo de otras pautas que también designan el juzgador de un mismo litigio, como ocurre con la del numeral tercero relacionada con el lugar del cumplimiento de obligaciones emanadas de un negocio jurídico, que, en determinados supuestos, pueden ser concurrentes. A su vez, el numeral 5° *ejusdem*, permite que los pleitos impulsados contra una persona jurídica puedan ser llevados ante el juez de su *«domicilio principal»* o, *«cuando se trate de asuntos vinculados a una sucursal o agencia serán competentes, a prevención, el juez de aquél o el de ésta»*.

Varios de esos fueros pueden confluir en una misma causa, lo cual genera una pluralidad de jueces llamados a tramitarla, en cuyo caso la ley otorga al actor la facultad de escoger entre ellos, sin que tal voluntad pueda ser desconocida por el elegido, quien, en principio, queda llamado a zanjar la disputa.

Es lo que acontece con los procesos ejecutivos, en los que el acreedor puede acudir ante el juez del domicilio del deudor, pues así lo autoriza el numeral 1° del artículo 28 del Código General del Proceso, o ante el del lugar del cumplimiento de cualquiera de las obligaciones, toda vez que el numeral 3° de ese mismo precepto prevé que en *«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»; mandato aplicable cuando se trata de títulos valores debido a que estos son una especie de los títulos ejecutivos.*

Por tanto, cuando se pretenda la realización de conductas o prestaciones derivadas de un negocio jurídico, serán competentes, a prevención, el juez del domicilio del demandado o el del lugar de su cumplimiento, pero en todo caso la escogencia y su razón de ser deben quedar claramente determinadas en el texto introductorio o aflorar de cualquier otro elemento de convicción.

Sin embargo, hay otros supuestos en que el legislador anula esa discrecionalidad y privativamente determina la potestad, indicando, de forma precisa y categórica, el funcionario que con exclusión de cualquier otro debe encarar el debate. Al respecto, en la providencia AC4079-2019, la Corte reiteró lo dicho en AC3744-2018, al señalar que:

*(...) el concepto «privativo» que constituye el común denominador de las precitadas disposiciones implica que a los juzgadores con autoridad en el territorio donde se cumple alguna de las condiciones señaladas en ellas, es decir, del sitio donde se localizan los inmuebles sobre los que se quiere constituir ese gravamen o del que es vecino el organismo estatal, concierne conocer, tramitar y resolver de manera exclusiva los litigios cuyas pretensiones tienen esa finalidad o han sido formuladas a favor o en contra de una entidad de esa índole (...).*

Así sucede, entre otros casos, cuando se pretende hacer valer una garantía real, como la hipoteca, dado que el numeral 7° del artículo 28 adjetivo fija una «*competencia privativa*» con base en la cual asigna en forma exclusiva,

única y excluyente al juzgador del lugar donde esté el bien involucrado en la *litis* el deber de conocer el pleito, al pregonar que *«[e]n los procesos en que se ejerciten derechos reales»*, 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»*, siendo ese un claro ejemplo de fuero real exclusivo.

De igual forma, el numeral 10° *ídem* previene 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 donde emerge otro fuero privativo de carácter general que se funda en la calidad del sujeto para asignar competencia al juez de su domicilio.

Como en muchas ocasiones la demandante es una entidad que responde al memorado criterio subjetivo y es vecina de un sitio distinto de aquel donde se encuentra el inmueble objeto de la garantía real que se hace valer, en la práctica surge un enfrentamiento entre los parámetros atributivos en comento.

Ese dilema, desde mi perspectiva, debe solucionarse con preferencia por la ubicación del bien dado en garantía al acreedor y no a partir del domicilio de la entidad pública involucrada. Esto, porque estimo que la pauta condensada en el artículo 29 de la misma codificación, según la cual *«es*

*prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes*», impera en los casos que involucran el factor subjetivo, mas no en los fueros del factor territorial, como aquí acontece. Por consiguiente, no existe disposición expresa que sirva para dilucidar la antinomia y ello obliga acudir a los principios constitucionales como parámetro de definición para hallar la solución más ajustada a la Carta Política.

Es así como los postulados de igualdad, economía procesal, concentración e inmediatez, entre otros, cobran especial significación en este contexto para equilibrar las cargas teniendo en cuenta que el ciudadano-demandado, por lo general, es el más débil de la relación procesal y, por ende, no resulta justo ni acorde con el derecho de defensa obligarlo a afrontar el juicio en un lugar distinto a su vecindad.

Sin embargo, no se puede desconocer que la Sala abordó la situación descrita y la resolvió con el voto de la mayoría en el proveído AC140-2020, cuya finalidad consistió en servir de *«guía fiable tanto para la Corte como para los jueces y las partes de los procesos, en aras de respetar y garantizar la igualdad de trato de los justiciables ante la ley»*, es decir, buscó superar la divergencia que se presentaba entre sus diferentes estrados al dirimir las colisiones originadas en asuntos en que intervenían entidades públicas.

En efecto, en esa ocasión concluyó que el enfrentamiento entre los numerales 7° y 10° del artículo 28 del Código General del Proceso debe dilucidarse atendiendo

la prelación que el artículo 29 del mismo ordenamiento reconoce por la «*calidad de las partes*», y aunque el suscrito salvó voto con cimiento en las razones allá expuestas y compendiadas arriba, en esta oportunidad se torna indispensable aplicar el criterio prevaleciente de la Sala como fiel reflejo del ejercicio democrático, más aún, para salvaguardar la igualdad y la seguridad jurídica de los usuarios del sistema de justicia.

En definitiva, con todo y los reparos que he esgrimido frente a la tesis mayoritaria, las circunstancias tornan vinculante lo expuesto en AC140-2020, consistente en 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 ibidem, razón por la que prima el último de los citados*».

Por último, aunque esa solución se dio en un certamen de imposición de servidumbre, la regla de juicio que allí se empleó, esto es, la competencia prevalente por el «*factor subjetivo*» en atención a la calidad de los extremos (art. 29, inc. primero, ídem), resulta aplicable a cualquier otro pleito en que sea parte una entidad de aquellas a que se refiere el numeral 10° del artículo 28 *ejusdem*.

**3.** Con ese panorama, se observa que el Juzgado Treinta y Ocho Civil Municipal de Bogotá D.C., erró al rehusar el conocimiento del caso, pues no tuvo en cuenta la doctrina que la Sala consolidó en el auto AC140-2020, la que puesta

en el contexto de este asunto respalda la posición del estrado de Popayán, toda vez que la promotora es una entidad pública; de ahí que resulte aplicable el fuero personal del numeral 10° del artículo 28 del Código General del Proceso, que en los términos de dicho precedente contempla un evento constitutivo del factor subjetivo, el cual tiene prelación, torna improrrogable la competencia e impide que los contendores procesales y el juez puedan disponer al respecto, por tratarse de un tema de orden público.

Así son las cosas, en razón a que el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, de orden nacional, con domicilio principal en Bogotá, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, según lo refleja el artículo 1° de la Ley 432 de 1998.

Lo anterior sumado a que el sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del poder público se integra, entre otras, por *«[l]as empresas industriales y comerciales del Estado»* (art. 38 Ley 489 de 1998); luego, es evidente que la gestora es una de las personas jurídicas a que alude el numeral 10° del canon 28 referido, el que resulta entonces aplicable a este caso, como en eventos similares lo ha reiterado la Sala (CSJ AC4078-2021, AC4394-2021, AC4991-2021 y AC5168-2021).

Adicionalmente, carece de sustento lo indicado por el juzgador de la capital del país, porque aunque en relación



con las personas jurídicas, el numeral 5 del artículo 28 del Código General del Proceso repite la regla general de competencia del numeral 1 y también establece que «*cuando se trate de asuntos vinculados a una sucursal o agencia serán competentes, a prevención, el juez de aquel y el de esta*», previsión que por igualdad la Corte ha extendido a los eventos en que el ente moral actúa como demandante, lo cierto es que en el *sub examine* no se acredita que el punto de atención que el Fondo Nacional del Ahorro tiene en Popayán<sup>1</sup> corresponda a una agencia o sucursal de dicha entidad, sin que ello constituya un hecho notorio, como lo entendió el segundo receptor, pues se trata de una circunstancia que es susceptible de ser demostrada.

**4.** Por tanto, la actuación retornará al despacho de Bogotá a quien le fue reasignado, para que la asuma y se comunicará lo definido a la otra sede inmersa en esta controversia.

## **DECISIÓN**

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

## **RESUELVE**

**Primero:** Declarar que el Treinta y Ocho Civil Municipal de Bogotá D.C., es el competente para conocer la

---

<sup>1</sup> <https://www.fna.gov.co/atencion-ciudadana/puntos-de-atencion>

ejecución instaurada por el Fondo Nacional del Ahorro contra Luis Alberto Ochoa Acevedo.

**Segundo**: Remitir el expediente al citado despacho para que proceda de conformidad y comunicar lo decidido a la otra dependencia inmersa en la colisión.

**Tercero**: Librar los oficios correspondientes por Secretaría.

**NOTIFÍQUESE**

**OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE**

Magistrado

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

Octavio Augusto Tejeiro Duque

**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: 7AA769275E10D5AA0F27ACD1185B7C65EC6E9AD8699A61396322FE88C01DF0E7**

**Documento generado en 2022-03-31**