



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala de Casación Civil, Agraria y Rural

**AC3960-2025**

**Radicación n.º 11001-02-03-000-2025-02336-00**

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinticinco (2025).

Se decide el conflicto de competencia suscitado entre los **Juzgados Cincuenta y Cuatro de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá** y **Primero de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Soacha**, con ocasión del conocimiento de la demanda ejecutiva hipotecaria que el Fondo Nacional del Ahorro «*Carlos Lleras Restrepo*» promovió contra José Benjamín Ramos Montenegro.

### **ANTECEDENTES**

1. En su escrito inicial, radicado ante el juzgado de Bogotá, el Fondo Nacional del Ahorro presentó la demanda de la referencia, en procura del importe del saldo insoluto de un pagaré, así como para la efectividad de la garantía real. En el acápite pertinente, indicó que la competencia venía dada «*por la calidad de entidad oficial de la entidad demandante, de conformidad con lo establecido en el numeral 10 art. 28 C.G. del P., y por la cuantía de la acción*».

2. El aludido fallador se desprendió de la atribución, porque *«el domicilio del demandado es el Municipio de Soacha - Cundinamarca-»*, luego, de conformidad con la regla prevista en el numeral primero del artículo 28 del Código General del Proceso, corresponde a los jueces de esa municipalidad el conocimiento de la demanda presentada por el Fondo Nacional de Ahorro.

3. El despacho receptor de Soacha también rehusó la asignación, pues en su criterio, al ser la ejecutante una entidad pública, el trámite se debe adelantar ante los jueces de la ciudad capital, donde está su domicilio. Con ese fundamento, planteó conflicto y envió el expediente a esta Colegiatura para dirimirlo.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Atribución legal para resolver**

Compete a la Corte definir el presente asunto mediante pronunciamiento del Magistrado Sustanciador, por cuanto involucra a despachos de diferentes distritos judiciales; ello según lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con los preceptos 35 y 139 del Código General del Proceso.

### **2. Sobre las reglas de competencia y la atribución territorial en el Estatuto Procesal**

La pauta general de competencia territorial corresponde, en procesos contenciosos, al domicilio del

demandado, con las precisiones que realiza el ordinal 1º del artículo 28 del Código General del Proceso, foro que opera «salvo disposición legal en contrario», lo que supone la advertencia de que aplicará siempre y cuando el ordenamiento jurídico no disponga una cosa distinta.

Esas exceptivas, a su vez, pueden ser *concurrentes por elección*, *concurrentes sucesivas* o *exclusivas* (privativas), así:

(i) Los **fueros concurrentes por elección** operan, precisamente, en virtud de la voluntad del actor de elegir entre varias opciones predispuestas por el legislador, como ocurre con las demandas donde se reclaman indemnizaciones derivadas de la responsabilidad civil extracontractual, en las que el promotor podrá radicar su acción ante el juez del domicilio del demandado, o en el de la sede de ocurrencia del hecho dañoso (conforme los mencionados numerales 1 y 6 del artículo 28).

(ii) Los **fueros concurrentes sucesivos** presuponen acudir, en primer término, al factor preponderante indicado en la normativa procesal, y solo en el evento en que ello no sea posible, podría recurrirse a la alternativa subsiguiente.

(iii) Y los **fueros exclusivos** son aquellos que imponen que el conocimiento de un caso radique solamente en un lugar determinado, como ocurre, a título de ejemplo, con los procesos de restitución de inmueble arrendado, que son de competencia privativa de los jueces del lugar de ubicación del respectivo predio (numeral 7 del artículo 28, ya citado) (CSJ, AC5363-2022; CSJ, AC2421-2023, entre otras).

### **3. Concurrencia entre factores de competencia privativos**

3.1. La competencia privativa o única, como se conoce en la doctrina, consiste en que, de la multiplicidad de jueces existentes dentro de la jurisdicción ordinaria, solo uno de

ellos puede conocer válidamente del asunto y llevarlo a término; competencia especial que se enlista en la norma procesal y que se enmarca como una excepción a la regla general para determinar la facultad decisoria por razón del territorio, esto es, el domicilio del demandado.

En determinadas circunstancias, una misma demanda puede armonizar con la premisa fáctica de dos reglas de competencia diferentes que, por su carácter privativo, resultan incompatibles. Lo anterior impone elegir una de ellas, a través de la aplicación del referente legal que orienta dicha labor de superposición: el canon 29 del estatuto adjetivo, que señala que *«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»*.

La significación procesal de esa prelación equivale a reconocer que el orden de esos factores busca evitar que se menoscabe la validez del proceso, entendiendo que, en algunos casos, resultaría más gravoso inobservar el *factor subjetivo*, puesto que la codificación actual hizo improrrogable la competencia por aquel fuero (artículo 16 *ejusdem*).

En ese sentido, correspondería aplicar la pauta de atribución legal que merece mayor estimación legal frente a aquellas de menor rango (*v. gr* la consagrada en la regla general del ordinal 1º del art. 28 del C.G.P.), esto es, la que refiere al juez del domicilio de la entidad pública, al encontrar

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 vinculada con una de carácter *territorial*).

De acuerdo con lo anterior, sería dable considerar que en los procesos en que es parte una entidad de naturaleza pública (cualquiera sea su denominación), se encuentra involucrada una regla de competencia instituida «*en consideración a la calidad de las partes*», de ahí que, en aplicación del criterio de preponderancia comentado, aquella desplaza a otras como la del domicilio del demandado o del lugar de cumplimiento de la obligación.

3.2. La dificultad, entonces, se presenta cuando en un mismo asunto se verifica la confluencia de dos factores de competencia de carácter privativo que, en principio, podrían resultar incompatibles entre sí. Tal es el caso de los procesos en los que participa una entidad pública y están en discusión derechos reales.

En efecto, el numeral 5 del artículo 28 del estatuto procesal señala que en los procesos contra una persona jurídica el competente es el juez del domicilio principal de ésta, pero «cuando se trate de asuntos vinculados a una sucursal o agencia serán competentes, a prevención, el juez de aquel y el de esta», al tiempo que el ordinal 10º de la misma norma dispone 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 (...)».

Por su parte, la regla 7ª del canon mencionado establece que *«en los procesos en que se ejerciten derechos reales, en los divisorios, de deslinde y amojonamiento, expropiación, servidumbres, (...) 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»*.

Tenemos pues que el Código General del Proceso asignó en ambos casos una competencia territorial exclusiva, ya sea en razón a la calidad del sujeto, *«por el domicilio de la entidad pública»*, ora por el fuero o foro real, es decir, *«por el lugar donde estén ubicados los bienes»* cuando la discusión gira en torno a derechos reales.

3.3. La concurrencia de los anteriores foros en un mismo asunto ha sido objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala, generando el surgimiento de dos posturas:

Por un lado, se encuentra aquella en la que se da prelación al fuero subjetivo representado por la naturaleza de la entidad pública como una de las partes en conflicto, sustentada principalmente por el precepto 29 de la norma procesal según el cual *«[e]s prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes»*<sup>1</sup>, mientras que la otra propende por la prevalencia del fuero real, acudiendo a una hermenéutica sistemática de principios fundamentales como el acceso a la administración de justicia de quien ve afectado su derecho de propiedad en un plano de igualdad e, incluso,

---

<sup>1</sup> Ver entre otras: CSJ, AC4272-2018; CSJ, AC4522-2018; CSJ, AC117-2019; CSJ, AC1167-2019; CSJ, AC2313-2019; CSJ, AC3108-2019 y CSJ, AC1772-2021.

el de intermediación del juez, contradicción y defensa, como manifestaciones del debido proceso.<sup>2</sup>

3.4. Es esta segunda tesis la que ha sido acogida por el Despacho -sin desconocer el imperativo consagrado en la regla 10<sup>a</sup> del artículo 28 de la codificación procesal-, comoquiera que, al ser la justicia un servicio público esencial, su acceso y prestación debe garantizarse a todos los habitantes del territorio en condiciones de igualdad (art. 4º C.G:P.), eficacia (art. 4º Ley 270 de 1996) y eficiencia (art. 7º Ley 270 de 1996), ya que a través de ella se materializan fines esenciales del Estado como el aseguramiento de «*la convivencia pacífica*» y la «*vigencia de un orden justo*» al contribuir con la solución de los conflictos que se presentan entre los asociados (Art. 2º Constitución Política).

Empero, en el presente asunto no resulta posible plegarse al criterio sostenido, dadas las particularidades del caso, sin que ello conlleve una desatención del precedente horizontal, por las razones que pasan a explicarse.

#### **4. Solución al caso concreto**

4.1. Descendiendo al caso concreto, de conformidad con el certificado de existencia y representación legal aportado con la demanda, así como de la información de público acceso que puede ser consultada en el sitio web de la entidad demandante, el Fondo Nacional del Ahorro es una sociedad de economía mixta, de carácter financiero de orden

---

<sup>2</sup> Ver, entre otras: CSJ, AC3744-2018; CSJ, AC4875-2018; CSJ, AC5051-2018; CSJ, AC162-2019; CSJ, AC277-2019; CSJ, AC616-2019; CSJ, AC1020-2019 y CSJ, AC1028-2021.

nacional, con domicilio principal en Bogotá, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa, capital independiente y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>3</sup>, factores que indican su naturaleza pública.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, la Rama Ejecutiva del Poder Público está integrada en el sector descentralizado por servicios, entre otras, por «[l]as sociedades de economía mixta», por lo que resulta claro que la gestora es una de las personas jurídicas a que alude el ordinal 10º del canon 28 referido, de tal suerte que, en principio, una interpretación literal de dicha norma podría llevar a la ineludible conclusión de que el asunto corresponde al juzgado del domicilio principal de la entidad promotora.

4.2. Como se advirtió con antelación (cfr. 3.4. *supra*) en principio, la postura de esta Magistratura ha sostenido que una intelección conjunta de las reglas de competencia tantas veces citadas, al amparo de principios constitucionales como el de acceso a la administración de justicia, inmediación, contradicción e igualdad, todos ellos como manifestación de la prerrogativa consagrada en el artículo 29 superior y con miras a efectivizar al derecho sustancial, permite a esta Magistratura advertir la necesidad dar prelación al foro real consagrado en el numeral 7 del artículo 28 del Estatuto Adjetivo según el cual «en los procesos en que se ejerciten derechos reales (...) será competente de modo privativo, el juez del lugar donde estén ubicados los bienes (...)».

---

<sup>3</sup> Decreto Ley 492 de 2020, conc. Acuerdo 2468 de 2022 por medio el cual se adoptan los Estatutos del FNA y Decreto Ley 1962 de 2023.

En efecto, la aplicación irrestricta del fuero personal, atendiendo la naturaleza pública del ente demandante, podría menoscabar las prerrogativas del llamado a juicio al tener que destinar tiempo y recursos para trasladarse a una ciudad diferente a la de ubicación del bien hipotecado que, en este caso, resulta ser su residencia, amén de atentar contra la celeridad misma que se espera en la tramitación del asunto pues para la práctica de diligencias el juez se vería en la obligación de comisionar a otros funcionarios generando con ello demoras a todas luces evitables al acogerse el foro real.

Inclusive, y no menos importante, la congestión judicial que esa inflexibilidad conllevaría pues, como es sabido, la mayoría de entidades públicas -, salvo, las pertenecientes a sectores territoriales (municipios y departamentos)-, tienen su domicilio principal en Bogotá, lo cual implica la concentración de funciones y sobrecarga de los jueces de la capital de la República que repercutiría negativamente, se itera, en la celeridad y eficacia que se espera de la administración de justicia.

4.3. No obstante, comoquiera que en este caso el Fondo Nacional del Ahorro S.A. **no renunció a su prerrogativa subjetiva** y optó, válidamente, por presentar su demanda en la capital de la República, donde tiene asiento su domicilio principal, el funcionario al que inicialmente se le asignó la causa no podía desprenderse de su tramitación, pues ello contraría las reglas de procedimiento ya explicadas y el querer de la entidad en favor de la cual el legislador estableció

el privilegio consagrado en los artículos 28-10 y 29 del Estatuto Procedimental.

Por lo anterior, en este específico caso la competencia para adelantar el compulsivo con garantía hipotecaria promovido por el Fondo Nacional del Ahorro contra José Benjamín Ramos Montenegro recae en el Juzgado Cincuenta y Cuatro de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá.

## **5. Conclusión**

En virtud del carácter prevalente que tiene el ordinal 10º del artículo 28 *ibidem* **y la elección de la entidad demandante**, el competente para adelantar la ejecución es el juzgado de Bogotá.

## **DECISIÓN**

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR** competente al Juzgado Cincuenta y Cuatro de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá para conocer de la demanda de la referencia; en consecuencia, remítasele de inmediato el expediente.

**SEGUNDO.** Informar lo decidido a la otra autoridad judicial involucrada en la contienda y a los demás interesados.

Notifíquese y cúmplase,

**FERNANDO AUGUSTO JIMÉNEZ VALDERRAMA**

Magistrado

**Firmado electrónicamente por:**

**Fernando Augusto Jiménez Valderrama  
Magistrado**

**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: 5BACEC77E98C8FA2E0008AC9C5BED87A04CD7ABFE1518676359B383C98C7F42C**

**Documento generado en 2025-06-19**