



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

AC1868-2026

Radicación n° 11001-02-03-000-2026-00901-00

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiséis (2026).

Se decide el conflicto de competencia que surgió entre los Juzgados Primero Civil Municipal de Popayán y Cincuenta y Ocho Civil Municipal de Bogotá D.C., atinente al conocimiento del proceso ejecutivo hipotecario promovido por el Fondo Nacional del Ahorro S.A. contra Naisa Varón Narváez.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante demanda dirigida y radicada ante el «*JUEZ CIVIL MUNICIPAL REPARTO Popayán Cauca*», la entidad financiera reclamó que la jurisdicción librara mandamiento de pago a su favor por el capital e intereses incorporados en el pagaré que aportó. Indicó que la competencia le concernía a dicha autoridad judicial «*por el lugar de ubicación el predio*».

2. Repartido el libelo, el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán -con auto de 11 de junio de 2025- resolvió rechazarlo por falta de competencia y remitirlo a sus pares de Bogotá. Con apoyo en CSJ AC-140-2020, sostuvo

que

El asunto se adecúa a la regla prevista en el numeral 10º del artículo 28 del estatuto procesal vigente, en concordancia con el artículo 29, por lo que debe ser conocido de «forma privativa [por] el juez del domicilio de la respectiva entidad» toda vez que, en este caso prevalece el foro subjetivo al imponerse sobre los demás, lo que evidentemente incluye el fuero general, el contractual y el real. (subraya del juzgado).

(...) en el caso estudiado, no es posible aplicar el referido numeral 5o, porque no existe ningún soporte de que en la ciudad de Popayán, exista una sucursal o agencia del Fondo Nacional del Ahorro S.A. Que en la página web de dicha entidad, se anuncia que en ese municipio existe un «punto de atención», información insuficiente para concluir que corresponde a un establecimiento de comercio fuera del domicilio principal de la entidad, administrado por mandatarios con o sin facultades de representación, como lo imponen los artículos 263 y 264 del Código de Comercio, por ende, no podría conferírsele a una oficina de asistencia alcances diferentes a los que le atribuye la ley y la normatividad que posibilita su funcionamiento» (CSJ. AC130-2023).

3. Asignadas las diligencias, el Juzgado Cincuenta y Ocho Civil Municipal de Bogotá -con proveído del 16 de enero de 2026- también repelió su conocimiento y promovió el conflicto que ocupa la atención de la Corte. Argumentó con base en los numerales 7 y 10 del artículo 28 del Código General del Proceso y CSJ AC1224-2025, que

(...) no existe razón para que este estrado judicial asuma el conocimiento, en tanto proceder de tal manera, implicaría la trasgresión de los derechos del demandado, por cuanto la ciudad de Popayán es también su lugar de domicilio, razón por la cual, se asegura que le sea más fácil ejercer su derecho de contradicción, sumado a que se vulneraría el derecho del demandante, quien atendiendo las posibilidades que le da la jurisprudencia, escogió presentar su demanda en dicho municipio, siendo el Juzgado Primero Civil Municipal de esa ciudad el llamado a adelantar el trámite ejecutivo.

II. CONSIDERACIONES

1. Corresponde a esta Sala dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre juzgados de distintos distritos judiciales (Popayán y Bogotá), de acuerdo con los artículos 139 del Código General del Proceso y 16 de la Ley 270 de 1996, este último modificado por el 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, vinculados, verbigracia, a la persona involucrada, al sitio en donde el accionado tiene su domicilio, al lugar en donde acontecieron los hechos, a 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 por 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»*. Ahora, tratándose de asuntos, 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. Sin embargo, en los procesos en que se ejercite un derecho real, el numeral 7º *ibidem* fija la competencia privativa al juzgador del lugar donde se encuentre el bien involucrado en la Litis. Además, el numeral 10º de la misma disposición indica 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*» (Se subraya).

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 debe elegir el juez competente para conocer de la controversia.

4. Para dirimir este tipo de asuntos, la 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*», tal y como fue sentado en proveído AC140- 2020:

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?

*Para resolver dicho cuestionamiento, el legislador consignó una regla especial en el canon 29 *ibidem*, 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 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).

Por ende, en los procesos en que se ejerciten derechos reales se aplica el fuero territorial correspondiente al lugar donde se encuentre ubicado el bien. Sin embargo, en el evento en que sea parte una entidad pública, la competencia

privativa será del juez del domicilio de esta, como regla de principio.

5. De otro lado, el numeral 5º *ibidem* dispone que en los procesos contra una persona jurídica es competente el juez de su domicilio principal, 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 respecto, esta Sala ha sostenido que la aplicación de ese precepto es posible en los casos en que esté involucrada como demandante una entidad pública ya que:

Desde esa óptica, teniendo en cuenta que a voces del artículo 83 del Código Civil, «[c]uando ocurran en varias secciones territoriales, con respecto a un mismo individuo, circunstancias constitutivas de domicilio civil, se entenderá que en todas ellas lo tiene; pero si se trata de cosas que dicen relación especial a una de dichas secciones exclusivamente, ella sola será para tales casos el domicilio civil del individuo», es posible que dichos organismos estatales tengan concomitantemente más de un domicilio, evento en el cual la controversia se puede desarrollar en cualquiera de ellos, siempre que estén involucrados en el objeto de la discusión.

...

Sobre el particular, en CSJ AC2346-2018 se anotó que «mal puede decirse que la pauta del numeral 10 descalifica la del 5, porque si bien aquélla contiene un fuero personal general finalmente se complementa con la otra que trata el tema de cuando es reconvenida una persona jurídica, carácter que ostenta aquí la entidad analizada».

Ahora, si en cambio la institución es quien promueve el pleito, también deviene atendible la posibilidad de adelantarle en cualquiera de sus «domicilios», en virtud de la autorización del artículo 12 del Código General del Proceso, pues no hay razón para dispensar un tratamiento distinto a dos situaciones de similar connotación práctica.

De modo que cuando una persona de derecho público integra alguno de los extremos de la litis es admisible que el concepto de «domicilios» cobije también el de la agencia o sucursal involucrada en la cuestión, a fin de realizar la atribución de la controversia en dicho lugar. (CSJ AC3110-2024).

Así las cosas, en los procesos donde se pretenda el ejercicio de un derecho real, como el de hipoteca, será competente el juez del lugar de ubicación del bien. No obstante, en los casos donde sea parte una entidad pública deberá conocerlo el juez de su domicilio principal o el de la sucursal o agencia vinculada al asunto.

6. El caso que originó la atención de la Corte, concierne a un proceso ejecutivo hipotecario que promovió el Fondo Nacional del Ahorro -Carlos Lleras Restrepo- contra Naisa Varón Narváez. Por lo tanto, atendiendo a las consideraciones esgrimidas en precedencia, al ser la demandante 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*», creada mediante Decreto Ley No. 3118 del 26 de diciembre de 1968, la competencia para conocer del presente asunto se determina y radica, en principio, en el juez del lugar de su domicilio principal correspondiente a la ciudad de Bogotá¹.

No obstante, consultada la página web del Fondo Nacional del Ahorro, se evidencia que este tiene un punto de atención en Popayán², por lo que el juez de esa municipalidad deberá conocer del presente proceso, es decir, el del lugar en que se encuentra la agencia vinculada al asunto, toda vez que allí se creó el pagaré base de la acción³, se constituyó la respectiva hipoteca mediante escritura pública número 5505

¹ Artículo 1º, Ley 432 de 1998

² <https://www.fna.gov.co/atencion-ciudadana/puntos-de-atencion>

³ Archivo 001_EscritoDemanda.pdf, págs. 131 a 137

de 21 de noviembre de 2023 de la Notaría Tercera de ese Circuito, y se localiza el bien⁴.

Al respecto, en un caso de similares contornos, esta Sala sostuvo que:

En consecuencia, este caso debe ser conocido por el despacho judicial de la ciudad de Girón, por aplicación de la parte final del numeral 5º del artículo 28 del Código General del Proceso en concordancia con el numeral 10º de este precepto, a cuyo tenor en los procesos contra una persona jurídica es competente a prevención el juez de su domicilio principal o el del lugar donde tenga agencia o sucursal, si concierne a asuntos vinculados a estas, lo cual acontece en el sub judice habida cuenta que el pagaré base de la ejecución consagra como lugar de cumplimiento de la obligación y de suscripción del título valor el municipio de Girón y la entidad demandante tiene una sucursal en la ciudad de Bucaramanga, que ejerce atribuciones sobre aquel municipio aledaño.

Además, porque de acuerdo con la información pública y de acceso abierto que reposa en el sitio web del Fondo Nacional del Ahorro, es hecho notorio la existencia de su sucursal en la capital del departamento de Santander, lo cual, a la luz del mandamiento 167 de la ley 1564 de 2012, «no requier[e] prueba» (CSJ AC367-2023).

7. El juzgado de Popayán sostiene que en esa población no hay sucursal o agencia del Fondo Nacional del Ahorro, pues apenas existe un punto de atención. No obstante, más allá de la plena coincidencia entre la denominación de punto de atención u oficina con la definición que los artículos 263 y 264 traen de sucursal y agencia, lo importante para efectos de la competencia prevista en aquella disposición procedimental es la relación objetiva que esa dependencia mantenga con la formación y ejecución de negocios jurídicos en general y el que es objeto del proceso en particular.

⁴ Archivo 001_EscritoDemanda.pdf págs. 21 a 60

En todo caso, esta relación solo adquiere relevancia una vez verificada la existencia de esa oficina local como establecimiento que atiende y gestiona negocios de la entidad pública, pues así lo precisa el orden lógico que impone el numeral 5º del artículo 28 ritual y reitera la Corte: primero se constata la existencia de ese punto de atención, oficina o similar que se asimila al concepto de agencia requerido por la norma procesal, y posteriormente si el asunto materia del proceso está vinculado a ella. Esto sin perjuicio de que precisamente las gestiones puntuales cumplidas en ese escenario, en relación con el negocio que se ventila, amén de constituir el elemento requerido en la norma, ilustren y confirmen la índole general de esa sede.

En ese sentido, es suficiente que en ese sitio se haya gestionado el crédito, suscrito el pagaré o, en general, realizado la operación financiera (v.g. desembolso, recepción de abonos, atención de reclamaciones), para que sea considerado una agencia vinculada al caso, relevante a efectos de aplicar la preceptiva ritual.

8. En definitiva, el fallador de Popayán será el competente.

III. 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 que el Juzgado Primero Civil Municipal de Popayán es el competente para conocer del asunto al que se refiere este proveído.

SEGUNDO: Notificar esta providencia al Juzgado Cincuenta y Ocho Civil Municipal de Bogotá D.C.

TERCERO: Por Secretaría, remitir el expediente a la célula judicial referida en el numeral primero de esta decisión. Librar los oficios correspondientes y dejar las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE.

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Magistrado