



Radicado: 11001-03-26-000-2020-00029-00 (65820)
Demandante: Procuraduría General de la Nación

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Nulidad simple – Ley 1437 de 2011
Radicación: 11001-03-26-000-2020-00029-00 (65820)
Demandante: Procuraduría General de la Nación
Demandado: Agencia Nacional de Tierras - ANT

Tema: Solicitud de medidas cautelares – Suspensión provisional del acto demandado – Se decreta la suspensión provisional de la circular demandada porque la entidad no tenía la facultad de interpretar una norma legal mediante un acto administrativo de carácter general.

AUTO

Procede el despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional de la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018 proferida por el director general de la Agencia Nacional de Tierras, elevada por la Procuraduría General de la Nación.

El despacho es competente para pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada, por tratarse de un proceso contencioso adelantado en única instancia ante el Consejo de Estado (artículos 125 y 149 del CPACA).

I.- ANTECEDENTES

1.- El 19 de febrero de 2020 la Procuraduría General de la Nación (en adelante la <<Procuraduría>> o la <<demandante>>) presentó demanda de simple nulidad contra la Agencia Nacional de Tierras (en adelante la <<ANT>> o la <<entidad demandada>>) en la que formuló la siguiente pretensión:

<<Que se declare la nulidad de la Circular 05 del 29 de enero de 2018 por medio de la cual se imparte el lineamiento para la interpretación y aplicación del artículo 48



de la ley 160 de 1994 en lo referido a la acreditación de la propiedad privada sobre predios rurales>>.

2.- La demandante fundamentó la pretensión en las siguientes afirmaciones:

2.1.- El artículo 48 de la Ley 160 de 1994 dispone que:

<<De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria adelantará los procedimientos tendientes a:

1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.

A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.>>

2.1.- El 29 de enero de 2018 el director general de la ANT profirió la Circular 05 de 2018 mediante la cual impartió *<<Lineamientos para la interpretación y aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 en lo referido a la acreditación de propiedad privada sobre predios rurales>>*. En el acto se hace un resumen sobre el alcance del artículo 48 de la Ley 60 de 1994 en relación con las formas para la acreditación de la propiedad privada sobre predios rurales en los trámites de clarificación de la propiedad sobre bienes baldíos.

2.3.- Además se establece en la circular que:

<<Aclarado lo anterior, se puede llegar a las siguientes conclusiones o lineamientos concretos en la fórmula transaccional de acreditación de la propiedad:

1.- El análisis que debe realizarse para efectos de verificar si un bien ha salido del dominio del Estado, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, requiere no solo de la lectura del folio de matrícula inmobiliaria, sino de la realización de un ejercicio de revisión de antecedentes y asientos registrales (instrumentos públicos registrados) además del ejercicio de gestión inmobiliaria que permita dar cuenta de que en efecto las anotaciones registrales que dan cuenta de tradiciones de dominio parten de un registro de títulos realizados 'en debida forma'.



Para hacer aplicable la figura transaccional de acreditación de la propiedad, las verificaciones de los asientos registrales deben ser anteriores a la fecha del término de prescripción vigente para el momento de la expedición de la Ley 160 de 1994 es decir, hasta el 5 de agosto de 1974, de conformidad con lo planteado en el artículo 48 de esta norma.

Cuando estos asientos registrales den cuenta de la figura jurídica de falsa tradición y la certificación de registro no de cuenta de la integralidad de la historia de propiedad del inmueble que permite establecer el antecedente propio de titularidad plena, pero de la información de instrumentos públicos se evidencie el tratamiento de un predio sometido a régimen privado de propiedad, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima, salvo acreditación contraria debidamente allegada, se debe afirmar que este inmueble salió de dominio de la nación y consecuencia está sometido a un régimen privado de propiedad.

En este mismo sentido, cuando se identifica de la información acoplada de registro de instrumentos públicos que el bien inmueble tiene o ha tenido la calificación de bien de propiedad pública (baldía) – terrenos de la Nación – solo la identificación del título originario que dio nacimiento a la propiedad puede desvirtuar la condición de baldío de este terreno.

2.- En ningún caso una sentencia de pertenencia o prescripción adquisitiva puede validarse como título suficiente para acreditar propiedad sobre un bien baldío, no obstante los asientos registrales anteriores al 5 de agosto de 1974 que tienen como elemento constitutivo del dominio un fallo judicial de esta naturaleza y/o el folio de matrícula nace con una sentencia de pertenencia, sin ningún antecedente o asiento registral que dé cuenta de que salió del dominio público, y se ha dado tratamiento histórico de propiedad privada, debe entenderse que este predio es privado salvo suficiente prueba allegada que permita establecer que se encuentra frente a un predio con connotación baldía.>>

3.- En criterio de la Procuraduría, la circular demandada es nula porque:

3.1.- Viola el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, en la medida en que establece un nuevo criterio para la acreditación de propiedad privada basado en una interpretación ajena al texto de la ley. Lo anterior, en la medida en que crea una presunción de propiedad privada sobre inmuebles que no tienen los antecedentes completos de donde se evidencie la historia de su propiedad.

3.2.- Viola el artículo 150 de la Constitución Política en la medida en que la ANT no impartió criterios o lineamientos para el ejercicio de las funciones de la entidad, sino que usurpó la reserva legal que tienen los asuntos de apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos.



3.3.- Confiere validez y eficacia a las decisiones judiciales que declaran la prescripción adquisitiva sobre baldíos, en contravención de lo dispuesto en los artículos 3 de la ley 48 de 1882 y 61 de la Ley 110 de 1912 respecto de la imprescriptibilidad de los bienes baldíos.

4.- La demanda fue admitida el 12 de marzo de 2020. Mediante memorial radicado el 15 de diciembre de 2020, la Procuraduría solicitó la suspensión provisional de la circular demandada. Fundamentó su petición en los siguientes argumentos:

4.1.- Con la circular demandada la ANT introdujo un criterio diferente a los dispuestos en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 para acreditar la propiedad privada, pues otorga a ciertos inmuebles dicha calidad a partir de calificación registral de los predios, que es ajena a lo dispuesto en la ley. Por lo anterior, la entidad está renunciando a su función de clarificar la propiedad de las tierras a través del procedimiento administrativo correspondiente.

4.2.- La circular crea una presunción de propiedad privada sobre inmuebles, aun cuando no exista certeza de sus antecedentes de pleno dominio como lo exige la ley, permitiendo así que se afirme que dichos bienes han salido del dominio del Estado sin que se tenga prueba de ello.

4.3.- La ANT no puede establecer en una circular, una presunción de propiedad privada soportada en el tratamiento registral de un predio, pues esta facultad es exclusiva del legislador, al tratarse de una materia con reserva de ley conforme lo dispone el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución Política.

5.- El 13 de mayo de 2021 se corrió traslado de la petición cautelar a la entidad accionada. La ANT se opuso a que se decretara la suspensión provisional. Al respecto, argumentó que:

5.1.- Si los hechos y cargos de la demanda son similares o iguales a los presentados en la solicitud de suspensión provisional se violaría el debido proceso al resolver la medida cautelar, pues se estaría adoptando una decisión de fondo obviando todo el procedimiento dispuesto para la acción de nulidad.

5.2.- Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para acceder a la suspensión provisional de un acto administrativo es necesario demostrar que la violación al



ordenamiento jurídico es manifiesta, evidente, ostensible, notoria o palmar. Requisito que en este caso no se cumple.

5.3.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015, es función del director de la ANT <<Impartir criterios y lineamientos para la gestión de los procedimientos agrarios de clarificación>>. Por lo tanto, no es cierto que la Circular No. 05 de 2018 hubiera sido expedida con falta de competencia.

5.4.- Para efectos de adelantar los procedimientos de clarificación de la propiedad los funcionarios de la ANT deben realizar un ejercicio de interpretación de las fórmulas de acreditación del derecho de propiedad contenidas en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Así, lo que hizo la circular demandada fue impartir criterios hermenéuticos para los agentes que deben adelantar dichos procedimientos. Por tanto, la labor de interpretación plasmada en la circular no puede ser reprochada por sí misma, pues se trata es una acción cotidiana en el ejercicio de las funciones misionales de la entidad. Distinto es que la interpretación que allí se hace del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 no sea compartida por la Procuraduría.

5.5.- La circular no introduce una nueva forma de acreditación de propiedad privada, sino un simple desarrollo de las fórmulas dispuesta en el inciso segundo del numeral 1º del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

II.- CONSIDERACIONES

6.- El despacho decretará la suspensión provisional de la circular demandada porque la ANT no podía hacer una interpretación de un texto legal (el artículo 48 de la Ley 160 de 1994) mediante un acto administrativo de carácter general, por ser este un asunto de competencia del legislador en los términos del artículo 150 numerales 1¹ y 18² de la Constitución Política.

7.- Afirmó la ANT que la circular se profirió en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015, según el cual es función del director general <<Impartir criterios y lineamientos para la gestión de los procedimientos agrarios de clarificación>>. Considera este Despacho que la entidad no puede, so

¹ <<Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.>>

² << 18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.>>



pretexto de impartir lineamientos y criterios para el ejercicio de una actividad propia de su objeto, proferir actos administrativos de contenido general en los que interprete una ley. Facultad que, por demás, corresponde en principio al legislador de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución. La facultad reglamentaria de las entidades se encuentra limitada para la determinación de asuntos de su competencia interna, al respecto, esta Subsección ha indicado que:

<<(…) los decretos, actos administrativos generales y resoluciones son disposiciones administrativas generales y abstractas cuyos efectos son ad extra, mientras que los reglamentos tienen un efecto de auto organización ad intra.

Es menester señalar que desde 1976 y 1981, el Consejo de Estado aceptó que autoridades estatales diferentes al presidente de la República podían dictar reglamentos en virtud de remisiones contenidas en la ley, sin perjuicio de que “solo deben contener preceptos o reglas sobre aspectos técnicos y los administrativos relacionados con el funcionamiento interno de las dependencias administrativas tendentes a lograr la coordinación necesaria de las acciones de los distintos funcionarios y la regularidad, continuidad y eficacia en la prestación de los servicios que se les haya encomendado>>.”³

8.- Con lo anterior no se pretende afirmar que la entidad no tiene la facultad de interpretar de ninguna forma las normas legales propias de su actividad, pues es evidente que al proferir los actos particulares en los que decida respecto de los procedimientos de clarificación de propiedad es su deber aplicar el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y las demás normas pertinentes.

9. Adicionalmente, en el ejercicio de dicha función la entidad está en la obligación dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 del CPACA, de conformidad con el cual la Administración, al resolver los asuntos de su competencia, tiene el deber de aplicar la Constitución, la ley y los reglamentos de manera uniforme a situaciones con los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

10.- Sin embargo, lo que no puede hacer la accionada es escudarse en el cumplimiento del deber referido para expedir actos administrativos generales que interpreten de determinada manera una norma legal. La facultad interpretativa de la ANT en este caso estaría limitada a la aplicación de la ley para un caso concreto;

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 6 de julio de 2020. No. de expediente: 48183. Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero.



procedimiento que culmina con la expedición de un acto administrativo definitivo de carácter particular, el cual puede ser demandado para cuestionar su legalidad de considerarse que la legislación aplicable fue interpretada erróneamente.

11.- Sobre la imposibilidad de interpretar normas con fuerza de ley vía circulares, en un caso en el que se discutía la nulidad de una circular conjunta expedida por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Protección Social sobre el alcance de los artículos 17 y 33 de la Ley 100 de 1993, indicó la Sección Segunda del Consejo de Estado que:

<<Tampoco es de recibo, como lo afirma el demandado (fls. 66 y 67), que la característica de la Circular que se cuestiona radica en que fija de manera general la posición del Ministerio sobre asuntos relativos a las materias de su competencia y en el marco de las disposiciones vigentes, y no lo puede ser, como quiera que no es del ámbito de sus funciones dar interpretaciones, alcances o aplicabilidades diferentes a lo normado en el texto de la ley y mucho menos enunciar posiciones que rayan con el texto de la misma.

No le es dable jurídicamente al Ministerio por vía de acto administrativo, fijar condiciones o requisitos diferentes a los señalados en la Constitución Política y la ley o en las normas reglamentarias, porque sería de tal gravedad que vulneraría el régimen normativo vigente y que es exclusivo de ser desarrollado por normas superiores, como en efecto se encuentra plasmado en nuestra legislación.>>⁴

12.- Finalmente, respecto de los demás argumentos presentados en la oposición a la solicitud de suspensión provisional, el despacho considera que:

12.1.- El artículo 231 del CPACA dispone que *<<la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda>>*. Por lo cual es claro que no existe una vulneración al debido proceso si se decreta la suspensión provisional de conformidad con los cargos o argumentos expuestos en la demanda, pues la misma norma así lo permite.

12.2.- En los términos del artículo 231 del CPACA no constituye un requisito para el decreto de la suspensión provisional que la violación de la norma invocada sea *manifiesta, ostensible o evidente* como afirmó la ANT. Esta norma, a diferencia de

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 17 de mayo de 2012. No. de expediente: 2556-08. Magistrado ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.



lo dispuesto en el artículo 152 del CCA, no exige que la violación de la ley sea <<manifiesta>>. Además, la jurisprudencia citada por la demandada hace referencia al artículo 152 del CCA, no al CPACA.

13.- En consecuencia, en la medida en que de la confrontación del acto demandado con las normas superiores invocadas en la solicitud se evidencia la violación del artículo 150 de la Constitución, en los términos del artículo 231 del CPACA se decretará la suspensión provisional del acto cuestionado.

En merito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE

PRIMERO: DECRÉTASE la suspensión provisional de la Circular No. 05 del 29 de enero de 2018 proferida por el director general de la Agencia Nacional de Tierras, mediante la cual se imparten lineamientos para la interpretación y aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 en lo referido a la acreditación de propiedad privada sobre predios rurales.

SEGUNDO: RECONÓZCASE personería para actuar como apoderado de la Agencia Nacional de Tierras a Andrés Velásquez Vargas, portador de la T.P. No.110.994 del C.S. de la J.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia vuelva el expediente al despacho para lo pertinente.

CUARTO: La presente providencia será notificada mediante estado electrónico, en atención a lo dispuesto por el artículo 9 del Decreto 806 de 2020. En el sistema de información SAMAI se encuentran registrados los correos electrónicos de los apoderados de las partes. Se advierte a los sujetos procesales que deberán indicar cualquier modificación en la información de los canales de comunicación electrónica al correo ces3secr@consejodeestado.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Radicado: 11001-03-26-000-2020-00029-00 (65820)
Demandante: Procuraduría General de la Nación

Con firma electrónica
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado