



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

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00140-00 (48766)
Demandante: ORIETTA DAZA ARIZA
Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

Tema: Nulidad simple contra varias disposiciones del Decreto 1465 de 10 de julio de 2013, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir la acción de nulidad promovida, en única instancia, por la señora Orietta Daza Ariza contra algunos artículos del Decreto 1465 de 10 de julio de 2013, expedido por la Nación–Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

SÍNTESIS DEL CASO

La abogada Orietta Daza Ariza, actuando en nombre propio, solicitó la nulidad de varias disposiciones normativas del Decreto 1465 de 10 de julio de 2013, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio del cual se reglamentaron los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de tierras, extinción del derecho de dominio, recuperación y reversión de baldíos adjudicados. Al efectuar la confrontación objetiva de legalidad, la Sala pudo constatar la nulidad parcial de algunas disposiciones contenidas en dicho acto reglamentario.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

La demandante solicita se declare la nulidad de los artículos 8, 13, 15, 21, 23, 24, 25, 28, 29, 35, 37, 38 y 44 del Decreto 1465 de 10 de julio de 2013, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los que señala como violatorios de Artículos 29, 58, 83, 150 numeral 1, 189 numeral 11 de la Constitución Política; y de Artículos 49, 50, 52, 53, 57, 48 numeral 3° y 74 de la Ley 160 de 1994. El decreto acusado fue expedido con el propósito de reglamentar los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, reversión de baldíos adjudicados, entre otros asuntos¹.

¹ Demanda presentada el 20 de septiembre de 2013, obrante a folios 1 a 31 del cuaderno principal.



La demanda fue **admitida** mediante auto del 6 de noviembre de 2013 y **notificada** en debida forma al representante legal de la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural².

Con dicho escrito -la demanda- se presentó **solicitud de medida cautelar**, de la que se corrió traslado oportunamente a la parte demandada³ y fue resuelta por el despacho sustanciador en auto del 30 de julio de 2014⁴. En esa providencia se dispuso **suspender provisionalmente** los efectos de los artículos 8 (inciso 2, del numeral 1) y 38 del Decreto 1465 de 2013, por encontrarse una evidente contradicción entre tales disposiciones y la Ley 160 de 1994. Esa decisión fue **confirmada** por la Sala de Subsección mediante auto de 3 de diciembre de 2014, con ocasión de la resolución del recurso ordinario de súplica formulado por la parte demandada⁵.

1.1.1. Normas señaladas como violadas

La demandante acusa al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de haber empleado la competencia reglamentaria atribuida al ejecutivo por la Constitución Política, para modificar las normas en que dijo fundarse. Formuló, como cargos específicos, los siguientes:

- 1.1.1.1. El artículo 8°, inciso 2 del numeral 1°, del Decreto 1465 de 2013 infringe directamente los artículos 49 y 50 de la Ley 160 de 1994 y los artículos 29 y 58 de la Constitución Política.
- 1.1.1.2. El artículo 13 del Decreto 1465 de 2013 contraría los artículos 49 inciso 3 y 53 de la Ley 160 de 1994; y el artículo 150 numeral 1 de la Constitución.
- 1.1.1.3. Los artículos 15, 28, 29 y 75 del Decreto 1465 de 2013, infringen de manera directa el artículo 57 de la Ley 160 de 1994 y el numeral 1 del artículo 150 de la carta política.
- 1.1.1.4. Los artículos 21, 23, 24 y 25 del Decreto 1465 de 2013, infringen el artículo 50 de la Ley 160 de 1994 y el numeral 1 del artículo 150 constitucional.
- 1.1.1.5. El artículo 35 del Decreto 1465 de 2013 regula aspectos no autorizados en la Ley 160 de 1994, como la cancelación de la inscripción de los títulos de propiedad, de los gravámenes hipotecarios y demás derechos reales constituidos sobre el predio cuando se ha declarado la extinción del dominio sobre el mismo, violando así el artículo 121 de la carta política.
- 1.1.1.6. El artículo 37 del Decreto 1465 de 2013 infringe el artículo 58 de la carta política; el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el artículo 1° de la ley 200 de 1936, y los artículos 2 y 4 de la ley 4a de 1973.

² Folios 34 a 36 del cuaderno principal.

³ Auto de 23 de abril de 2014, obrante a folios 73 y 74 del cuaderno de medidas cautelares.

⁴ Folios 93 a 116, cuaderno medidas cautelares.

⁵ Folios 122 a 130, cuaderno medidas cautelares.



1.1.1.7. El artículo 38 del Decreto 1465 de 2013 viola directamente el artículo 83 constitucional y el artículo 74 de la Ley 160 de 1994.

1.1.1.8. El artículo 44 del Decreto 1465 de 2013, viola el artículo 72, incisos 6 y 7 de la Ley 160 de 1994

1.2. La contestación de la demanda

La apoderada de la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dio contestación a la demanda⁶, y se opuso a las pretensiones contestando a cada uno de los cargos de nulidad alegados por el extremo demandante en los términos que serán objeto de análisis en el acápite relativo a las consideraciones de esta providencia. Manifestó que el decreto acusado no vulnera norma superior alguna y tampoco se observa exceso en el ejercicio de las facultades reglamentarias por parte del ejecutivo.

1.3. Aspectos relevantes del trámite del proceso y alegaciones

En auto del 16 de octubre de 2020 se dispuso **prescindir de la audiencia inicial** de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., habida consideración de que el objeto del litigio consiste en un aspecto de “*puro derecho*” que no requiere la práctica de pruebas, circunstancia que permite dictar sentencia de forma anticipada, en los términos de que trata el artículo 13 (numeral 1) del Decreto 806 de 2020⁷. En consecuencia, en auto del 3 de marzo de 2022 se corrió traslado a las partes para **alegar de conclusión** y al agente del Ministerio Público para que rindiera concepto⁸.

La apoderada de la parte demandada solicitó declarar la legalidad de las normas cuestionadas, pues, a su juicio, los procedimientos agrarios reglamentados son acordes con la ley reglamentada (Ley 160 de 1994) y, en ese orden, reiteró “*cada uno de los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda*”⁹.

El agente del Ministerio Público, doctor Luis Ramiro Escandón Hernández, solicitó declarar la nulidad definitiva de los artículos “18” (sic) y 38 del Decreto 1465 de 2013, por cuanto, en su criterio, desbordan el objeto de la normativa reglamentada y, por consiguiente, en ellos se presenta un exceso en la potestad reglamentaria¹⁰.

La parte actora, por su parte, reiteró los argumentos expuestos en la demanda¹¹.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Presupuestos procesales

Esta Corporación es **competente** para conocer de la demanda interpuesta en el presente asunto, dado que se trata de un acto administrativo de carácter general, que el Gobierno Nacional expidió en ejercicio de la potestad reglamentaria del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Por consiguiente, de conformidad con el numeral 1 del artículo 237 de la Constitución Política y los artículos 137 y 149 del C.P.A.C.A. [modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 24],

⁶ Folios 42 a 71 del cuaderno 1.

⁷ Folios 138 y 139 del cuaderno principal.

⁸ Consulta Sistema de Gestión Judicial SAMAI, índice 76.

⁹ Índice 83, SAMAI.

¹⁰ Índice 80, SAMAI.

¹¹ Índice 81, SAMAI.



le corresponde al Consejo de Estado conocer —en única instancia— de las demandas de nulidad “*contra los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional*”, entre otros¹². Además, el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019¹³, establece que la Sección Tercera de esta Corporación es competente para conocer de “*los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales mineros y petroleros*”.

Por otro lado, la abogada Orietta Daza Ariza se encuentra **legitimada en la causa por activa**, por cuanto “*toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general*”, en los términos del artículo 137 del C.P.A.C.A. De igual manera, se encuentra acreditado que el decreto demandado fue expedido por la Nación—Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, razón suficiente para tener por acreditada su **legitimación en la causa por pasiva** en el presente asunto.

2.2 Análisis de los cargos de nulidad:

2.2.1 Cargo de nulidad formulado en contra del artículo 8 (inciso 2 del numeral 1) del Decreto 1465 de 2013

El artículo 8 (inciso 2, numeral 1) del Decreto 1465 de 2013 establece lo siguiente: [para mayor comprensión se transcribe *in extenso* y se compara con las normas presuntamente vulneradas]:

NORMA ACUSADA	NORMAS VULNERADAS	
Artículo 8 (inciso 2, del numeral 1) del Decreto 1465 de 2013:	Artículos 49 y 50 de la Ley 160 de 1994:	Artículos 29 y 58 de la Constitución Política:
Artículo 8. “El acto administrativo que dé inicio a un procedimiento agrario se notificará y comunicará, así: 1. Mediante inscripción. Para fines de publicidad, inmediatamente se profiera la resolución que disponga adelantar los procedimientos de extinción del derecho de dominio , clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados esta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. Para el efecto, si el predio objeto de la actuación se hallare inscrito, la resolución inicial se anotará en el folio	Artículo 49. “Para efectos de publicidad, la providencia que inicie las diligencias administrativas de clarificación de la propiedad, deslinde o determinación de la indebida ocupación de baldíos, será inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, <u>si el predio se hallare inscrito, diligencia que tendrá prelación.</u> A partir de este registro, el procedimiento que se surta tendrá efecto para los nuevos poseedores o adquirentes de derechos reales. La solicitud, decreto y práctica de pruebas se ceñirá a lo dispuesto en los correspondientes decretos reglamentarios.	Artículo 29. “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado

¹² Pese a que en la demanda se invoca la violación de algunas normas de la Constitución Política, se advierte que el Decreto 1465 de 2013 fue proferido en ejercicio de la potestad reglamentaria y, en el fondo, se trata de una normativa expedida en desarrollo de una función eminentemente administrativa, condición que hace improcedente el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad [recuérdese que, la competencia para conocer de este último medio de control, radica en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación y no en la Subsección].

¹³ Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado



respectivo. <u>Si no se hallare inscrito, con base en dicha resolución el Incoder solicitará la apertura de la respectiva matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación.</u> El registro se efectuará al día siguiente de la fecha de radicación del oficio de solicitud de inscripción de la resolución inicial en la mencionada oficina y los registradores remitirán al Incoder el folio de matrícula respectivo con la constancia de su inscripción. A partir del registro de la resolución inicial o de la apertura de la matrícula inmobiliaria según el caso, las actuaciones administrativas que se adelanten producirán efectos frente a terceros y estos asumirán las diligencias en el estado en que se encuentren" [...] [el aparte subrayado es el que se cuestiona en la demanda].	En estos procedimientos, así como en el de extinción del derecho de dominio sobre tierras incultas, se practicará una diligencia de inspección ocular con intervención de peritos, si así lo solicitan los interesados y sufragán los gastos que demande la diligencia. En caso contrario, el instituto dispondrá que se efectúe con funcionarios expertos de la entidad. Los peritos serán dos (2), contratados por el Incora con personas naturales o jurídicas que se encuentren legalmente autorizadas para ello. Los dictámenes se rendirán con arreglo a los preceptos de esta ley y del decreto reglamentario. En los procedimientos de que trata este capítulo la carga de la prueba corresponde a los particulares". Artículo 50. "Contra las resoluciones del gerente general del Incora que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este capítulo, (sólo)¹⁴ procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente. La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo podrá declarar que en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de	escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertirlas que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso". Artículo 58. "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio".
---	---	---

¹⁴ Recuérdese que la expresión "...sólo..." del artículo 50, de la Ley 150 de 1994, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-623 de 2015.



	títulos debidamente inscritos otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, según lo previsto en esta ley, o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público, o porque se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado, en todo caso quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, conforme a la ley civil. Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento (y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda)¹⁵ se ordenará su inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros”.	
--	---	--

Concepto de violación:

Para el actor, el inciso 2° del numeral 1 del artículo 8 del Decreto 1465 de 2013 vulnera los artículos 49 y 50 de la Ley 160 de 1994, por cuanto considera que el ejecutivo excedió la facultad reglamentaria, prevista en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, al “reformular” y “derogar” las normas citadas de la Ley 160 de 1994. A su juicio, se fijó en el precepto reglamentario un alcance diferente al de la ley reglamentada en la medida en que el decreto autorizó la apertura de la respectiva matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación en los eventos en que el predio no se hallare inscrito, una vez iniciado el procedimiento agrario (de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados), circunstancia que no se encuentra prevista en la Ley 160 de 1994.

Así, en concepto de la demandante, el inciso 2° del numeral 1 del artículo 8 del Decreto 1465 de 2013 excedió los límites de la potestad reglamentaria, “no sólo porque establece una nueva posibilidad de actuación de la administración no prevista en el artículo 49 de la Ley 160 de 1994, sino también, porque excede el sentido material y teleológico de la disposición legal que simplemente establece, para efectos de oponibilidad frente a terceros, la inscripción de la resolución a partir

¹⁵ El aparte tachado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de sentencia C-175 de 2009.



de la cual se inicia el respectivo procedimiento agrario, en el folio de matrícula inmobiliaria, sin que dicha potestad pueda extenderse hasta el punto de que, en ausencia de la inscripción en un folio de matrícula, se ordene su apertura a nombre de la Nación”. Esta normativa de alcance extralimitado a juicio de la parte demandante, también vulneraría el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 58 de esa misma normativa fundamental, porque tal actuación configura una expropiación —sin indemnización— en favor de la Nación.

Posición de la demandada:

Sostiene que la parte demandante pretende demostrar que la finalidad de la norma acusada consiste en que, a partir de la creación del folio de matrícula inmobiliaria, el Estado se apropia del inmueble respectivo. Nada más *“alejado del espíritu de la norma que, por el contrario, permite inferir que la finalidad de la misma es dar publicidad al acto administrativo lo que es concordante con la norma reglamentaria”*¹⁶.

Consideraciones de la Sala:

A. Cuestión previa

La Ley 160 de 1994 —reglamentada con el decreto demandado en el presente asunto— inicialmente fue derogada por la Ley 1152 de 2007 (artículo 178). No obstante, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de esta última ley, por no haberse surtido el trámite de la consulta previa ante las comunidades indígenas y afrodescendientes. En tales condiciones, se revivieron las disposiciones contenidas en la mencionada Ley 160 de 1994.

Con todo, durante el trámite de este proceso fue expedido el Decreto ley 902 de 2017¹⁷ que, en su artículo 82, derogó, entre otros, los artículos 49, 50, 51, 53, 57 incisos 2 y 3, el parágrafo del artículo 63, el artículo 64, el artículo 65 inciso 4, el artículo 69 incisos 1 y 2, el artículo 71, el artículo 73, y el parágrafo 1 del artículo 74 de la ley 160 de 1994, los cuales formaban parte de los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1993 que fueron reglamentados con el Decreto 1465 de 2013, demandado en este contencioso. Lo anterior implicaba la desaparición de los fundamentos de hecho y de derecho del acto demandado —en las normas que se alegan vulneradas por este cargo— y, en consecuencia, plantea un escenario de decaimiento del acto administrativo. No obstante, ni la derogación de la ley, ni el decaimiento del acto impiden que el juez de lo contencioso administrativo realice un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del acto demandado mientras este produjo sus efectos. Al punto, se reitera la línea jurisprudencial que se ha consolidado desde 1991, de acuerdo con la cual es suficiente que un acto administrativo haya tenido vigencia —aunque sea por un breve lapso— para que la jurisdicción contencioso-administrativa deba pronunciarse sobre su legalidad¹⁸.

El análisis de legalidad comprende la evaluación de los requisitos esenciales del acto (que no de su eficacia), con miras a establecer si nació válido o no a la vida jurídica y, por ende, los efectos de la decisión a que haya lugar son retroactivos en tanto buscan restablecer la legalidad alterada. En este orden, aun cuando el acto

¹⁶ Folio 51 del cuaderno principal.

¹⁷ “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de enero de 1991, expediente S – 157.



administrativo haya sido objeto de decaimiento, como sucede en el presente asunto, su presunción de legalidad solo puede ser desvirtuada por una decisión de carácter jurisdiccional¹⁹, de modo que la Sala estudiará el presente cargo de ilegalidad de cara a la confrontación normativa de las normas presuntamente vulneradas de la Ley 160 de 1994 (artículos 49 y 50).

B. Análisis de legalidad

Se demandó la nulidad del inciso 2° del numeral 1 del artículo 8 del Decreto 1465 de 2013, por cuanto, en criterio de la demandante, el ejecutivo se extralimitó en su potestad reglamentaria al contemplar la posibilidad de la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación —en los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación o recuperación de baldíos— cuando el predio no se hallare inscrito. Lo anterior, por cuanto, en el artículo 49 de la Ley 160 de 1994, la inscripción de la resolución del procedimiento agrario es procedente únicamente con fines de publicidad y “[...] si el predio se hallare inscrito”.

Pues bien, desde una perspectiva exegética, la simple comparación del texto del inciso 2° del numeral 1 del artículo 8 del Decreto 1465 de 2013 revela la ampliación que hizo el reglamento, cuanto adicionó una preceptiva, en relación con la manera de llevar a efecto el principio de publicidad respecto de esos actos en los casos en que el inmueble en cuestión no se hallare escrito, consistente en la solicitud de apertura del folio respectivo *“a nombre de la Nación”*.

La parte demandante ve en esta adición al texto legal, no sólo la usurpación de funciones legislativas, sino una modalidad de expropiación al margen de la preceptiva constitucional; mientras que la administración ha ripostado que actuó con un fin diferente, no otro que el de garantizar los fines de publicidad que se propuso realizar el legislador en el artículo 49 de la Ley 160 de 1994.

Ciertamente, la discrepancia hunde sus raíces en el carácter multipropósito del sistema de registro inmobiliario colombiano, en cuanto este persigue, entre otros fines, los asociados a la tradición de derechos reales, como modo de adquisición del dominio de los bienes inmuebles²⁰. Pero, además tiene otros propósitos que guardan relación con la realización del principio de publicidad, para garantía de seguridad en el tráfico de inmuebles.

Ahora bien, los fines de publicidad, que afirma la administración demandada haberse propuesto, han sido excedidos, por cuanto, además de disponer la creación del medio (folio de matrícula) para que, con empleo de éste pueda asegurarse el conocimiento de la medida por parte de terceros, se preceptuó el registro de la propiedad en cabeza de la Nación, excediendo así la competencia de la autoridad reglamentaria, respecto de lo que prescribía la norma legal (artículo 49 de la Ley 160 de 1994).

Este exceso, en modo alguno puede explicarse bajo la asunción de la existencia de alguna suerte de presunción legal de propiedad en cabeza de la Nación sobre el bien carente de matrícula, pues, cualquier entendimiento que haya existido en esa dirección ha de ser desestimado hoy, tras la unificación de la jurisprudencia constitucional, de acuerdo con la cual, si bien es válido afirmar que *“la propiedad*

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 17 de abril de 2008, expediente 0166-01.

²⁰ Código Civil. “Artículo 756. *Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos. De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca*”.



privada de predios rurales se prueba con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha ley”²¹. Tal aserto no impide apreciar que “[d]e no estar acreditada la propiedad privada, se genera una duda sobre la naturaleza jurídica del predio que deberá ser resuelta mediante el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad”²²; procedimiento que resulta obviado con la norma reglamentaria materia de estudio.

En tales condiciones, la Sala declarará la nulidad definitiva del inciso 2 del numeral 1 del artículo 8 del Decreto 1465 de 2013, por cuanto el legislador no autorizó a la administración para que, con ocasión del inicio del procedimiento agrario, pudiera, en virtud de la facultad reglamentaria, ordenar la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria en favor de la Nación; de modo que con su expedición se vulneraron los artículos 49 y 50 de la Ley 160 de 1994, por cuanto el ejecutivo excedió la facultad reglamentaria (artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política).

2.2.2 Cargo de nulidad formulado en contra del artículo 13 del Decreto 1465 de 2013

NORMA ACUSADA	NORMAS VULNERADAS
Artículo 13 del Decreto 1465 de 2013:	Inciso 3° del artículo 49 y ordinal 5° del artículo 53 de la Ley 160 de 1994:
“En los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de tierras de la Nación, y recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, <u>se practicará una diligencia de inspección ocular con la participación de expertos de la Entidad.</u> Parágrafo 1°. En los procedimientos de extinción del derecho de dominio, cuando la causal que lo origina sea la establecida en el numeral 2 del artículo 28 de este decreto, la diligencia de inspección ocular se practicará de conformidad con lo establecido en el inciso del numeral 5, del artículo 53 de la Ley 160 de 1994. Parágrafo 2°. La diligencia de inspección ocular se ordenará mediante auto en el que se señalará la fecha para iniciarla, se determinará el valor para cubrir el costo del peritazgo, cuando este se haya solicitado, la cuenta bancaria en la que se deberá consignar el citado valor, y el término dentro del cual se deberá efectuar la consignación, se dispondrá el sorteo de los peritos y la designación de los funcionarios expertos que habrán de intervenir, y se especificarán los asuntos o aspectos respecto de los cuales versará la diligencia.	Artículo 49. “Para efectos de publicidad, la providencia que inicie las diligencias administrativas de Clarificación de la Propiedad, Deslinde o determinación de la Indebida Ocupación de Baldíos, será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, si el predio se hallare inscrito, diligencia que tendrá prelación. A partir de este registro, el procedimiento que se surta tendrá efecto para los nuevos poseedores o adquirentes de derechos reales. La solicitud, decreto y práctica de pruebas se ceñirán a lo dispuesto en los correspondientes Decretos Reglamentarios. En estos procedimientos, así como en el de extinción del derecho de dominio sobre tierras incultas, <u>se practicará una diligencia de inspección ocular con intervención de peritos, si así lo solicitan los interesados y sufragan los gastos que demande la diligencia.</u> En caso contrario, el Instituto dispondrá que se efectúe con funcionarios expertos de la entidad [...]”. Artículo 53. “[...] 5. En todos los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio deberá practicarse una inspección ocular al predio intervenido por el instituto. Cuando se trate de la causal prevista en la Ley 200 de 1936

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-288 de 2022.

²² Ibidem.



<i>Esta providencia se comunicará a las partes, a los solicitantes que sean sujetos de reforma agraria y a los terceros interesados, mediante oficio al que se le anexará copia del acto y el cual se remitirá a la dirección que obre en el expediente, así mismo se enviará a la Procuraduría General de la Nación, al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales que corresponda”.</i>	<i>y la presente ley, <u>los dictámenes serán rendidos por dos peritos que contrate el INCORA con personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas para ello, pero la práctica, elaboración y rendición del experticio [sic] se someterá a las reglas establecidas en esta ley y a lo que disponga el decreto reglamentario”.</u></i>
---	--

Concepto de violación:

El inciso 3º del artículo 49 de la Ley 160 de 1994 prescribe que en los procedimientos a los que este se refiere y en el de extinción de dominio sobre tierras incultas **se practicará una diligencia de inspección ocular con intervención de peritos, si así lo solicitan los interesados y sufragan los gastos que demande la diligencia**, y que sólo en caso contrario, el instituto dispondrá que se efectúe con funcionarios expertos de la entidad. A su vez, el artículo 13 del Decreto 1465 de 2013 establece que, en los procedimientos de extinción del derecho de dominio agrario, clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de tierras de la Nación, y recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, **se practicará una diligencia de inspección ocular con la participación de expertos de la entidad**. La demandante argumentó que este último artículo no reglamentó, sino que modificó aquella previsión legal y cercenó el derecho de los sujetos de los procesos agrarios a que la diligencia de inspección ocular sea realizada por peritos ajenos a la entidad con la consiguiente garantía del principio de imparcialidad, frente a la autoridad administrativa que adelanta los procedimientos agrarios. Además, adujo que vulnera el artículo 53 de la Ley 160 de 1994, el cual dispone, que cuando se trate de la causal prevista en la Ley 200 de 1936, relacionada con el **procedimiento de extinción del derecho de dominio**, los dictámenes serán rendidos por **dos peritos que contrate el INCORA** con personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas para ello, no por funcionarios de la entidad.

A manera de colofón, afirmó la accionante que el decreto reglamentario estableció un proceder diametralmente contrario al prescrito por el artículo 49 de la Ley 160 de 1994, en la medida en que aquel prescribió, respecto de la diligencia de inspección ocular, que ésta “[...] *se practicará con la participación de expertos de la Entidad*”, sin que se haya contemplado la posibilidad de que los interesados contraten peritos ajenos aquella. A juicio de la parte actora, el ejecutivo se excedió en el ejercicio de la facultad reglamentaria, porque desconoció que la función de modificar las leyes está a cargo del Congreso de la República, según el artículo 150, numeral 1, de la Constitución Política.

Posición de la demandada:

Adujo que, los cuestionamientos de ilegalidad que se hacen respecto del artículo 13 del decreto acusado carecen por completo de fundamento, por cuanto “*parten de una lectura incompleta y sesgada de la norma acusada*”²³.

Consideraciones de la Sala:

La Sala ha realizado un estudio integral del artículo 13 del Decreto 1465 de 2013, incluidos sus dos párrafos, lectura que echó de menos la demandada, y que

²³ Folio 54 del cuaderno principal.



arroja una comprensión, ciertamente, diferente a la que de su legalidad se hace en la demanda.

Esa lectura integral del artículo permite apreciar, por un lado, que éste, en su primer párrafo, trae una prescripción particular para los procedimientos de extinción del derecho de dominio “*cuando la causal que lo origina sea la establecida en el numeral 2 del artículo 28 de este decreto*” (por incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, por violación de las normas ambientales en la explotación del predio). Tal prescripción consiste en la disposición de la práctica de la diligencia de inspección ocular de “*conformidad con lo establecido en el inciso del numeral 5, del artículo 53 de la Ley 160 de 1994*”, es decir, según lo prescrito en el inciso 2 del numeral 5 referenciado, con rendición de experticios por dos funcionarios calificados del Ministerio del Medio Ambiente o de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el municipio de ubicación del inmueble, conforme a las reglas y metodología que para tal efecto señale el reglamento.

Por otro lado, este artículo, en su párrafo 2 preceptúa, ya al margen del supuesto de hecho particular que incorpora el primer párrafo, que “*la diligencia de inspección ocular se ordenará mediante auto en el que se señalará la fecha para iniciarla, se determinará el valor para cubrir el costo del peritazgo, cuando este se haya solicitado, la cuenta bancaria en la que se deberá consignar el citado valor, y el término dentro del cual se deberá efectuar la consignación, se dispondrá el sorteo de los peritos y la designación de los funcionarios expertos que habrán de intervenir, y se especificarán los asuntos o aspectos respecto de los cuales versará la diligencia*” (énfasis añadido).

Así, pues, la norma acusada, en su párrafo 1 configura un válido desarrollo del inciso 2 del numeral 5 del artículo 53 de la Ley 160 de 1994, al cual remite, y, apreciada integralmente en función de lo que preceptúa en su párrafo 2, la disposición demandada no excluye la posibilidad de que las partes soliciten la inspección ocular con intervención de peritos —previo pago de los gastos correspondientes—, como una posibilidad adicional a su práctica por servidores públicos expertos de la entidad.

En ese orden, la norma acusada no constituye un exceso de la potestad reglamentaria, no invade las competencias asignadas al legislador, ni vulnera los artículos 49 y 53 de la Ley 160 de 1994, en los que fue establecido trámite de la inspección judicial en los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de tierras, recuperación de baldíos y extinción del derecho de dominio. Por el contrario, contribuye a que el ordenamiento jurídico sea eficaz y coherente para la práctica de dicha prueba en los procedimientos administrativos referidos. En consecuencia, la Sala despachará desfavorablemente la solicitud de nulidad del artículo 13 del Decreto 1465 de 2013, de conformidad con las razones expuestas en esta sentencia (norma que fue compilada en el artículo 2.14.19.2.9 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015²⁴).

2.2.3 Cargos de nulidad formulados contra los artículos 15, 28 y 29 del Decreto 1465 de 2013:

NORMA ACUSADA	NORMAS VULNERADAS	
Artículo 15 del Decreto 1465 de 2013 [se transcribe únicamente el aparte demandado]:	Artículo 57 de la Ley 160 de 1994 [los incisos 2 y 3 de esta norma fueron derogados por el	Artículo 150, numeral 1, Constitución Política:

²⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.



	artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017]:	
“En los procedimientos de extinción del derecho de dominio, además de los aspectos citados en el artículo anterior, se tendrán en cuenta como prueba principal de la explotación agrícola y pecuaria los siguientes aspectos: 1. Se verificará por parte de los peritos o los funcionarios que practiquen la diligencia de inspección ocular, el hecho de que el predio o parte de él, <u>se encuentre explotado de manera estable</u> en los términos establecidos en la Ley 160 de 1994 y no de manera accidental o transitoria, salvo interrupciones justificadas por descanso o rotación [...].	“Para todos los efectos legales se considerará que <u>no están cobijadas por la regla sobre extinción del dominio, las extensiones que dentro del año inmediatamente anterior a la fecha en que se practique la inspección ocular,</u> conforme al artículo 53 de esta ley, se encontraban económicamente explotados de acuerdo con las disposiciones de la Ley 200 de 1936 y de la presente ley, y cumpliendo las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente”.	“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes [...]”.
Artículo 28 del Decreto 1465 de 2013 [se transcribe únicamente el aparte demandado]: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 160 de 1994, será procedente la declaración administrativa de extinción del derecho de dominio, cuando se verifique alguna de las siguientes causales: 1. El <u>incumplimiento de la función social de la propiedad, por inexplotación del predio. Esta causal opera respecto de los predios rurales, en los cuales se dejare de ejercer posesión y explotación económica en los términos previstos en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, durante 3 años continuos [...]</u>”.		
Artículo 29 del Decreto 1465 de 2013: “No será procedente la declaración de extinción del derecho de dominio, cuando las causales previstas en el artículo anterior, obedezcan a hechos constitutivos de fuerza mayor y caso fortuito, de acuerdo con las normas legales vigentes sobre la materia. El término para declarar la extinción del derecho de dominio se suspende, a partir de la ocurrencia de los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y mientras tal		



situación subsista, pero su ocurrencia no libera al propietario de la obligación de demostrar una explotación económica regular y estable antes y después de la época en que sobrevinieron tales hechos".		
--	--	--

Concepto de violación:

Reprocha la demandante que el **artículo 15 del Decreto 1465 de 2013** fije, como factor de verificación por los peritos o los funcionarios que practiquen la diligencia de inspección ocular en los procedimientos de extinción de dominio agrario, la explotación **estable** del predio en los términos establecidos en la Ley 160 de 1994 y no de manera accidental o transitoria; y que, en línea con esto, el **artículo 28, numeral 1, del Decreto 1465 de 2013 prescriba la procedencia** de la declaración administrativa de extinción del derecho de dominio cuando se verifique, entre otras, la siguiente causal:

"1. El incumplimiento de la función social de la propiedad, por inexplotación del predio. Esta causal opera respecto de los predios rurales, en los cuales se dejare de ejercer posesión y explotación económica en los términos previstos en el Artículo 1° de la Ley 200 de 1936, durante 3 años continuos".

Protesta, por la misma cuerda, que el **artículo 29 del Decreto 1465 de 2013** preceptúe que, aún cuando el término para declarar la extinción del derecho de dominio se suspenda a partir de la ocurrencia de los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y mientras tal situación subsista, la ocurrencia de esas excepcionales circunstancias no libere al propietario de la obligación de demostrar una **explotación económica regular y estable** antes y después de la época en que sobrevinieron tales hechos.

La demandante realiza la confrontación normativa con el artículo 57 de la Ley 160 de 1994, que dispone:

*"Para todos los efectos legales se considerará que **no están cobijadas por la regla sobre extinción del dominio, las extensiones que dentro del año inmediatamente anterior a la fecha en que se practique la inspección ocular, conforme al artículo 53 de esta ley, se encontraban económicamente explotados de acuerdo con las disposiciones de la Ley 200 de 1936 y de la presente ley [...]**"*

En criterio de la demandante, al exigirse en las normas reglamentarias glosadas la **"demostración de la explotación económica de los predios de manera regular y estable"**²⁵, el ejecutivo excedió el ejercicio de su potestad reglamentaria, toda vez que, materialmente, suprimió o derogó una disposición de raigambre legal (artículo 57, Ley 160 de 1994) que establece la imposibilidad de adelantar procesos de extinción de dominio sobre los predios que hayan sido explotados dentro del año anterior a la inspección ocular. Tal circunstancia, a su juicio, implica una vulneración del artículo 150 de la Carta Política, numeral 1, por cuanto es facultad del legislador y no del ejecutivo derogar las leyes.

Posición de la demandada:

Considera esta parte que el cargo planteado en la demanda se explica por la lectura incompleta que allí se hace de los artículos 52 a 64 de la Ley 160 de 1994, con

²⁵ Folio 17 del cuaderno principal.



especial referencia, según subraya que de él hizo, al inciso 1 del 52, en cuanto establece, **en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos**, y al artículo 57, en cuanto preceptúa que, ***“para todos los efectos legales se considerará que no están cobijadas por la regla sobre extinción del dominio, las extensiones que dentro del año inmediatamente anterior a la fecha en que se practique la inspección ocular, conforme al artículo 53 de esta Ley, se encontraban económicamente explotadas de acuerdo con las disposiciones de la Ley 200 de 1936 y de la presente Ley [...]”***

En su parecer, las disposiciones legales por ella transcritas hacen de la ausencia de posesión en los términos establecidos en el artículo 2 de la Ley 200 de 1936 (explotación económica regular, según el artículo 58 de la misma Ley 160) una causal de extinción del derecho del dominio en favor del Estado. Es esta una causal, que difiere del hecho de que, *“para que se dé el inicio de un procedimiento de extinción del derecho del dominio se deben haber dado los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad traducidos en este caso en la inexplotación durante un término igual o superior a tres años”*; supuestos que han de ser objeto de verificación en el curso del procedimiento administrativo.

En síntesis, argumentó que el legislador creó, a manera de regla probatoria, una presunción según la cual se entienden explotados de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 200 de 1936, aquellas porciones de terreno en las que se observe una explotación, con un término de iniciación no inferior a un año al momento de la inspección ocular (inciso 2 del artículo 58 de la Ley 160 de 1994), de manera que las porciones de terreno, respecto de las cuales se verifique dicha circunstancia se excluirán de la extinción del derecho de dominio.

Entendidas así las normas legales que la accionante dijo violadas, denotó la apoderada de la demandada que el artículo 15 del Decreto 1465 de 2013, lejos de ser contrario al artículo 57 de la Ley 160 de 1994, *“indica claramente que en la inspección ocular se deberán verificar aspectos que muestren si se ha dado, o no, una explotación regular y estable de los predios en los términos de la Ley 160 de 1994, lo que se traduce en la verificación de si durante el año anterior a la fecha de la inspección ocular la misma se ha producido, lo cual conducirá a determinar si es procedente, o no la extinción del derecho del dominio”*. Agregó que tampoco se revela contrario al artículo 57 de la ley, el artículo 28 del Decreto 1465 de 2013, que simplemente enumera las causales de extinción del derecho del dominio, señalando que el incumplimiento de la función social de la propiedad, por inexplotación del predio, opera respecto de los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión y explotación económica en los términos previstos en el artículo 10 de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, precepto este que, dijo, *“guarda concordancia con lo prescrito en el Artículo 53 de la Ley 160 de 1994”*, el cual debe diferenciarse de la presunción que establecen los artículos 57 y 58 *ejusdem*. Y, respecto del artículo 29 del decreto reglamentario en estudio, cuyo objeto es el de establecer las causales de justificación, dice que la demandante, al echar de menos en su redacción la regla acerca de que se entiende como explotación regular y estable (aquella que se verifica iniciada con un año de anterioridad, en la inspección ocular), y con fundamento en la falta de inclusión de esa regla, concluye equivocadamente, que este artículo del reglamento deroga, contra derecho, el artículo 57 de la Ley 160 de 1994, cuyo entendimiento correcto es el establecimiento de una presunción de debida explotación de los fundos, cuando la inspección permite determinar que inició un año antes de su realización.

Consideraciones de la Sala:



El estudio de la legalidad de la normativa acusada bajo este cargo debe hacerse mediante una confrontación sistemática, tanto de ella, como de los artículos que conforman el capítulo XI de la Ley 160 de 1994, con un adecuado entendimiento de la normativa referida por el legislador de ese año, en particular, del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 al que expresa o tácitamente remite. Esto último, porque, como bien lo develó la jurisprudencia constitucional²⁶, la Ley 160 de 1994 hizo remisión a ese artículo de la Ley 200 de 1936, entre otros, en los artículos 52, 53, 57 y 58, una remisión particularmente referida al sentido y alcance que ha de darse a la explotación económica de la tierra y, más concretamente, a la posesión consistente en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, *“como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica”*.

Ahora bien, el legislador de 1994 estableció en el inciso 1 del artículo 58 de la Ley 160 que, para efectos de lo establecido en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, vale decir, para efectos de la configuración de la causal de extinción del dominio por inexplotación del predio había de tomarse en consideración el alcance que el legislador de 1936 dio a la *“explotación económica”*, contraída a la ejecución de hechos positivos propios de dueño, *“como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica”*, cualificando esa ejecución con los adjetivos de *“regular”* y *“estable”*, y aún más, concretando el significado de estos, en su inciso 2º, como aquella explotación que al momento de la práctica de la inspección ocular tuviera más de un (1) año de iniciada, siempre que se hubiera mantenido sin interrupción injustificada.

Luego, la explotación *“estable”* que prescribió el **artículo 15 del Decreto 1465 de 2013** como objeto de la verificación que deben realizar los peritos o los funcionarios (según el caso) que practiquen la diligencia de inspección ocular, no constituye un exceso, sino una materialización de la voluntad del legislador, que cobra mayor claridad, sin sacrificio de su natural significado, cuando se establece que repugna a esa estabilidad la explotación signada por la accidentalidad o transitoriedad, a menos que estos defectos se encuentren justificados por descanso o rotación. Por tanto, no encuentra esta Sala vocación de prosperidad en el cargo de demanda en lo que concierne al artículo 15 del Decreto 1465 de 2013.

Ahora, en lo que respecta al **artículo 28, numeral 1, del Decreto 1465 de 2013**, —inmerso en el título II, de las **disposiciones especiales**, capítulo I **la extinción del derecho de dominio**— relativo a las causales de dicha extinción, concretamente a la causal de extinción del derecho por incumplimiento de la función social de la propiedad por *inexplotación* del predio, la Sala encuentra en esta, una disposición armónica con el artículo 52 de la Ley 160 de 1994. Primero, porque un adecuado entendimiento de la causal en función del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 y en línea con el artículo 58 de la Constitución Política permite apreciar en ésta, la consecuencia que el legislador ha derivado de la inobservancia de la función social de la propiedad inmueble y rural; y, segundo, porque ha sido el mismo legislador quien, luego de establecer en el inciso 1 del artículo 52 *“la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos”*, a renglón seguido, en el inciso 2 del mismo artículo, preceptuó textualmente que *“también será causal de extinción del derecho de dominio, la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos”*. Luego, al prescribir, el artículo 28 del reglamento, como causal de extinción del dominio rural, el incumplimiento de la función social de la propiedad debido a la inexploración

²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, SU 288 de 2022.



económica por un lapso de tres (3) años, nada agregó, ni estableció en contradicción con la ley que se propuso reglamentar; ni incurrió en esos vicios el **artículo 29 del Decreto 1345 de 2013**, cuando, al reglamentar las circunstancias justificativas de la falta de explotación que se haya podido verificar durante la inspección ocular, trae al texto lo que sobre el punto prescribió el mismo artículo 52 de la Ley 160 de 1994, para aludir a hechos constitutivos de fuerza mayor y caso fortuito, por un tiempo contado a partir de la ocurrencia de los hechos constitutivos de aquellas eximentes, aclarando que estos no relevan al propietario de la obligación de demostrar una explotación económica regular y estable (calificativos que, ya se vio, son legales) antes y después del periodo en que sobrevinieron tales hechos.

Finalmente, la acusación por ilegalidad del artículo 75 del decreto en estudio quedó huérfana de concepto de violación, y ninguna relación encuentra la Sala entre ese artículo y el 52 de la Ley 160 de 1994.

Por tanto, y en atención a lo expuesto, no prosperan las pretensiones declarativas de nulidad atinentes a los artículos 15, 28, 29 y 75 del Decreto 1345 de 2013.

2.2.4. Los artículos 21, 23, 24 y 25 del Decreto 1465 de 2013, infringen el artículo 50 de la Ley 160 de 1994 y el numeral 1 del artículo 150 constitucional.

NORMA ACUSADA	NORMAS VULNERADAS
Artículo 21 del Decreto 1465 de 2013: <i>“Acción de revisión ante el Consejo de Estado. Contra las resoluciones dictadas en los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, clarificación de la propiedad y deslinde de tierras de la Nación también procede la acción de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la firmeza de la respectiva resolución.</i> <i>Durante ese término la ejecución de las resoluciones que dicte el Incoder en los procedimientos agrarios de <u>extinción del dominio y clarificación de la propiedad</u> permanecerá en suspenso, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de las providencias. <u>El efecto suspensivo de estos actos se mantendrá hasta que transcurrido dicho lapso se verifique que la demanda no fue presentada, o que habiéndolo sido fue rechazada o que sus pretensiones fueron desestimadas.</u></i> Artículo 23 del Decreto 1465 de 2013:	Artículo 50 de la Ley 160 de 1994²⁷: <i>“Contra las resoluciones del gerente general del Incora que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este capítulo, (sólo)²⁸ procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente. La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo (sic) podrá declarar que en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción</i>

²⁷ Artículo derogado por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017. Se reiteran las consideraciones expuestas en el numeral 2.2.1, letra A, acápite denominado “cuestión previa”; por consiguiente, se hace la confrontación normativa con base en esta norma aun derogada.

²⁸ Se recuerda que la expresión “...sólo...” del artículo 50, de la Ley 150 de 1994, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-623 de 2015.



<i>“Ejecutoria de las resoluciones finales de extinción y clarificación. En firme las resoluciones de extinción del derecho de dominio y clarificación de la propiedad, si no se solicita la revisión dentro del término indicado, o cuando intentada aquella la demanda respectiva fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la revisión impetrada, el Incoder remitirá a la oficina de registro correspondiente copia de las providencias para su respectiva inscripción”.</i>	<i>extraordinaria, según lo previsto en esta ley, o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público, o porque se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado, en todo caso quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, conforme a la ley civil.</i>
Artículo 24 del Decreto 1465 de 2013: <i>“Ejecutoria de las resoluciones finales de deslinde y recuperación. En firme las resoluciones de deslinde de tierras de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, (sic) y sin perjuicio del derecho que asiste a los afectados de interponer la acción de revisión de estos actos ante el Consejo de Estado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria el Incoder remitirá a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente copia de las providencias para su respectiva inscripción y poder proceder a dar cumplimiento a lo resuelto en cada caso”.</i>	<i>Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento (y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda)²⁹ se ordenará su inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros”.</i>
Artículo 25 del Decreto 1465 de 2013: <i>“Carácter ejecutorio de los actos de recuperación y deslinde. En firme los actos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y de deslinde, serán suficientes para que el Incoder, por sí mismo o con la colaboración de las autoridades de Policía que juzgue necesarias, proceda a ejecutarlos de inmediato.</i> <i>Si el ocupante se negare a la entrega voluntaria del predio indebidamente ocupado, el Incoder solicitará el apoyo de las autoridades de Policía, para que en un término no superior a diez (10) días se haga efectivo el cumplimiento de la decisión administrativa, restituyéndose los bienes baldíos a la Nación”.</i>	

Concepto de violación:

La demandante acusa la ilegalidad del artículo 21 del Decreto 1465 de 2013, por infracción directa del artículo 50 de la Ley 160 de 1994, por cuanto, en su criterio, el artículo 21 restringió el efecto suspensivo de los actos administrativos demandados en revisión ante el Consejo de Estado, **únicamente**, a los procesos de extinción de dominio y clarificación de la propiedad. Considera que con ello se excluyó, sin ninguna justificación, la “suspensión de los efectos de la decisión”³⁰ en los

²⁹ Como se dijo anteriormente, el aparte tachado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de sentencia C-175 de 2009.

³⁰ Folio 19, cuaderno principal.



procedimientos de deslinde y recuperación de baldíos, con lo que se modificó —sin facultad para ello— aquella disposición legal del artículo 50.

A juicio del actor, como quiera que el artículo 21 del Decreto 1465 de 2013 guarda relación con lo dispuesto en los artículos 23, 24 y 25 *ejusdem*, estos también fueron demandados, por cuanto, en su orden, el artículo 23 estableció el alcance de la “*ejecutoria de las resoluciones de extinción de dominio y clarificación*”, el artículo 24 reglamentó la “*ejecutoria de las resoluciones de deslinde y recuperación*”, y el artículo 25 reiteró el “*carácter executorio ÚNICAMENTE respecto de las decisiones proferidas en el curso de los procedimientos de recuperación de baldíos y deslinde de tierras*”³¹, sin que el legislador haya autorizado tales distinciones, pues la norma reglamentada —artículo 50, Ley 160 de 1994— estableció, para efectos de publicidad, la misma situación para todos los procedimientos agrarios de que trata el capítulo X de la Ley 160 de 1994 (clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos). Protesta, entonces, un exceso de la potestad reglamentaria del ejecutivo, habida consideración de los efectos jurídicos disímiles prescritos para los actos definitivos de los procedimientos de extinción de dominio y clarificación, por un lado, y de deslinde y recuperación, por el otro.

Posición de la demandada:

La parte demandada manifestó que la suspensión automática de los efectos del acto administrativo, en los eventos en que se presente demanda de revisión ante el Consejo de Estado, se predica únicamente en relación con los procedimientos de clarificación de la propiedad y extinción de dominio, según lo disponen el inciso 2 del artículo 50 y el artículo 53 de la Ley 150 de 1994. Por consiguiente, indica, esa fue la distinción que se hizo en el decreto acusado, teniendo en cuenta que se trata de procesos de diferente naturaleza y, por tanto, con distintos efectos³².

Consideraciones de la Sala:

El artículo 50 de la Ley 160 de 1994 [derogado por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017] establecía los recursos legales que procedían contra los actos administrativos que decidían los procedimientos agrarios de deslinde, clarificación y recuperación de baldíos. Dicha norma determinaba que procedía el recurso de reposición, en los términos del anterior Código Contencioso Administrativo y la acción de revisión ante el Consejo de Estado³³.

El inciso segundo de la misma norma contemplaba un conjunto de situaciones en relación con el contenido de la decisión que culminaba el procedimiento agrario de clarificación de la propiedad. En particular, prescribía las declaraciones que se podían efectuar sobre el inmueble objeto de dicho procedimiento. Además, establecía, a manera de salvedad que, en los eventos en que se declarara que existiera propiedad privada o que el bien hubiere salido del patrimonio del Estado, quedarían a salvo los derechos de los poseedores materiales del inmueble³⁴.

³¹ Folio 22, cuaderno principal.

³² Folios 61 a 65, cuaderno principal.

³³ Establecía la norma (artículo 50, inciso 1, Ley 160 de 1994): “*Contra las resoluciones del gerente general del Incora que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este capítulo, ~~(sólo)~~ procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente*”.

³⁴ Así lo establece el inciso 2: “*La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo (sic) podrá declarar que en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados por un lapso no menor del término que*



El inciso tercero *ejusdem*, por su parte, preveía los efectos de la incoación de la acción de revisión ante el Consejo de Estado. Esta disposición determinaba que, el acto administrativo que terminara el procedimiento agrario podía inscribirse en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para garantizar la publicidad ante terceros, siempre y cuando: (i) no se formulara acción de revisión, (ii) de incoarse tal acción, la misma fuera rechazada, o (iii) se negaran las pretensiones de la demanda³⁵.

La Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de la constitucionalidad de citado artículo 50 y, en sentencia C-623 de 2015, precisó:

“Una interpretación en el sentido literal del artículo 50 de la Ley 160 de 1994, permite arribar a las siguientes conclusiones:

(i) Uno de los recursos legales que procede frente a las decisiones de fondo con que finalizan los procedimientos administrativos de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos es la acción de revisión.

(ii) El inciso segundo del artículo 50 establece de manera expresa el contenido que puede ser objeto de clarificación de la propiedad, en el cual se advierte que, en todo caso, cuando se declara que en relación con el inmueble objeto de clarificación, existe propiedad privada o que salió del patrimonio del Estado, quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, de acuerdo con la ley civil.

(iii) Con respecto a la inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros, el último inciso de esta norma establece: ‘Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento’ y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o en caso de haberse presentado, esta fuere rechazada, o se hubiesen negado las pretensiones de la demanda, podrá procederse a la inscripción del acto en la oficina de registro de instrumentos públicos. Es decir, que de acuerdo con esta interpretación, el inciso tercero sólo estaría regulando lo concerniente a la inscripción del acto administrativo con que finalizan los procesos agrarios de clarificación.

Sin embargo, de la expresión ‘Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento’, puede derivarse que lo concerniente a los efectos de la ejecutoria abarca todos los procesos agrarios que regula el capítulo X de la Ley 160 de 1994 -clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos-, esto, por cuanto el legislador no hace alusión expresa al tipo de procedimiento al que se refiere y tampoco se ocupa de abordar en párrafos precedentes, lo atinente a la inscripción de los actos administrativos con que culminan los procesos de deslinde y recuperación de baldíos” (resalta la Sala).

Con fundamento en lo anterior, la Corte declaró la inexequibilidad de la expresión “[...] y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda [...]”, contenida tanto en el inciso tercero de la misma norma (artículo 50) como en el artículo 53 de la Ley 160 de 1994, atinente al procedimiento de extinción de dominio agrario.

señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, según lo previsto en esta ley, o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público, o porque se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado, en todo caso quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, conforme a la ley civil”.

³⁵ Así era su tenor literal: “Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda, se ordenará su inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros”.



La inexequibilidad de aquella expresión tuvo fundamento, precisamente, en que la Corte Constitucional consideró que la medida de suspensión automática de los actos administrativos con los que terminan los procesos agrarios de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, ante la demora que implica la revisión jurisdiccional de tales procedimientos, resulta desproporcionada en tanto sacrifica *“a largo plazo, la realización de fines constitucionales de gran relevancia como garantizar progresivamente el acceso a la tierra de población vulnerable, contenido en el artículo 64 Superior”*.

En este escenario y según lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-623 de 2015, para la Sala es claro que las condiciones previstas en la norma reglamentada (artículo 50, Ley 160 de 1994) no sólo son exigibles en los procesos de clarificación de la propiedad sino también en los procesos especiales agrarios de deslinde y recuperación de baldíos a los que se hace referencia en el capítulo X de la misma normativa. *Mutatis mutandis* —y contrario a lo que sostiene la parte demandada— no cabe predicar efectos disímiles para los procedimientos de extinción de dominio y clarificación, por un lado, y deslinde y recuperación de la propiedad, por el otro, pues se trata del mismo cauce procesal para tales trámites agrarios, salvo el de extinción de dominio que tiene una regulación especial (arts. 52 y ss., Ley 160 *ejusdem*).

Ahora, la Sala debe insistir en que la presentación de la acción de revisión ante la jurisdicción contenciosa administrativa no suspende automáticamente el acto administrativo que culmina el procedimiento agrario de que se trate (clarificación, deslinde, recuperación de baldíos, incluso de extinción del dominio) y, en ese sentido, resulta inane la distinción que se hizo en los artículos 21 y 23 del decreto acusado, en cuanto a los efectos de la suspensión del acto administrativo en los eventos que se presente la acción de revisión ante esta Corporación. En efecto, quien opte por presentar la acción de revisión puede solicitar la suspensión de los actos administrativos que pongan fin al procedimiento agrario, casos en los que será el juez quien determine la procedencia de esta (artículos 229 y ss. CPACA), sin que se entienda que opera su suspensión automática.

En tales condiciones y para guardar correspondencia con lo decidido por la Corte Constitucional, se impone para la Sala declarar la nulidad parcial del inciso segundo del artículo 21 del Decreto 1465 de 2013, en cuanto dispone que: “[...] *Durante ese término la ejecución de las resoluciones que dicte el Incoder en los procedimientos agrarios de extinción del dominio y clarificación de la propiedad permanecerá en suspenso, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de las providencias. El efecto suspensivo de estos actos se mantendrá hasta que transcurrido dicho lapso se verifique que la demanda no fue presentada, o que habiéndolo sido fue rechazada o que sus pretensiones fueron desestimadas*”.

Lo propio se hará en relación con el artículo 23 del mismo decreto, en cuanto a la expresión: “[...] *si no se solicita la revisión dentro del término indicado, o cuando intentada aquella la demanda respectiva fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la revisión impetrada*”, pues, al no proceder la suspensión automática de los efectos del acto administrativo que culmine el procedimiento agrario —al margen de su naturaleza—, es claro que, una vez cobre firmeza la decisión, lo procedente es la inscripción en la oficina de registro correspondiente, sin que exista la posibilidad de entender que sus efectos se encuentran suspendidos por el simple hecho de haberse presentado la demanda de revisión ante esta Corporación.



Aparte, se declarará la legalidad condicionada respecto del artículo 24 del Decreto 1465 de 2013, bajo el entendido de que los efectos que allí se predicen en cuanto a la ejecutoria de las decisiones de la administración agraria³⁶ se encuentran referidos no solo a los procedimientos de deslinde y recuperación de baldíos, sino también a los de clarificación de la propiedad, pues la norma reglamentada — artículo 50, Ley 160 de 1994— se refiere indistintamente a los procedimientos que forman parte del capítulo X, esto es, “clarificación, deslinde y recuperación de baldíos”.

En lo que atañe al artículo 25 demandado, la Sala encuentra que, lo que allí se prescribe es consecuencia directa de la ejecutoriedad del acto administrativo en los procesos de deslinde y recuperación de baldíos, pues, una vez en firme tal decisión, claramente la administración debe propender por su ejecución inmediata, para lo cual, sin duda, puede solicitar colaboración de las autoridades de policía, con miras a restituir los bienes baldíos de la nación. En este sentido, no se encuentra reparo alguno en cuanto a su legalidad, razón por la cual se negará la nulidad deprecada por este aspecto.

2.2.5 Nulidad solicitada, del artículo 35 del Decreto 1465 de 2013:

NORMA ACUSADA	NORMA VULNERADA
Artículo 35 del Decreto 1465 de 2013: <i>“La resolución que culmine el procedimiento de extinción de derecho de dominio privado declarará si hay lugar o no a la extinción total o parcial del inmueble a favor de la Nación.</i> <i>Si el INCODER se pronuncia declarando la extinción total del derecho de dominio, <u>en la providencia se ordenará la cancelación de la inscripción de los títulos de propiedad, de los gravámenes hipotecarios y los demás derechos reales constituidos sobre el fundo.</u></i> <i>Si el INCODER se pronuncia declarando la extinción parcial del derecho de dominio, a efectos de identificar con precisión la porción afectada por la determinación, la providencia deberá señalar los linderos correspondientes a la parte del predio cuya extinción se declara” (se resalta).</i>	Artículo 121 de la Constitución Política <i>“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.</i>

Concepto de violación:

La demandante deprecia la declaración de nulidad del artículo 35 del Decreto 1465 de 2013 por considerar que la administración agraria no tiene competencia para ordenar la cancelación de títulos de propiedad y los demás derechos reales constituidos sobre el fundo. Sobre el particular, expresó:

“Respecto de la orden cancelar la inscripción de los títulos de propiedad, de los gravámenes hipotecarios y los demás derechos reales constituidos sobre el fundo, en aquellos casos en que la decisión del INCODER sea declarar la extinción del derecho de dominio, es preciso mencionar, que esta disposición excede las estipulaciones [sic] de la Ley 60 [sic] de 1994, puesto que en parte alguna se ha autorizado por el legislador para que el ejecutivo otorgue

³⁶ Cabe aclarar que, según lo establece el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015, “todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)”.



competencias a INCODER para ordenar la cancelación de la inscripción de los títulos de propiedad³⁷.

Posición de la demandada:

El extremo demandado solicitó negar las pretensiones de la demanda respecto de este cargo, toda vez que la norma cuestionada desarrolla el artículo 53 de la Ley 160 de 1994 y es de la naturaleza del procedimiento que las “[...] áreas cobijadas por la declaración [se refiere a la extinción del dominio agrario], reviertan al patrimonio de la Nación, no sin antes suprimir la titularidad del dominio”³⁸.

Consideraciones de la Sala:

Se ha considerado que el derecho agrario responde a postulados de la solidaridad social³⁹, y que, la introducción de la función social de la propiedad y su desarrollo en el agro, con la Ley 200 de 1936 —“de tierras”—, fue concebida, desde ese momento, como un fundamento⁴⁰, no como una limitación de la propiedad privada de los predios agrarios, de la misma forma en la que lo son el título y la tradición, que frecuentemente no se perfeccionan en los campos colombianos⁴¹. La función social de la propiedad agraria supone así unos presupuestos equivalentes a las condiciones de “suficiencia” y “del no desperdicio”, que justifican la apropiación privada de bienes en la concepción clásica de

³⁷ Folio 23, cuaderno principal.

³⁸ Folio 65, cuaderno principal.

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-595 de 1999.

⁴⁰ «“La propiedad... no se basa únicamente en el título inscrito, sino que tiene su fundamento en la función social que desempeña y la posesión consiste en la explotación económica de la tierra”, son los términos textuales del Mensaje del Presidente López al Congreso de 1932». Ibidem.

⁴¹ «Para insistir en la precursoria del ex presidente López Pumarejo respecto a la reforma social agraria, concretada aquella en la ley 200 de 1936, transcribimos apartes de su mensaje al congreso en 1936, sosteniendo con magnífica clarividencia: “Las masas campesinas que constituyeron con sus votos el Gobierno y el Congreso, se han quedado aguardando una Reforma al estatuto de la propiedad rural. Los impugnadores del proyecto de ley que elaboró el Gobierno sobre la materia, aconsejan que se les oriente hacia el aprovechamiento de las grandes extensiones baldías con una intrépida colonización de Intendencias y Comisarias. Pero tengan o no razón, es lo cierto que desde hace muchos años se viene intentando poner en práctica tan sabio y prudente consejo, sin que los colonos o arrendatarios que promuevan conflictos por la tierra se hayan precipitado a seguirlo. El conflicto no surge de una estrechez territorial que desplace hacia lo inculto y despoblado una muchedumbre ansiosa. No. Nace de la aplicación de un criterio jurídico clásica a un caso nuevo, moderno, que no se presenta en el Viejo Mundo. || La propiedad en Colombia no tiene títulos perfectos, y por sobre la vaguedad de la titulación escrita aparece la justicia impetuosa del título que da el trabajo a la tierra trabajada. Una arraigada tradición jurídica que se hunde en la tiniebla y que después corre claramente por varias centurias puede producir en el corazón de Europa el fenómeno del respeto por la propiedad rural, aunque sus dueños la destinen a cotos de casa o a reserva incultas. Pero en Colombia toda la tierra tiene un título originario del Estado, otorgado graciosamente, y el latifundio inculto en medio de parcelas cultivadas con ardor, está adelantando un privilegio que no se amolda a la concepción democrática del trabajo. Para el campesino la tierra inculta es baldía, es decir, sigue siendo del Estado, como dueño original del territorio. Y desde luego entre los baldíos, prefiere cultivar el que está comunicado con los centros de producción, con los mercados, con las aldeas y ciudades”». BARRERA, Rafael. Aspectos de la Reforma Agraria en Colombia: Antecedentes, progreso y comentarios, Instituto de Investigaciones Sociales Universidad Nacional, México D.F., 1693, pp. 28-29.



Locke⁴²⁻⁴³, e, incluso, se acompasa con las concepciones individualistas de la propiedad —como la prevista originariamente en el Código Civil⁴⁴, antes de que en nuestro ordenamiento constitucional fuera introducida la función social⁴⁵—, en cuanto admitía la limitación jurídica de su ejercicio, por virtud del derecho de las demás personas como individuos o, ante todo, como sociedad⁴⁶.

Ahora, en un Estado Social de Derecho, la propiedad no *tiene*, sino que *“es una función social que implica obligaciones”*⁴⁷, como lo establece el artículo 58 de la Constitución. De esta forma, se *“ha querido subordinar la garantía de la misma [propiedad] a los requerimientos de la producción y la generación de riqueza”*⁴⁸; garantía esta, en cuya función el Estado define los presupuestos para su reconocimiento y ejercicio. Un derecho real, como el de dominio, *“se descompone en una relación jurídica entre el titular del*

⁴² “La justificación que Locke ofrece de la apropiación privada de bienes en el estado de naturaleza en su Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil no se desentiende de los efectos que ella puede producir en otros. Es por eso que dicha apropiación debe satisfacer ciertas condiciones que impiden que se perjudique la situación de los demás miembros de la comunidad: la condición de la suficiencia y la condición del no desperdicio. || Esta justificación tiene implicancias en la distribución de la propiedad, al garantizar que todas las personas tengan la oportunidad de apropiarse de algún bien (condición de la suficiencia) y al exigir que la conservación de la propiedad dependa bienes sean puestos en algún uso (condición del no desperdicio). [...] La justificación de la propiedad privada en Locke parte de la noción de auto-propiedad. Cada persona es dueña de sí misma, de su cuerpo, y por extensión, también lo será de los productos del ejercicio de su trabajo. De esta manera, cuando un individuo mezcla su trabajo con bienes del mundo que permanecían en estado común, algo suyo queda en dichos bienes. De tal modo, adquiere el derecho de propiedad privada sobre ellos (Locke, II, 27)3. A partir de este momento, nadie podría tomarlos sin su consentimiento, porque esto implicaría arrebatarle algo que le pertenece y violaría dicho derecho de propiedad (Locke, II, 32). || La apropiación individual de los bienes requiere, por lo tanto, que las personas realicen un determinado acto: mezclar su trabajo sobre tales bienes. De allí que Locke únicamente reconoce que las personas tienen la oportunidad de apropiarse de algún recurso. Es decir que no se reconoce un derecho general de propiedad a favor de todas las personas, sino solamente a aquellas que cumplan con tal exigencia”. RODRÍGUEZ NASUTI, Florencia. “Condiciones para la apropiación privada legítima de bienes en la teoría de Locke. Efectos de la introducción del dinero sobre ellas y sobre la distribución de la propiedad”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Alicante, núm. 45, 2022, pp. 161-187.

⁴³ “En lo que sí no podemos caer, es en el erro de confundir la propiedad privada como derecho natural y con función social, con la propiedad individual exclusiva; esta sí, una forma dominante en un período superado de la pequeña industria, pero que subsiste para con los negocios de menor cuantía. No confundiendo, llegaremos a todos los criterios amplios de propiedad privada [...]”. BARRERA, Rafael. Op. Cit., p- 48.

⁴⁴ “Artículo 669. El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. [...]” (subrayado añadido). La expresión “arbitrariamente” fue declarada inexecutable mediante sentencia C-598 de 1999.

⁴⁵ “Mas, conviene leer algunas opiniones autorizadas, acerca de la Constitución de 1998. || Primero la de don Miguel Antonio Caro, padre de dicha constitución. || Decía él que “el derecho de propiedad no es un principio absoluto en todos sus aspectos y manifestación de posesión, usufructo y dominio. Si el que es dueño de una cosa, por el hecho de ser propietario, tuviese libertad absoluta de disponer de los suyos, sin limitación en el espacio y en el tiempo, ni restricciones de ninguna especie, la garantía general de la propiedad envolvería, naturalmente, la particular de todos los actos que pudiesen emanar de la voluntad del propietario. Pero no sucede así: la Constitución garantiza al ciudadano el derecho de propiedad, sin negar al legislador la facultad de regular su ejercicio y limitar sus efectos”. || Por su parte, el expresidente Darío Echandía dijo en el Senado de la República durante los debates de la Reforma Constitucional de 1936: [...] Al decir el constituyente de 1886 que cuando se hallaren en conflicto el interés privado y el interés público, aquél cederá ante éste, declaró el mismo principio, pero en mejor forma, que ha sostenido Duguit al decir que la propiedad es una función social, y la fórmula de la constitución de Weimar, porque el señor Caro conocía nuestra propia lengua quizás mejor que pudieran conocer la suya los redactores de la constitución de Weimar... La fórmula de Weimar, de que la propiedad es una función social que implica obligaciones, es inferior a la del señor Caro, la cual resulta más simple, más concisa, más clara y explica en forma magistral lo que es la función social, que no consiste en otra cosa sino en que el interés privado ceda al interés público en caso de un conflicto entre uno y otro». VANIN TELLO, Joaquín. *Derecho Agrario: Teoría general*, tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985, pp. 380-381.

⁴⁶ “La verdad es que el adverbio [arbitrariamente] no significa cosa distinta de una facultad de libre goce y disposición: derecho de gozar y disponer de la cosa al arbitrio, vale decir, conforme al propio albedrío, sin tener que pedir autorización o permiso. || De no ser así, cabría una observación Vareilles-Sommières respecto de la definición del Código Civil francés: “la propiedad es un poder absoluto que no es absoluto”. [...] Por lo general, ha existido la tendencia, en las legislaciones inspiradas en el derecho romano o de corte individualista, a hacer resaltar con frases o términos de ese estilo, la importancia del derecho de propiedad y la magnitud de los poderes que sobre la cosa otorga al propietario, sin que se deje de señalar a reglón seguido, verbi gratia, que ese derecho de gozar y disponer de manera absoluta (“de la manera más absoluta”, dice impropriadamente la disposición francesa) tiene límites: la ley y el derecho de los demás hombres considerados individualmente y como sociedad”. Ibidem, pp. 376-377.

⁴⁷ Subrayado añadido.

⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-066 de 1993, reiterada en la sentencia C-595 de 1999.



derecho y todas las demás personas obligadas a respetarlo, creándose por el derecho real una obligación pasiva universal⁴⁹. Por ende, la garantía de la propiedad agraria supone —más que una obligación, como la que existe entre los sujetos vinculados por una relación jurídica negocial— unos presupuestos sobre los cuales se soporta, en función de los cuales se impone la obligación pasiva universal de respeto del conglomerado frente al titular del derecho y su garantía por parte del Estado.

La explotación económica, como uno de los presupuestos de la propiedad agraria, “*presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen*”⁵⁰. Así, en razón a la naturaleza de los bienes agrarios y de sus titulares⁵¹, el reconocimiento de derechos reales, como el de propiedad, además del título y el modo, requiere “*la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica*”⁵². La propiedad agraria es así definida en función de la actividad, o empresa, que sobre el bien se desarrolla, lo que denota su carácter instrumental, en razón del cual esta se extingue con la desaparición de la actividad⁵³.

En nuestro ordenamiento jurídico, la extinción del derecho de dominio estaba precedida del procedimiento dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley 160 de 1994⁵⁴, normativa que prescribía, en cuanto a las medidas que se debían adoptar una vez extinguido el derecho de dominio, lo siguiente (artículo 53)⁵⁵:

“En el estatuto que regule el procedimiento administrativo de extinción de dominio, además de las disposiciones que se consideren necesarias, se incluirán las siguientes:

[...]

3. Contra la resolución que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado ~~se~~ proceden el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, según lo previsto en el numeral 8º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo.

El Instituto procederá a remitir a la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, copia de las resoluciones que decretaron la extinción del dominio privado, para su inscripción y la consecuente cancelación de los derechos reales constituidos sobre el fundo” (se resalta).

En este escenario, se encuentra que la Ley 160 de 1994 facultó expresamente a la administración agraria para inscribir, ante la oficina de instrumentos públicos, la

⁴⁹ VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. *Bienes*, 15ª edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2020, p. 115.

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-431 de 1994, reiterada en la sentencia C-595 de 1999.

⁵¹ «El propietario es sujeto de disposiciones agrarias que asignan una función social a la propiedad y por lo tanto imponen a él obligaciones, como la de cultivar la tierra y conservar los recursos naturales renovables. [...] Usamos la expresión “objetos agrarios” para designar las cosas físicas o materiales, sean susceptibles, o no, de apropiación, que están situadas en el campo o proceden de él, o que teniendo origen distinto, están vinculadas a un predio rural por adhesión permanente o por destinación». TELLO, Joaquín. Op. Cit., pp. 217-235.

⁵² LEY 200 DE 1936, artículo 1, modificado por el artículo 2 de la Ley 4 de 1973.

⁵³ “[E]n el campo del derecho agrario la propiedad está presente y es relevante en la medida en que hace de soporte a la empresa, la cual precisamente por la diferente relación en que se encuentra con la propiedad se clasifica en un modo o en otro, con diversidad de efectos bastante notables. Una propiedad, en suma, que debemos considerar como instrumental respecto de la empresa; [...] La salida del derecho agrario en esta dirección parece inevitable: si la propiedad es [...] instrumental respecto de la empresa, la desaparición de esta última, o simplemente la violación de las normas que fija las modalidades con las cuales el ejercicio de la actividad empresarial debe desarrollarse, deberá causar la pérdida del derecho dominical”. CARRROZA, A. y ZELEDÓN, R., *Teoría General de Derecho Agrario*, Astrea, Buenos Aires, 1990, pp. 178-181.

⁵⁴ Recuérdese que esta ley se encuentra parcialmente derogada por el Decreto 902 de 2017.

⁵⁵ Norma declarada parcialmente inexecutable, en sentencia C-623 de 2015.



decisión por medio de la cual se hubiere extinguido el derecho de dominio y la consecuente cancelación de los derechos reales constituidos sobre el fundo. De entrada, no se observa irregularidad alguna en la norma acusada, pues esta complementa, en los términos descritos, la disposición contenida en el mencionado artículo 53 de la Ley 160 de 1994, sin que se observe contradicción alguna con la norma superior.

Ahora bien, es de anotar que el registro del procedimiento administrativo es oponible a terceros y afecta los negocios jurídicos que en relación con el bien en cuestión se celebren, de manera que, una vez se declare extinguido el derecho de dominio en cabeza de su titular, después de seguidos rigurosamente los trámites legales y una vez observadas las garantías del debido proceso, resulta consecuencial que se disponga la cancelación de la inscripción de los títulos de propiedad y los demás derechos reales constituidos sobre el fundo, pues el predio adquiere la condición de bien baldío⁵⁶, respecto del cual no puede recaer gravámen alguno en tanto son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables⁵⁷. Así las cosas, la Sala negará las pretensiones de nulidad por este cargo.

2.2.6 Cargo de nulidad formulado contra el artículo 37 del Decreto 1465 de 2013:

NORMAS ACUSADAS	NORMAS VULNERADAS	
Artículo 37 del Decreto 1465 de 2013:	Artículo 58 de la Constitución Política [se transcribe el aparte pertinente]:	Artículo 1, Ley 200 de 1936 [modificado por el artículo 2, Ley 4 de 1973]:
<i>“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48, numeral 3º y 74 de la Ley 160 de 1994, los siguientes bienes tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados y en consecuencia será procedente su recuperación:</i> <i>1. Las tierras baldías que tuvieron la calidad de inadjudicables de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 67 y 74 de la Ley 160 de 1994 y las reservadas o destinadas por entidades estatales para la prestación de cualquier servicio o uso público.</i> <i>2. Las tierras baldías que constituyan reserva territorial del Estado.</i>	<i>“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores [...]”.</i>	<i>“Se presume que no son baldíos sino de propiedad privada, los fondos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueños, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El crecimiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como</i>

⁵⁶ Así lo dispone la Ley 160 de 1994, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 56. Las tierras aptas para explotación económica que revertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, ingresarán con el carácter de baldíos reservados (...)”.

“ARTÍCULO 63. Los inmuebles rurales que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Política sean objeto de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, revertirán al dominio de la Nación, serán administrados por el INCORA [hoy Agencia Nacional de Tierras] y podrán adjudicarse a los campesinos de escasos recursos de la región donde se encuentren ubicados, según las modalidades que determine la Junta Directiva del Instituto” (se subraya).

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de enero 29 de 2010, exp. 11001-03-26-000-2009-00081-00 (37152).



3. Las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el consejo directivo del Incoder. 4. Las tierras baldías ocupadas contra expresa prohibición legal, especialmente las que corresponden al sistema de parques nacionales naturales y al sistema de áreas protegidas. 5. Las tierras baldías que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión, deslinde, clarificación, o las privadas sobre las cuales se declare extinción del derecho de dominio que se encuentren ocupadas indebidamente por particulares. 6. Las tierras baldías que hayan sido objeto de caducidad administrativa, en los contratos de explotación de baldíos, que suscriba el Incoder en las zonas de desarrollo empresarial. 7. Las tierras baldías que se encuentren ocupadas por personas que no reúnan la calidad de beneficiarios de reforma agraria en los términos previstos en el capítulo XII de la Ley 160 de 1994. 8. Las tierras baldías inadjudicables, reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público, que cuenten con títulos basados en la inscripción de falsas tradiciones. PAR. 1º—Teniendo en cuenta las reglas establecidas en el artículo 48, de la Ley 160 de 1994, cuando del análisis de los títulos de un predio se infiera sin lugar a dudas que se trata de un bien baldío, por no existir títulos que acrediten la propiedad privada, se procederá con el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, sin perjuicio de que en el desarrollo de este se demuestre la existencia de un título de propiedad privada o la	necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme este artículo”. Art. 12, Ley 200 de 1936 [modificado por el artículo 4, Ley 4 de 1973]: “Establécese una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de esta Ley, durante cinco (5) años continuos, <u>terrenos de propiedad privada</u> no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo. Parágrafo. Esta prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas, industriales o pecuarios y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante los cinco (5) años continuos y se suspenden en favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos”.
--	--



calidad de sujeto reforma agraria. Teniendo en cuenta que según lo establecido por el numeral 1º, inciso 3º del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, las reglas para acreditar la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley no son aplicables a los terrenos no adjudicables, reservados o destinados a cualquier servicio o uso público. En estos eventos la acreditación y defensa de los derechos de los particulares afectados por el inicio de un procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados se llevará a cabo en sede administrativa”.		
---	--	--

Concepto de violación:

La parte actora solicitó la nulidad del artículo 37 del Decreto 1465 de 2013, toda vez que considera que la disposición acusada adoptó una nueva clasificación de bienes baldíos, con lo que el ejecutivo desbordó sus competencias reglamentarias. De igual manera, precisó que, el párrafo 1º del artículo 37 acusado estableció la inferencia según la cual, por el simple hecho de no acreditar un título de propiedad privada, se infiere que se está frente a un bien baldío del Estado, actuación con la que se desconocen los derechos de posesión que se puedan tener respecto al predio⁵⁸.

Posición de la demandada:

Afirmó que la disposición acusada no introduce en el ordenamiento una nueva clasificación de bienes baldíos; lo que hace es señalar los eventos en que los terrenos se presumen indebidamente ocupados y, por consiguiente, pueden ser objeto del procedimiento de recuperación.

En cuanto a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 del decreto acusado, expresó que se encuentra ajustado a la legalidad, pues la presunción amparada en los actos de explotación y aprovechamiento de un bien baldío (art. 1, Ley 200 de 1936) puede ser desvirtuada cuando se demuestre la ausencia de un título originario, en los términos en que lo prescribe la norma demandada⁵⁹.

Consideraciones de la Sala:

La Sala encuentra en esta disposición el desarrollo —vía reglamento— del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 en cuanto este prescribe que, “[...] *el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria* [hoy Agencia Nacional de Tierras], *previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:* [...] **3. Determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos**” (se resalta). Asimismo, el artículo 74 de la misma ley trasladó al reglamento establecer el

⁵⁸ Folios 25 a 27 del cuaderno principal.

⁵⁹ Folio 67 del cuaderno principal.



procedimiento para la recuperación de las tierras baldías indebidamente ocupadas, así:

“En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto [Agencia Nacional de Tierras] ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva”.

En tales condiciones, la norma demandada no presenta viso de ilegalidad alguna, entre otras razones, porque materialmente no establece una nueva clasificación de bienes baldíos —como lo considera la parte actora—, sino que, por el contrario, lo que prescribe son los eventos en que los terrenos “baldíos” se presumen indebidamente ocupados y, por tanto, pueden ser objeto del procedimiento de recuperación.

En este orden, es legítimo iniciar el procedimiento administrativo de recuperación respecto de los terrenos sobre los que se tiene certeza de su condición de bienes baldíos, principalmente, por carecer de título inscrito que acredite dominio privado, para que, en desarrollo de la etapa probatoria del procedimiento se establezca su ocupación y, de ser considerada como indebida, se proceda a su recuperación por parte del Estado⁶⁰. En caso contrario, si se encuentra que quien ocupa el predio reúne los requisitos para ser adjudicatario, se le garantice su permanencia en el predio y su eventual adjudicación.

Ahora bien, no es de recibo para la Sala el argumento según el cual la norma acusada vulnera los derechos reales de posesión que se puedan tener sobre los predios baldíos que se presumen indebidamente ocupados, por la sencilla —pero potísima— razón de que dichos bienes son imprescriptibles y, por tanto, no se pueden transferir por prescripción adquisitiva o usucapión. En efecto, quien se encuentre en un terreno baldío es un mero ocupante y respecto de este tiene únicamente la expectativa de que pueda adquirir el título de propietario exclusivamente a través de la adjudicación que trata la Ley 160 1994. Así lo dispone en el artículo 65 de la citada ley: “[...] *los ocupantes de tierras baldías, por ese sólo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa*”⁶¹.

No es posible, entonces, adquirir la propiedad o posesión de tales bienes vía prescripción adquisitiva o usucapión, pues su régimen difiere del consagrado en el Código Civil para los mismos efectos, de suerte que, frente a la adjudicación por parte del Estado, el interesado solo cuenta con una mera expectativa de derecho, cuya suerte dependerá del cumplimiento de las exigencias legales para obtener la calidad de adjudicatario o beneficiario. En este sentido, solo son susceptibles de

⁶⁰ Se denomina bien baldío al predio urbano o rural sin edificar o sin cultivar que forma parte de los bienes del Estado. En cuanto a la “...naturaleza de los bienes objeto de recuperación, estos son bienes públicos de la Nación y tienen la categoría de bienes fiscales adjudicables: bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley” (Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1995). En este orden de ideas, estos bienes pueden ser objeto de adjudicación a las personas que cumplan los requisitos señalados en la ley; en concreto, la Ley 160 de 1994 señala que, podrá realizarse la adjudicación, a i) personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas (art. 65), ii) entidades de derecho público y iii) a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro (art. 68).

⁶¹ El artículo 63 de la Constitución Política permitió al legislador asignarle tal naturaleza a estas tierras, en la medida en que dispuso: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.



protección los derechos adquiridos y no las simples expectativas del derecho (artículo 58, Constitución Política), por manera que, se insiste, quien ocupe un predio baldío, no adquiere respecto del mismo la calidad de poseedor.

Bajo este panorama, no le asiste razón a la demandante, pues la norma acusada se encuentra conforme a derecho y no se observa que el ejecutivo se haya excedido en sus competencias reglamentarias; por el contrario, el artículo 37 del Decreto 1465 de 2013 deviene en una norma coherente y complementaria con las disposiciones de la Ley 160 de 1994, principalmente, con los artículos 48, numeral 3, y 74 de la misma ley. En consecuencia, la Sala declarará su legalidad, por las razones expuestas.

2.2.7 Cargo de nulidad formulado en relación con el artículo 38 del Decreto 1465 de 2013:

NORMA ACUSADA	NORMAS VULNERADAS	
Artículo 38 del Decreto 1465 de 2013:	Artículo 83 de la Constitución Política (se subraya):	Artículo 74, parágrafo 1, Ley 160 de 1994 (se subraya):
<i>“La resolución que culmine el procedimiento de recuperación, ordenará si fuere del caso, la restitución del predio o los terrenos indebidamente ocupados.</i> <i>En la misma providencia se decidirá si hay lugar o no al reconocimiento de mejoras, <u>siempre que se acredite la buena fe del ocupante</u> y se ordenará, si hubiere lugar a ello, la negociación voluntaria o la expropiación de dichas mejoras.</i> <i>En estos casos, el Incoder previo a su avalúo, procederá a su adquisición directa o a su expropiación, de conformidad con las normas vigentes para cada caso”.</i>	<i>“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, <u>la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas</u>”.</i>	<i>“En la providencia que ordena la restitución se tomarán las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras. Si el ocupante o quien se pretenda dueño <u>puede considerarse como poseedor de buena fe conforme a la presunción de la ley civil</u>, se procederá a la negociación o expropiación de las mejoras”.</i>

Concepto de violación:

En la demanda se afirma que el artículo 38 del decreto acusado invierte la carga de la prueba, al tener el ocupante que acreditar que ha actuado de buena fe, cuando, realmente, la buena fe se debe presumir en todas las actuaciones, según lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política y en el artículo 74, parágrafo 1, de la Ley 160 de 1994⁶².

Posición de la demandada:

A juicio del extremo demandado la disposición acusada no contraría las previsiones de la ley que reglamenta, toda vez que el artículo 83 constitucional —que según la impugnante se infringe— representa una presunción susceptible de ser desvirtuada y que admite prueba en contrario. En tales condiciones, no es la administración

⁶² Folio 28, cuaderno principal.



agraria la que debe probar de manera oficiosa la existencia de los supuestos fácticos que acrediten la buena fe en el aprovechamiento del inmueble rural, sino que es el ocupante de las tierras baldías quien debe acreditar que la explotación que viene ejerciendo respecto de las tierras se halla libre y exenta de vicios⁶³.

Consideraciones de la Sala:

El principio de la buena fe forma parte del conjunto de principios generales del derecho y, como tal, no solo permite completar la integración del ordenamiento jurídico, sino que, además, sirve de pauta de interpretación respecto del resto del ordenamiento⁶⁴. Se encuentra instituido en el artículo 83 de la Constitución Política⁶⁵ y se traduce en la confianza de los administrados hacia las actuaciones que realiza la administración pública.

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto al deber de actuar de buena fe en las actuaciones administrativas, establece lo siguiente:

“Correlativamente con los derechos que les asisten, las personas tienen, en las actuaciones ante las autoridades, los siguientes deberes:

[...]

2. Obrar conforme al principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias en las actuaciones, y de efectuar o aportar, a sabiendas, declaraciones o documentos falsos o hacer afirmaciones temerarias, entre otras conductas”.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha precisado que, en virtud del principio de buena fe, *“la administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción”*⁶⁶.

La misma Corte ha reconocido la importancia esencial que tiene la buena fe en el marco de las relaciones jurídicas entre los particulares y las autoridades públicas, al tiempo que ha determinado la presunción legal que la gobierna, en el sentido de que todas las gestiones que se adelanten ante la administración pública se presumen de buena fe. Sobre el particular, la sentencia C-540 de 1995 precisó:

“Del análisis transcrito se concluye que el artículo 83 se refiere expresamente a las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas, y que tales relaciones, en lo que a la buena fe se refiere, están gobernadas por dos principios: el primero, la obligación en que están los particulares y las autoridades públicas de actuar con sujeción a los postulados de la buena fe; el segundo, la presunción, simplemente legal, de que todas las gestiones de los particulares ante las autoridades públicas se adelantan de buena fe” (se resalta).

⁶³ Folio 68, cuaderno principal.

⁶⁴ Al respecto, el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que *“Todas las autoridades deben interpretar y aplicar las disposiciones que regulen las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la primera Parte de este Código y en las leyes especiales...”*.

⁶⁵ Dicha norma establece: *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”*.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia T-475 de 1992.



Tal interpretación recoge la intención que tuvo la Asamblea Nacional Constituyente al justificar la incorporación, en nuestra Constitución, del referido artículo 83 constitucional. El alcance que se le quiso asignar, por parte del constituyente, fue del siguiente tenor:

“La norma que se propone tiene dos elementos fundamentales:

Primero, se establece el deber genérico de obrar conforme a los postulados de la buena fe. Esto quiere decir que tanto los particulares en el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus deberes, como las autoridades en desarrollo de sus funciones, deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad que integran el principio. En el primer caso, estamos ante una barrera frente al abuso del derecho; en el segundo, ante una limitante a los excesos y a la desviación del poder.

Segundo, se presume que los particulares en sus relaciones con el poder público actúan de buena fe. Este principio que parecería ser de la esencia del Derecho, en Colombia ha sido sustituido por una general desconfianza hacia el particular. Esta concepción negativa ha permeado todo el sistema burocrático colombiano, el cual, so pretexto de defenderse del asalto siempre mal intencionado de los particulares, se ha convertido en una fortaleza inexpugnable ante la cual sucumben las pretensiones privadas, enredadas en una maraña de requisitos y procedimientos que terminan por aniquilar los derechos sustanciales que las autoridades están obligadas a proteger.

La presunción de la buena fe busca que las autoridades actúen frente al particular con ánimo de servicio en la solución de sus legítimas pretensiones. La mala fe debe probarse en cada caso concreto y sólo entonces procederán las medidas preventivas, lo mismo que las sanciones a que haya lugar.

La buena fe, como principio general que es, no requiere consagración normativa, pero se hace aquí explícita su presunción respecto de los particulares en razón de la situación de inferioridad en que ellos se encuentran frente a las autoridades públicas y como mandato para éstas en el sentido de mirar al administrado primeramente como el destinatario de una actividad de servicio”⁶⁷.

De acuerdo con lo anterior y descendiendo al caso concreto, para la Sala es claro que, al establecer la norma acusada que la buena fe **debe acreditarse**, para efectos de reconocer las mejoras realizadas por el ocupante del terreno baldío, contraría el artículo 83 constitucional, toda vez que, como se vio, la buena fe debe presumirse en todas las actuaciones administrativas, ámbito al que pertenecen los procedimientos especiales agrarios. Es de anotar que esta Subsección, al momento de decidir la medida cautelar, suspendió los efectos de la norma cuestionada, por considerar:

“Así las cosas, existe contradicción entre la disposición reglamentaria y la ley, ya que esta parte de la presunción de buena fe del ocupante mientras el decreto exige su demostración, razón suficiente para decretar su suspensión provisional del artículo 38 del Decreto 1465 de 2013”⁶⁸.

En esta línea argumentación, es de recordar que la buena fe se hace más exigente cuando la administración pública ejerce potestades regladas, como es el caso de

⁶⁷ Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 19, “Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia, No. 24”.

⁶⁸ Auto del 30 de julio de 2014, folio 144 del cuaderno principal.



los procedimientos especiales agrarios⁶⁹; sobre el particular, esta Corporación precisó:

“Si bien la buena fe como principio orientador del derecho administrativo es exigible para el ejercicio de los derechos de los administrados, dicho principio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 83 de nuestra Constitución y 3º de la Ley 489 de 1998, debe tener una mayor exigencia frente a las actuaciones de la administración, cuando ejerce las potestades regladas, pues en este evento los funcionarios deben ajustarse solamente a los requerimientos literales de la norma que las atribuye”⁷⁰.

Puestas así las cosas, el artículo 38 del Decreto 1465 de 2013 desconoce el artículo 74 de la Ley 160 de 1994 (sobre el reconocimiento de los perjuicios por las mejoras que se efectúen en los terrenos baldíos indebidamente ocupados), teniendo en cuenta que incluyó una condición —*“siempre que se acredite la buena fe del ocupante”*— que no se encuentra establecida en aquella norma legal. En efecto, la norma reglamentada —artículo 74, Ley 160 de 1994— tuvo en consideración la buena fe según la presunción establecida en el artículo 769 del Código Civil⁷¹, normativa última que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

*“La buena fe podría definirse como la convicción plena que tiene el interesado de estar ocupando el bien legítimamente, esto es, de no estar obrando en contra de la Constitución no de la ley. Entonces, si la buena fe se presume, el ocupante de un terreno baldío o quien se pretenda dueño bajo esa condición, **no tiene por qué entrar a demostrar ésta**; sin embargo, como tal presunción es de carácter legal, puede ser desvirtuada o impugnada por el Incora o cualquiera otra persona, en cuyo caso sólo a ellos corresponde probar plenamente lo contrario, es decir, que quien viene ocupando el baldío lo detenta de mala fe”⁷² (se resalta).*

Desde esta perspectiva, para la Sala es claro que le asiste razón a la demandante, por cuanto la norma acusada excede la voluntad del legislador en tanto plantea una exigencia vía reglamento —que se acredite la buena fe por parte del ocupante— que no le está permitida, pues de suyo implica invadir la órbita de competencia del legislador. En tales condiciones, se observa una clara contradicción entre lo dispuesto en el reglamento y la ley, por lo que en esta oportunidad se declarará la nulidad definitiva de la expresión *“siempre que se acredite la buena fe del ocupante”* contenida en el artículo 38 del Decreto 1465 de 2013. En lo demás, se conserva lo dispuesto en la referida norma⁷³.

2.2.8 Cargo de nulidad formulado contra el artículo 44 del Decreto 1465 de 2013:

⁶⁹ Recuérdese que *“la potestad reglada constituye la regla general del principio de legalidad en el Estado de Derecho. Lo discrecional es la excepción. A diferencia de las potestades regladas, en las llamadas potestades discrecionales la administración interviene mediante un proceso de valoración subjetivo con el fin de adecuar el mundo de la realidad de los hechos a las consideraciones amplias y genéricas de la norma. Precisamente esta circunstancia habilita al respectivo órgano o funcionario para que agregue el ingrediente de la iniciativa, en la búsqueda de los fines públicos estatales”* (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, tomo IV, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 121).

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 26 de junio de 2008, radicado interno: 2057-07.

⁷¹ En el artículo 769 del Código Civil se instituye la presunción de buena fe, de la siguiente manera: *“La buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria. En todos los otros la mala fe deberá probarse”*.

⁷² Ver, Corte Constitucional, sentencia C-097 de 1996.

⁷³ Actualmente, el artículo 38 se encuentra suspendido en su integridad; sin embargo, en lo sucesivo, se entenderá que, la nulidad parcial que acá se decreta, únicamente tiene efectos respecto de la expresión *“...siempre que se acredite la buena fe del ocupante...”*, señalada en esta providencia.



NORMA ACUSADA	NORMA VULNERADA
Artículo 44 del Decreto 1465 de 2013:	Artículo 72, incisos 6 y 7, Ley 160 de 1994 [se transcribe, únicamente, los incisos pertinentes]:
<i>“De conformidad con lo establecido en los incisos 6º y 7º del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, el Incoder podrá revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, <u>en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación</u>, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente”.</i>	<i>“Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.</i> <i>“En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo”.</i>

Concepto de violación:

El artículo 44 del Decreto 1465 de 2013 vulnera de forma directa el artículo 72, incisos 6 y 7, de la Ley 160 de 1994, por cuanto prescribe la posibilidad de que la administración pueda revocar los actos administrativos de adjudicación de baldíos *“independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación”* (incluso aquellas efectuadas antes de la Ley 160 de 1994), por lo que se considera que la norma cuestionada, *“al establecer que una norma general posterior puede tener aplicación sobre situaciones jurídicas consolidadas, vulnera el principio de irretroactividad de la ley”*⁷⁴.

Posición de la demandada:

Para el extremo demandado no se deriva contradicción alguna entre la norma reglamentaria y el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, pues, por el contrario, la *“redacción sobre la revocatoria guarda perfecto apego con la disposición”* legal y ambas disposiciones son coincidentes⁷⁵.

Consideraciones de la Sala:

La revocación directa opera cuando el funcionario que expidió el acto —o su superior— por iniciativa propia o solicitud de parte, ante la configuración de cualquiera de las causales establecidas en la ley, opta por aplicarla. En principio, la figura de la revocación opera, como regla general, con el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular del derecho. Tal consentimiento es, pues, una condición necesaria para que la administración proceda a revocar directamente sus actos administrativos, de manera que, si el titular del derecho no otorga el consentimiento en esa forma, la administración debe acudir ante la jurisdicción con miras a controvertir la legalidad del respectivo acto⁷⁶.

También se pueden revocar de forma directa los actos administrativos, en cualquier tiempo, con la limitación de que, en caso de haberse acudido a la jurisdicción, no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, en los términos de que trata el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En este sentido, tanto el funcionario que expidió el acto

⁷⁴ Folio 30, cuaderno principal.

⁷⁵ Folio 69, cuaderno principal.

⁷⁶ Cuando se habla de consentimiento “expreso” quiere decir que haya una manifestación externa por parte del titular en el sentido inequívoco de que da su consentimiento para que el acto sea revocado, con la sujeción a una formalidad que cabe considerarse como sustancial -o si se quiere *ad substantiam actus*-, como es la de que debe ser en forma escrita. BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. *Manual del acto administrativo*, Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009, p. 468.



administrativo como su superior jerárquico pueden revocarlo, en cualquier tiempo, aún cuando el mismo haya sido recurrido por los afectados⁷⁷ e incluso demandado, siempre que en este último evento, se insiste, no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

Al punto, la Sala encuentra pertinente advertir que no pueden derivarse las consecuencias normales, de estabilidad que en función de la seguridad predica el ordenamiento respecto de las situaciones jurídicas consolidadas —o derechos adquiridos— cuando las actuaciones administrativas de las que se derivan desconocen la Constitución o la ley, cuando aquellas no estén conformes con el interés público o social, o con ellas se cause un agravio injustificado a una persona (artículo 93 C.P.A.C.A., al cual se acude con fundamento en la remisión expresa que hace el artículo 72, inciso 7, de la Ley 160 de 1994), por lo que desde esta perspectiva se considera que la expresión en “[...] *cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación* [...]” no desconoce el contenido normativo de la norma legal que se afirma vulnerada. Por el contrario, la complementa y la desarrolla, en la medida en que aclara que, con independencia de la fecha del acto de adjudicación, la Administración no pierde competencia para proceder a su revocación cuando con ellos se desconozcan los criterios antes señalados.

Mediante sentencia C-255 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció acerca de la revocación directa de los actos de adjudicación de baldíos al declarar exequibles los incisos 6º y 7º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, especificando entre otras cosas, que:

- (i) El legislador puede autorizar la revocación unilateral de los actos administrativos sin anuencia del administrado, cuando ello obedezca a razones constitucionales importantes, existan elementos de juicio acreditados de manera suficiente, y se ofrezcan al ciudadano todas las garantías para ejercer sus derechos de contradicción y defensa.
- (ii) La facultad de revocación unilateral de los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, responde a unos fines constitucionalmente valiosos e identificados, en tanto tiene por finalidad (i) asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad, (ii) garantizar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, y, (iii) promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario.
- (iii) La revocación directa de la adjudicación de baldíos solo es procedente respecto de actos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales necesarios para ser adjudicatario, de manera que afecten sensible y directamente los fines antes indicados, *“o que impliquen una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos -los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, merecedores de la especial protección del Estado-”*. En consecuencia, no podrá acudirse a la revocación unilateral frente a defectos de orden formal o meras inconsistencias que resultan intrascendentes de cara a los objetivos de la política agraria.

⁷⁷ Recuérdese que la improcedencia contenida en el artículo 94 del C.P.A.C.A. se predica únicamente en relación con la revocación directa cuando a solicitud de parte.



- (iv) El procedimiento de revocación directa de la adjudicación de baldíos no vulnera el artículo 29 de la Constitución, en la medida que la norma que lo rige exige que se adelante una actuación en la cual el ciudadano goce de todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción.
- (v) El INCODER [entiéndase Agencia Nacional de Tierras] tiene la facultad de revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos, caso en el cual, no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Bajo este panorama, dicha figura —la revocación directa en materia agraria— está precedida por el debido proceso y sujeta a los controles de legalidad, de manera que no se halla infringida la norma superior, en tanto razones constitucionales implican preservar el interés general en la distribución y acceso de tierras a la población campesina, lo cual no se puede ver restringido en el tiempo cuando se infrinjan los requisitos vigentes al momento de la adjudicación. En tales condiciones, se negará la nulidad solicitada por este cargo.

Síntesis

Finalmente, como colofón de lo considerado a lo largo de esta providencia, la Sala considera oportuno sintetizar lo decidido, de la siguiente manera:

- (i) Se declara la nulidad parcial del inciso 2 del numeral 1 del artículo 8 del Decreto 1465 de 2013, por cuanto excede la facultad reglamentaria, al ordenar la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria en favor de la Nación, pese a la duda existente sobre la titularidad de los derechos que recaen sobre predio en cuestión.
- (ii) La nulidad del apartado demandado del inciso 1° del artículo 13 del Decreto 1465 de 2013 es desestimada, puesto que una lectura sistemática de la norma permite concluir que la inspección ocular puede ser practicada por peritos que no formen parte de la entidad a cargo del trámite administrativo agrario.
- (iii) Es desestimada la nulidad de la referencia a una explotación económica regular y estable, así como a las consecuencias caso fortuito o la fuerza mayor, prevista en los términos de los artículos 15, 28 y 29 del Decreto 1465 de 2013, debido a que constituyen un desarrollo de los artículos 52 y 58 de la Ley 160 de 1994, interpretados en armonía con el artículo 1° de la Ley 200 de 1936.
- (iv) Es declarada la nulidad parcial de los artículos 21 y 23 del Decreto 1465 de 2013, así como la legalidad condicionada del 24 *ejusdem*, en cuanto preveían la suspensión automática de los actos demandados en ejercicio de la acción de revisión agraria, de acuerdo con lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-623 de 2015, que declaró la inexequibilidad de tal suspensión, por sacrificar de forma desproporcionada la garantía progresiva al acceso a la tierra de la población vulnerable.
- (v) Es denegada la nulidad del artículo 35 del Decreto 1465 de 2013, debido a que la Ley 160 de 1994 facultó expresamente a la administración agraria para inscribir, ante la oficina de instrumentos públicos, la decisión por medio de la cual se hubiere extinguido el derecho de dominio y la consecuente cancelación de los derechos reales constituidos sobre el fundo.



(vi) Es desestimada la pretensión de nulidad del artículo 37 del Decreto 1465 de 2013, puesto que es coherente y complementario con los artículos 48, numeral 3, y 74 de la Ley 160 de 1994, y, adicionalmente, los bienes baldíos son imprescriptibles, razón por la cual quien se encuentre en un terreno baldío es un mero ocupante y respecto de este tiene únicamente la expectativa de adquirir el título de propietario a través de la adjudicación que trata la Ley 160 1994.

(vii) Es declarada la nulidad parcial del artículo 38 del Decreto 1465 de 2013, ya que la buena fe debe presumirse en todas las actuaciones administrativas, ámbito al que pertenecen los procedimientos especiales agrarios; y porque desconoce el artículo 74 de la Ley 160 de 1994, el cual parte de la presunción de buena fe establecida en el artículo 769 del Código Civil.

(viii) Es denegada la nulidad del artículo 44 del Decreto 1465 de 2013, ya que no contaría el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, sino que lo complementa y desarrolla, en la medida en que aclara que, con independencia de la fecha del acto de adjudicación, la Administración no pierde competencia para proceder a su revocación cuando con ellos se desconozcan los criterios antes señalados, y, conforme a lo considerado en la sentencia C-255 de 1994, la revocación está precedida por el debido proceso y sujeta a los controles de legalidad.

Costas

Dado que en este asunto se ventila un interés público, consistente en el control abstracto y objetivo de la legalidad del acto administrativo debatido, no procede la condena en costas, en virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD del inciso 2 del numeral 1 del artículo 8º del Decreto 1465 de 2013, en cuanto prevé que: *“Si no se hallare inscrito, con base en dicha resolución el Incoder solicitará la apertura de la respectiva matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación”*.

SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD PARCIAL DEL inciso 2 del artículo 21 del Decreto 1465 de 2013, en lo atinente a la siguiente expresión: *“[...] Durante ese término la ejecución de las resoluciones que dicte el Incoder en los procedimientos agrarios de extinción del dominio y clarificación de la propiedad permanecerá en suspenso, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de las providencias. El efecto suspensivo de estos actos se mantendrá hasta que transcurrido dicho lapso se verifique que la demanda no fue presentada, o que habiéndolo sido fue rechazada o que sus pretensiones fueron desestimadas”*.

TERCERO: DECLÁRASE LA NULIDAD del artículo 23 del Decreto 1465 de 2013, conforme se indicó en la parte motiva de esta sentencia, en la siguiente expresión: *“[...] si no se solicita la revisión dentro del término indicado, o cuando intentada aquella la demanda respectiva fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la revisión impetrada”*. En lo demás, se conserva lo dispuesto en la referida norma.



TERCERO: DECLÁRASE la legalidad condicionada del artículo 24 del Decreto 1465 de 2013; en consecuencia, los efectos que allí se predicán —en cuanto a la ejecutoria de las decisiones de la administración agraria— se encuentran referidos no solo a los procedimientos de deslinde y recuperación de baldíos, sino también a los de clarificación de la propiedad.

CUARTO: DECLÁRASE LA NULIDAD PARCIAL del artículo 38 del Decreto 1465 de 2013, en lo que se refiere a la siguiente expresión: “[...] *siempre que se acredite la buena fe del ocupante*”. En lo demás, se conserva lo dispuesto en la referida norma.

QUINTO: NIÉGASE la pretensión de nulidad formulada contra los artículos artículo 8 (inciso 2, numeral 1), 13, 15, 25, 28, 29, 35, 37 y 44 del Decreto 1465 de 2013, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

SEXTO: ORDENAR el levantamiento de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados, decretada mediante auto del 30 de julio de 2014, confirmado mediante auto del 3 de diciembre de 2014.

SÉPTIMO: Una vez en firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

OCTAVO: Sin condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente
Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado
Firmado electrónicamente