



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

**AC1192-2022**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2022-00728-00**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022).

La Corte decide el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bucaramanga y el Despacho Ochenta y Cinco Civil Municipal de Bogotá (transitoriamente 67 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple), atinente al conocimiento del proceso ejecutivo hipotecario incoado por el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo contra Marly Judith Anaya Montes y Beimar Alfonso Ortega Niz.

## **I. ANTECEDENTES**

1. En la demanda presentada ante el «*Juzgado de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bucaramanga (Reparto)*», de la que dan cuenta estas diligencias, la parte actora reclamó de la jurisdicción, entre otras, que se libere «*mandamiento de pago a favor del FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS RESTREPO, como acreedor y en contra de la parte demandada, BEIMAR ALFONSO ORTEGA NIZ Y MARLY JUDITH ANAYA MONTES*»,<sup>1</sup> por las obligaciones contenidas en el pagaré aportado como base del recaudo, más

---

<sup>1</sup> Archivo 01Escrito demanda y anexos.pdf Expediente digital.

los intereses moratorios y de plazo correspondientes. Y las costas y agencias en derecho del proceso.

También, indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial, «[...] en consideración al domicilio del demandado, la ubicación del bien objeto de garantía hipotecaria, al lugar establecido para el cumplimiento de las obligaciones de que trata la presente acción (...)»<sup>2</sup>.

2. Allegada la demanda al Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bucaramanga, este, con proveído de 22 de octubre de 2021 resolvió rechazarla por falta de competencia. Frente a ello, sostuvo que:

*«... **conforme al numeral 10 del Art. 28 del C.G.P. y al criterio de unificación de jurisprudencia reseñado** (AC4478-2021 Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03221-00 Bogotá, D.C., 28 de septiembre de 2021), es el **factor subjetivo, privativo por el domicilio de la entidad**, el que determina la competencia para conocer de los procesos contenciosos en los que sea parte un ente público, en este caso la empresa industrial y comercial del Estado **FONDO NACIONAL DEL AHORRO CARLOS LLERAS RESTREPO**, por lo que siendo su **domicilio de la ciudad de Bogotá** según lo informa la demanda, la página web de la entidad y lo expresa la escritura pública No. 211 del 25/02/2015 (constitutiva de la garantía real), corresponde la asunción del asunto a los **JUZGADOS CIVILES MUNICIPALES DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BOGOTÁ**, a donde se remitirá la actuación, misma razón por la que, con base en el inciso segundo del artículo 90 del C.G.P., se impone el rechazo de la demanda» (Negrilla y subrayado originales del texto)*<sup>3</sup>.

3. Cumplidos los trámites necesarios, el expediente fue entregado al Juzgado Ochenta y Cinco Civil Municipal de Bogotá. No obstante, por auto del 20 de enero de 2022, optó por

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Archivo 03Auto Rechaza.pdf Expediente digital.

manifestar que no le correspondía asumir este asunto. Y promovió el conflicto de competencia que ocupa la atención de la sala. Para ello, manifestó que:

*«(...) Al respecto y distando con el juzgado destinatario, de conformidad con lo normado en los numerales 1º y 3º del precepto 28 de nuestro ordenamiento procesal, dada la naturaleza de la acción ejecutiva hipotecaria formulada, sólo resulta aplicable dos criterios para determinar el funcionario que debe conocer de la misma, los cuales son, el general que se determina por el domicilio del demandado y el real que se establece por el lugar donde se hallen ubicados los bienes respecto de los cuales se pretende ejercer el derecho real, como la hipoteca; de suerte tal, que como en este caso tanto el domicilio del demandado como el lugar donde se encuentra el bien gravado por la hipoteca está en la citada de Bucaramanga, resulta indiscutible que el juez competente para conocer del juicio coactivo, es el civil municipal de es vecindad, sumado el lugar que se estipuló el cumplimiento de la obligación (Bucaramanga – Santander)*

*Por otro lado, ha de tenerse en cuenta las múltiples decisiones de la Corte Suprema de Justicia, que han emitido, a razón de los conflictos de competencia suscitados como consecuencia del auto de unificación de la Corte 140 de 2020, de los cuales podemos resaltar la providencia No. AC3527-2020, en donde se aduce que el demandante tiene la posibilidad de elegir al juez competente, ya sea por el numeral 7 o por el 10 del artículo 28 del C.G.P.»<sup>4</sup>*

4. Así las cosas, conforme al canon 139 del Código General del Proceso, se entra a desatar el conflicto propuesto con base en las siguientes,

## **II. CONSIDERACIONES**

1. Teniendo en cuenta que se enfrentan juzgados de distinto distrito judicial -Bucaramanga y Bogotá-, corresponde a esta Sala resolver el conflicto negativo

---

<sup>4</sup> 07Auto suscita conflicto de competencia.pdf Expediente digital.

suscitado entre ellos, de acuerdo los artículos 139 *ibídem* y 16 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 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, 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, puesto que el legislador privativamente determina la potestad e indica de manera precisa el funcionario que, con exclusión de cualquier otro, está llamado a encarar el debate.

3. De las pautas de competencia territorial consagradas en el artículo 28 del Código General del Proceso, la del numeral 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. (...)»*. Empero, tratándose de asuntos suscitados, entre otros, que involucren un «título ejecutivo», conforme al numeral 3º del precepto en comento, también es competente el funcionario judicial del lugar de cumplimiento de la obligación.

4. Sin embargo, en los casos en que se *«ejerciten derechos reales»*, el numeral 7º del artículo 28 *ibídem* fijó una

competencia privativa al juzgador del lugar donde se encuentre el bien involucrado en la Litis. Al respecto, prescribió 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 establece 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, (...)*».

De tal manera que 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.

5. 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?»<sup>5</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*

---

<sup>5</sup> 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, reiterado en AC909-2021, rad. 2020-03022-00).*

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. El asunto que originó la atención de la Corte concierne a un proceso de ejecutivo hipotecario incoado por el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo contra Marly Judith Anaya Montes y Beimar Alfonso Ortega Niz. Por tanto, al ser el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo 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»*<sup>6</sup>, 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*

---

<sup>6</sup> Archivo 01 Escrito demanda y anexos.pdf Certificado de la Superintendencia financiera de Colombia.



*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 lo expuesto, 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.

#### **IV. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** que el competente para conocer del proceso de la referencia es el Juzgado Ochenta y Cinco Civil Municipal de Bogotá.

**SEGUNDO: COMUNICAR** lo decidido al Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bucaramanga, 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: 013F3D79C9C1ADDDFF98961BEE16DE3F7CBEAACBD7DED9A363FD8D0AB65317419**

**Documento generado en 2022-03-25**