



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION PRIMERA

Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación núm.:** 11001032400020140021700  
**Actor:** DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Referencia:** LIMITACIONES A LA ADQUISICIÓN DE LA PROPIEDAD SOBRE TERRENOS INICIALMENTE ADJUDICADOS COMO BALDÍOS.

Procede la Sala a decidir de fondo la demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por el señor DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ contra la Nota Devolutiva del 30 de enero de 2013 y las Resoluciones números 18 de 5 de abril de 2013 y 8394 de 13 de agosto de 2013, expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.

#### 1.- RESUMEN DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

**1.1. Demanda.** En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el señor DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ, mediante apoderado judicial, acudió ante el Consejo de Estado con la

pretensión de obtener la declaratoria de nulidad de: i) la Nota Devolutiva de fecha 30 de enero del 2013 vinculada a la matrícula inmobiliaria número 420-8376, por medio de la cual se negó la inscripción o registro de la Escritura Pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012 corrida en la Notaria 34 de Bogotá D.C., proferida por el Registrador Principal de Instrumentos Públicos de Florencia (Caquetá); ii) la Resolución número 18 del 5 de abril de 2013, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y se concedió el de apelación, proferida por el Registrador de Instrumentos Públicos de Florencia (Caquetá); y iii) la Resolución número 8394 del 13 de agosto de 2013, por medio de la cual se resolvió desfavorablemente el recurso de apelación, confirmando la nota devolutiva, proferida por el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Como consecuencia de esa declaración y a título de establecimiento del derecho, solicita que se ordene a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia (Caquetá) registrar la Escritura Pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012 corrida en la Notaria 34 de Bogotá y restituir el turno de radicación número 2013-420-6-493 y el turno de certificado asociado número 2013-420-1-2505, mediante la cual el titular o propietario inscrito JOSÉ IGNACIO GASCA MENESES enajenó, a título de venta, el derecho real de dominio a favor del comprador del predio denominado LA NIÑA MARÍA hoy VILLANUEVA, ubicado en la vereda LA NIÑA, jurisdicción del Municipio de Milán (Caquetá), distinguido con la ficha catastral número 00.01.0001.0033.000.

Así mismo, solicita que se condene en costas a la parte demandada, conforme el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

#### **1.1.1. Hechos.**



Mediante Resolución número 32 del 30 de enero de 1963 del INCORA, registrada el 1º de julio de 1963 en el folio de matrícula inmobiliaria 420-8376, se adjudicó a favor del señor IGNACIO GASCA el predio rural denominado LA NIÑA MARIA, ubicado en la vereda LA NIÑA MARIA, jurisdicción del Municipio de Milán (Caquetá), con una extensión total aproximada de 188 Has 4,000 m2, distinguida con la ficha catastral número 00.01.001.0033.000.

Posteriormente, mediante sentencia del 27 de noviembre de 1978, el Juzgado Único Civil del Circuito de Florencia dentro del juicio de sucesión de IGNACIO GASCA VALDERRAMA, adjudicó en común y proindiviso el predio antes mencionado a favor de los herederos OCTAVIO y MARTA LOURDES GASCA ESPAÑA, LUCILA GASCA DE MENESES, ALIRIO, OLGA MARIA, JOSE IGNACIO, ANDRES y LUZ MARINA GASCA MENESES, LAUREANO, ARNULFO y GUILLERMO GASCA TRUJILLO, y BERTHA LILY MENESES DE GASCA, instrumento que fue registrado por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia el 7 de diciembre de 1978, con turno de radicación 3933, en el folio de matrícula inmobiliaria 420-8376, como anotación 03.

Luego, mediante Escritura Pública número 698 del 6 de junio de 1980 de la Notaria Única de Florencia, OCTAVIO GASCA ESPAÑA vendió su derecho sobre este inmueble a BERTHA LILY MENESES DE GASCA, la cual fue registrada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia el 11 de julio de 1980, con turno de radicación 1686 en el folio de matrícula inmobiliaria 420-8376, como anotación número 04.

A través de Escritura Pública número 456 del 17 de abril de 1980 de la Notaría Única de Florencia, LAUREANO GASCA TRUJILLO vendió su



derecho sobre ese inmueble a BERTHA LILY MENESES DE GASCA, la cual fue registrada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia el 11 de julio de 1980, con turno de radicación 1683, en el folio de matrícula inmobiliaria 420-8376, como anotación número 05.

Posteriormente, mediante Escritura Pública número 499 del 24 de abril de 1980 de la Notaría Única de Florencia, GUILLERMO GASCA TRUJILLO y LUCILA GASCA VIUDA DE MENESES vendieron sus derechos sobre este inmueble a BERTHA LILY MENESES DE GASCA, la cual fue registrada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia el 11 de julio de 1980, con turno de radicación 1684, en el folio de matrícula inmobiliaria 470-8376, como anotación número 06.

Después, a través de la Escritura Pública número 697 del 6 de junio de 1980 de la Notaría Única de Florencia, MARIA LOURDES GASCA DE BUITRAGO vendió su derecho sobre este inmueble a BERTHA LILY MENESES DE GASCA, la cual fue registrada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia el 11 de julio de 1980, con turno de radicación 1685, en el folio de matrícula inmobiliaria 420-8376, como anotación número 07.

Posteriormente, mediante Escritura Pública número 831 del 25 de junio de 1980 de la Notaría Única de Florencia, ARNULFO GASCA TRUJILLO vendió su derecho sobre este inmueble a BERTHA LILY MENESES DE GASCA, la cual fue registrada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia el 21 de julio de 1980, con turno de radicación 1760, en el folio de matrícula inmobiliaria 420-8376, como anotación número 08.



Luego, a través de la Escritura Pública número 6715 del 21 de octubre de 1993 de la Notaría Novena de Bogotá, ALIRIO, OLGA MARIA, ANDRES y LUZ MARINA GASCA MENESES y BERTHA LILY MENESES DE GASCA vendieron sus derechos sobre este inmueble a JOSE IGNACIO GASCA MENESES, la cual fue registrada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia en julio de 1993, con turno de radicación 9251, en el folio de matrícula inmobiliaria 420-8376, como anotación número 09.

Con turno de radicación número 2013-420-6-493 del 29 de enero de 2013 y con turno de certificado asociado 2013-420-1-2505, ingresó para el registro la Escritura Pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012 de la Notaría 34 de Bogotá, vinculado a la matrícula inmobiliaria 420-8376, por medio de la cual JOSE IGNACIO GASCA MENESES, representado por apoderado especial, transfirió a título de real y perpetua enajenación a favor del señor DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELAEZ la totalidad del inmueble LA NIÑA MARIA, hoy VILLANUEVA, ubicado en la Vereda LA NIÑA MARIA, jurisdicción del Municipio de Milán (Caquetá), distinguido con la ficha catastral número 00.01.001.0033.000 y con matrícula inmobiliaria número 420-8376.

La mencionada Escritura Pública 3238 del 27 de diciembre de 2012, corrida en la Notaría 34 de Bogotá, fue rechazada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia y devuelta sin registrar mediante nota devolutiva de fecha 30 de enero de 2013, aludiendo las siguientes razones y fundamentos de derecho: *“NO SE PUEDE ADQUIRIR LA PROPIEDAD SOBRE TERRENOS INICIALMENTE ADJUDICADOS COMO BALDÍOS SI LA CABIDA DEL PREDIO SUPERA LOS LIMITES MAXIMOS DE LA UNIDAD AGRICOLA FAMILIAR UAF. INCISO 9 ARTICULO 72 LEY 160 DE 1994. POR ACUMULACION”*.

El día 20 de febrero de 2013 el actor interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la anterior decisión ante el Registrador de Instrumentos Públicos de Florencia. En trámite de la decisión de los recursos propuestos en sede administrativa, se indicó al Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro que además de lo jurídicamente expuesto en la impugnación, se debía considerar que el artículo 40 numeral 4 del Decreto 1465 2013 dispuso como normatividad sobreviniente sobre la clarificación de la propiedad que su procedencia se podrá declarar cuando el presunto propietario acredite el derecho de propiedad privada con exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la Ley 160 de 1994, en los que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del términos que señalen las leyes para la prescripción extraordinaria.

Mediante Resolución número 18 del 5 de abril de 2013 se negó la reposición formulada y se concedió el recurso de apelación, remitiéndose por competencia el expediente a la Dirección de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, cuyo Director mediante Resolución número 8394 del 13 de agosto de 2013 resolvió desfavorablemente el recurso de alzada y confirmó la nota devolutiva del 30 de enero de 2013 proferida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia.

### **1.1.2. Normas violadas y el concepto de su violación:**

La parte actora estima que los actos acusados son violatorios del preámbulo y de los artículos 2, 4, 13, 29, 58 y 333 de la C.P., así como de los artículos 72 de la Ley 160 de 1994, 40 y 44 de la Ley 153 de 1887, 3º de la Ley 1579 de 2012, 40 del Decreto 1465 de 2013, y 137 de la Ley 1437 de 2011. Al explicar el concepto de violación de estas disposiciones afirmó:

(i) Que con la actuación administrativa cuestionada se vulneró el derecho constitucional fundamental al debido proceso e implícitamente se desconocieron los derechos adquiridos y consolidados según regulación legal precedente, dado que se negó la inscripción en el registro del acto dispositivo del dominio y la consecuente mutación del dominio del vendedor al comprador con sustento en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, desconociéndose el reconocimiento que el artículo 58 de la C.P. hace al derecho de propiedad derivado de adjudicaciones de bienes baldíos anteriores a la fecha en que empezaron a regir las leyes 30 de 1988 y 160 de 1994, que se aplicaron en este caso retroactivamente en forma indebida, toda vez que “la adjudicación del baldío primigenia data o aconteció cuando no existía la limitación de acumulación de tierras ni la prohibición de recibir adjudicación o adquisición de tierras adjudicadas que excedieran las UAF, pues para entonces no estaba siquiera delimitada el área de ellas”<sup>1</sup>: en efecto, la adjudicación primigenia del dominio respecto de bienes baldíos de la Nación conforme a la Resolución número 32 del 30 de enero de 1.963 del INCORA, registrada el 1º de julio de 1963 en el folio de matrícula inmobiliaria 420-8376 a favor del señor IGNACIO GASCA, es anterior al momento en que se estipularon por el legislador las prohibiciones de que trata el artículo 19 de la Ley 30 de 1988, en consonancia con el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

(ii) Que la nulidad de los actos administrativos demandados dimana particularmente de una aplicación retroactiva de la ley posterior para derechos que fueron consolidados antes de entrar en rigor la Ley 30 de 1988 y la Ley 160 de 1994; que los agentes de la Superintendencia de Notariado y Registro al calificar el acto sometido a registro desatendieron el mandato del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 (modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012), en virtud del

---

<sup>1</sup> Fl. 106 del expediente.

cual las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir, pues, “por exclusión se concluye que sucede precisamente lo contrario cuando se trata de la aplicación de leyes de contenido sustancial o sustantivo”<sup>2</sup>; que tales funcionarios no observaron el artículo 43 de la Ley 153 de 1887 que prevé que la ley preexistente prefiere a la ley ex post facto, como tampoco el precedente jurisprudencial con efectos “*erga omnes*” sobre la irretroactividad de las leyes contenido en la Sentencia C-549 de 1993; y que “[e]n igual sentido el alcance de la aplicación de la ley civil, cuando el Artículo 44 de la Ley 153 de 1887 respecto de la ley penal indica que sólo ésta, favorable o permisiva, prefiere en los juicios a la odiosa o restrictiva, aun cuando aquella sea posterior al tiempo en que se cometió el delito”<sup>3</sup>.

(iii) Que en los actos acusados se hace una indebida interpretación del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, “que aplica sólo para la titulación de bienes baldíos, mas no para ventas de los mismos luego de la adjudicación, en los eventos en que ésta se hubiere hecho antes de la consagración legal de las UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES”<sup>4</sup>.

(iv) Que se vulneró el mandato del artículo 4 de la Constitución Política, pues so pretexto de aplicar -además indebidamente- el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 referido a la prohibición de acumulación de predios con áreas mayores a la determinada para las UAF, se desconoció la norma jurídica de rango superior establecida en el artículo 58 de la Carta Política que protege el derecho a la propiedad, y la contenida en el artículo 29 *ibídem* que consagra el debido proceso.

---

<sup>2</sup> Fl. 97 del expediente.

<sup>3</sup> Fl. 97 del expediente.

<sup>4</sup> Fl. 96 del expediente.

(v) Que los actos demandados vulneraron el principio de igualdad ante la ley, pues al revisar la cadena de tradición en el folio de matrícula inmobiliaria del predio enajenado en la Escritura Pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012 se observa que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia registró las sucesivas ventas que se hicieron del predio LA NIÑA MARIA hoy VILLANUEVA cuando ya habían entrado a regir la Ley 30 de 1988 y la Ley 160 de 1994, lo que deviene en un tratamiento discriminatorio en el caso de la venta que hace el señor JOSE IGNACIO GASCA MENESES al señor DIEGO FERNANDO ALVAREZ ARBEALEZ, cuyo registro fue negado por dicha oficina.

(vi) Que en armonía con lo anterior se desconoció el principio de tracto sucesivo de que habla el artículo 3 literal f) de la Ley 1579 de 2012, el cual permitía que así como se registraron antes otros instrumentos públicos de tradición se inscribiera también la Escritura Pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012 corrida en la Notaria 34 de Bogotá D.C, devuelta sin inscripción.

(vii) Que los actos demandados al no autorizar el registro de la mencionada escritura pública violaron vulneraron la libertad de empresa, entendida ésta como la facultad de las personas de "...afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción o intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia"; que "en nuestro Estado social y democrático de derecho, bajo la perspectiva de tratarse de un sistema capitalista, la restricción que se quiere imponer para el registro inmobiliario por el concepto de acumulación de tierras, prohibiendo la adquisición de otras fincas que excedan las áreas actuales de las unidades agrícolas familiares, cercenar (sic) de manera

grave la estipulación constitucional de realizar libremente actividades económicas para la producción o intercambio de bienes y servicios, malinterpretándose la función social del derecho a la propiedad, pues el problema estriba no en la posesión de la tierra sino de la explotación de la misma, como fundamento central de lo que se conoce como el sector primario de la economía”; y que “la función social de la propiedad atañe no a que una determinada persona natural o jurídica pueda consolidar el derecho de dominio y uso de fincas que excedan el área actualmente determinada para las unidades agrícolas familiares, sino al hecho que se exploten de vida (sic) y adecuadamente, generando un significativo aporte en términos de la producción de alimentos con amplia incidencia en el Producto Interno Bruto de nuestra nación”<sup>5</sup>.

(viii) Que se desconoció también el contenido del numeral 4 del artículo 40 del Decreto 1465 del 10 de julio de 2013, normatividad sobreviniente sobre la clarificación de la propiedad, en la que se dispuso que su procedencia se podrá declarar cuando el presunto propietario acredite el derecho de propiedad privada con exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la Ley 160 de 1994, en los que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalen las leyes para la prescripción extraordinaria, tal como se acredita en este caso en el folio de matrícula inmobiliaria del predio LA NIÑA hoy VILLANUEVALANDIA, cuyo contenido fue desconocido por los funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro.

**1.2. Contestación de la demanda.** La demanda se notificó debidamente a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y fue contestada a través de apoderado judicial, quien defendió la legalidad de los actos acusados. Al respecto, luego de citar

---

<sup>5</sup> Folios 114 y 115 del expediente.

los artículos 40 (numeral 5), 44, 45 y 72 (incisos 9, 11 y 12) de la Ley 160 de 1994, y de referirse a la Sentencia C-536 de 1997 en la que la Corte Constitucional examinó la exequibilidad del mencionado artículo 72, y a los conceptos de piso y techo de la UAF, manifestó:

(i) Que “[s]i bien es cierto, que las extensiones contempladas en la ley 135 de 1961 para la titulación, eran mayores, hasta 450 hectáreas (sobre las cuales en la actualidad no hay prohibición de la venta total de un predio con esta extensión, así sobre pase (sic) la UAF), y que bajo el amparo de la ley vigente (160 de 1994) y [la] Resolución No. 041 de 1996 que estableció las extensiones de la UAF, a menores rangos, también es cierto que DIEGO FERNANDO LIBREROS está adquiriendo un predio, titulado bajo el imperio de la ley 135 de 1961, en cuya sumatoria se concentrarían y/o consolidarían en cabeza de un titular más de la extensión fijada para la Unidad Agrícola Familiar en el respectivo municipio o Región, dado que por Escritura Pública No. 3241 del 27 de Diciembre [de] 2012 adquiere otro predio”.

(ii) Que “no se discute que DIEGO FERNANDO LIBREROS pueda adquirir uno o más predios adjudicados como baldíos, sino que indistintamente de la ley sobre la cual se haya originado el título, con la adquisición de un solo titular de estos, la sumatoria de las extensiones de estos, sobrepasaría la extensión máxima fijada para la UAF en el respectivo Municipio o Región en cabeza de un solo titular”.

(iii) Que “[s]e observa en este caso, son dos los predios que han sido adquiridos por parte del señor DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ, como consta en la Escritura Pública Nro. 3241 del 27 de diciembre de 2012 de la Notaría 34 de Bogotá D.C., compra el predio denominado HATO MONTERREY, el que como resultado del englobamiento de cuatro predios realizado por la señora ISABEL TRUJILLO RAMÍREZ, se le abrió la Matrícula Inmobiliaria Nrpo. (sic)

420-29321 con una extensión de 654 hectáreas 399 metros 2”.

(iv) Que “[h]aciendo la sumatoria de las extensiones de los predios adquiridos por el señor LIBREROS ARBELÁEZ, denominados LA NIÑA MARÍA hoy VILLANUEVA (188 hectáreas 4.000 metros 2) por Escritura Pública Nro. 3238 del 27 de Diciembre de 2012 y el predio MONTERREY (654 hectáreas 399 metros 2) por escritura No. 3241 del 27 de diciembre de 2012, tenemos que se consolidan en cabeza de un solo titular una extensión de 842 hectáreas 4.399 metros 2 adquiridos por el señor DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ, ambos ubicados en el Municipio de MILÁN – CAQUETÁ que se pretenden adquirir, quedarían en el dominio de un solo titular, extensiones que sobrepasarían la U.A.F. para el respectivo Municipio o Región ya que se encuentra en el rango de 86 a 117 Has”.

(v) Que “[p]or todo lo anterior la limitación para la venta de un (1) solo predio adjudicado como baldío bajo la vigencia de la Ley 135 de 1961, así sobrepase la U.A.F. no es aplicable en este caso, sino que esta limitación aplica para la adquisición de dos o más predios individuales adjudicados como baldíos, si con la acumulación de ellos, la extensión máxima de la sumatoria de estos no (sic) sobrepase el límite de la U.A.F. para el respectivo municipio o región en cabeza de un solo titular”.

## **2. TRÁMITE DE LA INSTANCIA**

- La demanda incoada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 se admitió mediante Auto del 11 de junio de 2014, en el que se dispuso su notificación y traslado a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y a la Agencia

Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 192 del C.P.A.C.A. y en el artículo 612 del C.G.P., tal como consta a folios 127 a 132 del expediente.

- Dentro del término para contestar la demanda presentó el respectivo escrito la Superintendencia de Notariado y Registro, del cual se dio traslado por Secretaría a la parte actora en los términos señalados en el parágrafo 2º del artículo 175 del C.P.A.C.A., quien allegó al proceso el escrito visto a folios 157 a 160 del expediente.
- Mediante Auto del 14 de abril de 2015, el Magistrado Ponente fijó fecha y hora para la realización de la Audiencia Inicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 del C.P.A.C.A.
- El día 24 de julio de 2015 se llevó a cabo la Audiencia Inicial, en la cual se realizó el saneamiento del proceso; se realizó la fijación del litigio; se decretaron las pruebas solicitadas por las partes; y se fijó fecha y hora para la realización de la Audiencia de Pruebas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 del C.P.A.C.A.
- El día 14 de agosto de 2015 se realizó la Audiencia de Pruebas, en las que se sancionó al apoderado del demandante por su inasistencia a la Audiencia Inicial, en los términos del numeral 4º del artículo 180 del C.P.A.C.A.; y se constató que la parte actora no suministró la información necesaria para la práctica de la prueba solicitada y, como consecuencia de ello, se dio por terminada la etapa probatoria. Finalmente, se concedió a las partes e intervinientes la oportunidad de presentar sus alegatos por escrito de acuerdo con lo previsto en el inciso final del

artículo 181 del C.P.A.C.A., al estimarse que era innecesario realizar la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento.

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Dentro del término de diez (10) días previsto en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A. se presentaron los siguientes alegatos:

**3.1.- Parte demandante:** Reitera, en lo esencial, los argumentos esgrimidos en la demanda<sup>6</sup>.

**3.2. Parte demandada:** No intervino en esta etapa del proceso.

**3.3.- Ministerio Público:** Luego de resumir las actuaciones adelantadas en el curso de la instancia y de referirse a los fundamentos de la demanda y su contestación, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa conceptuó que no deben prosperar las pretensiones de la demanda<sup>7</sup>. Al efecto afirmó:

(i) Que el motivo por el cual fue rechazado el registro de la Escritura Pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012 no guarda relación con el contrato de compraventa en sí mismo considerado sino con la situación particular del comprador, en la medida en que el señor Diego Fernando Libreros Arbeláez adquirió otro inmueble de la misma naturaleza jurídica, esto es, un terreno adjudicado como baldío, lo cual no fue discutido ni en la vía gubernativa ni en la demanda, razón por la cual se tendrá por acreditado el hecho consistente en que el demandante adquirió, en el mismo municipio, el predio denominado MONTERREY, inicialmente adjudicado como baldío.

---

<sup>6</sup> Folios 270 a 276 del expediente.

<sup>7</sup> Folios 263 a 269 del expediente.

(ii) Que si bien como lo indica el demandante los títulos de adquisición del predio rural denominado “LA NIÑA MARÍA”, luego denominado “VILLANUEVA”, fueron debidamente otorgados e inscritos en el mismo folio de matrícula inmobiliaria con anterioridad a la entrada en vigencia de las leyes 30 de 1988 y 160 de 1994, lo cierto es que debe darse aplicación al artículo 28 de la Ley 153 de 1887, a cuyo tenor *“Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo en imperio de otra, pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”*.

(iii) Que la Superintendencia de Notariado y Registro no desconoce el derecho de dominio sobre el predio rural denominado “LA NIÑA MARÍA”, luego denominado “VILLANUEVA”, sin embargo, como lo indica la citada disposición, el ejercicio y las cargas del derecho real está regulado por las disposiciones de la nueva ley, esto es, por la Ley 160 de 1994, que impide la adquisición de la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para las Unidades Agrícolas Familiares, que para el caso del municipio de Milán (Caquetá) es de 86 a 117 hectáreas, conforme a la Resolución 041 de 1996, tal como aparece publicada en la página *web* de esa entidad<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En este aparte del concepto de fondo el agente del Ministerio Público cita el artículo 177 del Código General del Proceso, sobre “Prueba de las normas jurídicas”, norma en la que se dispone lo siguiente: “El texto de normas jurídicas que no tengan alcance nacional y el de las leyes extranjeras, se aducirá en copia al proceso, de oficio o a solicitud de parte. || La copia total o parcial de la ley extranjera deberá expedirse por la autoridad competente del respectivo país, por el cónsul de ese país en Colombia o solicitarse al cónsul colombiano en ese país. || También podrá adjuntarse dictamen pericial rendido por persona o institución experta en razón de su conocimiento o experiencia en cuanto a la ley de un país o territorio fuera de Colombia, con independencia de si está habilitado para actuar como abogado allí. || Cuando se trate de ley extranjera no escrita, podrá probarse con el testimonio de dos o más abogados del país de origen o mediante dictamen pericial en los términos del inciso precedente. || **Estas reglas se aplicarán a las resoluciones, circulares y conceptos de las autoridades administrativas. Sin embargo, no será necesaria su presentación cuando estén publicadas en la página web de la entidad pública correspondiente.** || Parágrafo. Cuando sea necesario se solicitará constancia de su vigencia”. (Negritas agregadas)

(iv) Que lo expuesto descarta que se hubiere aplicado en forma retroactiva la Ley 160 de 1994, pues, como se explicó, el ejercicio de los derechos reales está regulado por las disposiciones nuevas, al tenor del artículo 28 de la Ley 153 de 1887, sin que sea aplicable el artículo 40 de esta norma legal, modificado por el artículo 624 del Código General del proceso, ya que este se refiere a las normas que regulan la sustanciación y ritualidad de los juicios.

(v) Que si se siguiera la argumentación del actor, tampoco resultaría aplicable el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, pues, según él, se trataría de aplicar retroactivamente una disposición legal posterior, y ni siquiera serían aplicables las disposiciones de la Constitución Política que aduce el demandante, en la medida en que, de acuerdo con su criterio, la cadena de títulos traslativos del derecho de dominio del predio rural denominado “LA NIÑA MARÍA”, luego denominado “VILLANUEVA” fueron debidamente otorgados e inscritos en el mismo folio de matrícula inmobiliaria con anterioridad a la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, tesis que no es de recibo por el Ministerio Público, por lo antes expuesto.

(vi) Que la aplicación que realizó la Superintendencia de la Ley 160 de 1994 consulta la disposición legal antes mencionada y no resulta violatoria del debido proceso ni desconoce los derechos adquiridos, pues esta entidad en manera alguna desconoce la propiedad del inmueble objeto de venta en cabeza del señor Gasca Meneses, al ser un derecho que se encuentra consolidado en cabeza de esta persona, sino que aplica las restricciones al ejercicio del derecho real de propiedad vigentes al momento de realizarse el contrato de compraventa, conforme lo señala el artículo 28 de la Ley 153 de 1887.

---

(vi) Que la restricción impuesta en este asunto con sustento en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 tiene claro raigambre constitucional, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-536 de 1997.

#### 4. CONSIDERACIONES

##### 4.1. La competencia de la Sala

De conformidad con lo establecido en el artículo 149 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, “[e]l Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: [...] 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controvertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional”.

De acuerdo con la demanda y los actos acusados, este es un asunto de conocimiento de la Sala, puesto que se controvierte a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la legalidad de la Nota Devolutiva de fecha 30 de enero del 2013, que negó el registro de una escritura pública, y de las Resoluciones número 18 del 5 de abril de 2013 y 8394 del 13 de agosto de 2013, por medio de las cual se resolvieron desfavorablemente los recursos de reposición y de apelación, actos éstos expedidos, los dos primeros por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia (Caquetá)<sup>9</sup> y, el último, por la Dirección de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, **autoridad administrativa del orden nacional**; y las

---

<sup>9</sup> La Superintendencia de Notariado y Registro, como entidad administrativa del orden nacional, ejerce su funciones a través del mecanismo de la *desconcentración administrativa* por intermedio de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos locales (Ley 489 de 1998, art. 8º).

pretensiones de la demanda se dirigen exclusivamente a que se declare la nulidad de los actos acusados y a que, como restablecimiento del derecho, se ordene la restitución del turno para el registro de la escritura pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012 de la Notaria 34 de Bogotá D.C., **pretensión esta última de la cual no se infiere contenido económico.**

#### **4.2.- Los actos administrativos acusados.**

Se solicita la declaratoria de nulidad de la Nota Devolutiva del 30 de enero de 2013, y de las Resoluciones números 18 de 5 de abril de 2013 y 8394 de 13 de agosto de 2013, las dos primeras, expedidas por la Oficina Principal de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia, y la última, por el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, actos cuyo tenor es el siguiente:

- **Nota Devolutiva del 30 de enero de 2013:**

“OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE  
FLORENCIA  
NOTA DEVOLUTIVA

Impreso el 30 de Enero de 2013 a las 11:25:48 am

El documento ESCRITURA Nro 3238 del 27-12-2012 de NOTARIA TREINTA Y CUATRO de BOGOTÁ D.C. – BOGOTÁ D.C. fue presentado para su inscripción como solicitud de registro con Radicación: 2013-420-6-493 vinculado a la Matrícula Inmobiliaria: 420-8376 Y CERTIFICADOS ASOCIADOS: 2013-420-1-2505.

Conforme con el principio de Legalidad previsto en el literal d) del artículo 3 y en el artículo 22 de la Ley 1579 de 2012 (Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos) se inadmite y por lo tanto se devuelve sin registrar el presente documento por las siguientes razones y fundamentos de derecho:

NO SE PUEDE ADQUIRIR LA PROPIEDAD SOBRE TERRENOS INICIALMENTE ADJUDICADOS COMO BALDÍOS SI LA CABIDA DEL PREDIO SUPERA LOS LÍMITES MÁXIMOS DE LA UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR UAF. INCISO 9 ARTÍCULO 72 LEY 160 DE 1994. POR ACUMULACIÓN.

[...]" (Mayúsculas sostenidas del texto original)

- **Resolución número 18 de 5 de abril de 2013:**

“OFICINA PRINCIPAL DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS  
PÚBLICOS DE FLORENCIA – CAQUETA  
RESOLUCIÓN No. 18

Por la cual se resuelve un recurso de Reposición, y se concede el de Apelación Expediente número: 420-ND-2013-6-493

El Registrador Principal de Instrumentos Públicos del Círculo de Florencia en ejercicio de sus facultades legales, y en especial las establecidas en la Ley 1437 de 2011, Decreto 302 de 2004, y en especial las conferidas por los artículos 8 y 60 de la Ley 1579/2012, Decreto 2163/2011, procede a resolver el recurso de reposición interpuesto contra la nota devolutiva o acto administrativo vinculado al turno de radicación 2013-420-6-493 y,  
[...]

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: No reponer el acto administrativo de solicitud de que se revoque la nota devolutiva del 30 de Enero del 2013 y se restituya el turno de radicación 2013-420-6-493.

ARTÍCULO SEGUNDO: Remitir el expediente a la Dirección de Registro de la Superintendencia de Notaria y registro para lo de su competencia (Art 19 Decreto 302 de 2004).  
[...]" (Mayúsculas sostenidas del texto original)

- **Resolución número 8394 de 13 de agosto de 2013:**

“Ministerio de Justicia y del Derecho  
Superintendencia de Notariado y Registro  
República de Colombia

RESOLUCIÓN No. 8394 DE 13 AGO 2013  
Por la cual se resuelve un Recurso de apelación  
(Expediente DR. 232-2013)

EL DIRECTOR DE REGISTRO

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 24 Numeral 2º del Decreto 2163 de 2011 y en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede a resolver el Recurso de Apelación interpuesto contra la Nota Devolutiva impresa el 30 de Enero de 2013, con turno No. 2013-420-6-493, vinculada a la

Matrícula Inmobiliaria No. 420-8736, proferida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia – Caquetá, por medio de la cual se devuelve sin registrar la Escritura Pública No. 3238 del 27 de Diciembre de 2012, de la Notaría Treinta y Cuatro de Bogotá D.C.

[...]

### **CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN DE REGISTRO**

Efectuado el análisis de los antecedentes, argumentos del recurrente y de la decisión de primera instancia, esta Dirección de Registro procede a resolver el recurso de Apelación contra la Nota Devolutiva 2013-420-6-493 impresa el 30 de Enero de 2013 proferido (sic) por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia – Caquetá, por lo cual se considera:

Con el turno de radicación 2013-420-6-493, ingresó para su registro la escritura pública No. 3238 de 27 de Diciembre de 2012, de la Notaría Treinta y Cuatro de Bogotá D.C., relacionada en el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 420-8376, mediante la cual el Doctor CARLOS EDUARDO ACEVEDO GÓMEZ actuando como apoderado del señor JOSÉ IGNACIO GASCA MENESES, efectúa venta a favor de DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ, sobre el inmueble presentado para su registro.

Que mediante Nota Devolutiva impresa el 30 de enero de 2013, se devolvió sin registrar la mencionada escritura, con base en los siguientes fundamentos de derecho,

“NO SE PUEDE ADQUIRIR LA PROPIEDAD SOBRE TERRENOS INICIALMENTE ADJUDICADOS COMO BALDÍOS SI LA CABIDA DEL PREDIO SUPERA LOS LÍMITES MÁXIMOS DE LA UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR UAF. INCISO 9 ARTÍCULO 72 LEY 160 DE 1994. POR ACUMULACIÓN”.

En cuanto a que no se debe aplicar la normatividad de la ley 160 de 1994 retroactivamente a adjudicaciones realizadas bajo el amparo de la ley 135 de 1961, esta dirección de registro se permitirá transcribir algunos artículos de la ley 160 de 1994 y jurisprudencia de la Corte Constitucional así:

**La ley 160 en su artículo 40; Numeral 5 prescribe: En ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar, la violación de esta prohibición es causal de caducidad.**

**Artículo 72 Ibídem. Inciso 9 establece: Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las**

**Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región.** También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a **sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar**".  
[...]

Si bien es cierto, que las extensiones contempladas en la ley 135 de 1961 para la titulación, eran mayores, hasta 450 hectáreas y más (sobre las cuales en la actualidad no hay prohibición de **venta total de un (1) solo predio con esta extensión, así sobre pase la UAF**), y que bajo el amparo de la ley vigente (160 de 1994) y Resolución 041 de 1996 que estableció las extensiones de la UAF, a menores rangos, también es cierto que el recurrente está adquiriendo predios individuales, titulados bajo el imperio de la ley 135 de 1961, **en cuya sumatoria se concentrarían y/o consolidarían en cabeza de un solo titular más de la extensión fijada para la Unidad Agrícola Familiar en el respectivo Municipio o Región.**

Ahora bien, no se discute que el recurrente pueda adquirir uno o más predios adjudicados como baldíos, sino que indistintamente de la ley sobre la cual se haya originado el título, con la adquisición de un solo titular de estos hoy en día, la sumatoria de las extensiones de estos, sobrepasaría la extensión máxima fijada para la UAF en el respectivo Municipio o Región **en cabeza de un solo titular.**

Observa el operador administrativo en el caso es (sic) estudio, son dos los predios que han sido adquiridos por parte del señor DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ, como consta en la Escritura Pública Nro. 3241 de 27 de diciembre de 2012 de la Notaría Treinta y Cuatro (34) de Bogotá D.C., compra el predio denominado HATO MONTERREY, el que como resultado del englobamiento de cuatro predios realizado por la vendedora señora ISABEL TRUJILLO RAMÍREZ, se le abrió la Matrícula Inmobiliaria Nro. **420-29321** con una extensión de 654 hectáreas 399 metros 2.

Haciendo la sumatoria de las extensiones de los predios individuales adquiridos por el señor LIBREROS ARBELÁEZ, denominados LA NIÑA MARÍA hoy VILLANUEVA (188 hectáreas 4.000 metros 2) por Escritura Pública Nro. 3238 del 27 de Diciembre de 2012 y el predio MONTERREY (654 hectáreas 399 metros 2) por Escritura Pública No. 3241 de 27 de Diciembre de 2012 (folio 54 a 58), tenemos que se consolidarían en cabeza de un solo titular una extensión de 842 hectáreas 4.399 metros 2, adquiridos por el señor DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ, ambos ubicados en el Municipio de MILÁN – CAQUETÁ, que se pretenden adquirir, quedarían **en el dominio de un solo titular**, extensiones que sobrepasarían la U.A.F. para el respectivo Municipio o Región ya que se esta se encuentra en el rango de **86 a 117 Has.**

La Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-536 de 1997 que declaró exequibles los incisos 9, 11 y 12 del artículo 72 del Capítulo XII de la mencionada ley, de los cuales esta dirección de registro se permitirá citar algunos apartes así:

“En relación con los cargos de inconstitucionalidad que el demandante hace al inciso 9 del art. 72, estima la Corte, que dicho texto normativo no contradice, sino que por el contrario se aviene con los preceptos de la Constitución, por las siguientes razones:

- En la Constitución de 1991 se mantuvo el sentido prescriptivo del artículo 76-21 de la Carta de 1886, en el sentido de que el legislador está autorizado para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”. En tal virtud, en desarrollo de dicha atribución le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos a los cuales se hizo alusión anteriormente.

- La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, **que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF**, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (art. 64 C.P.).

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico”.

En virtud de lo anterior, debido a que la Nota Devolutiva del 30 de enero de 2013, con turno Nro. 2013-420-6-493, proferida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia, por medio de la cual se devuelve sin registrar la Escritura Pública No. 3238 del 27 de diciembre de 2012, de la Notaría Treinta y Cuatro de Bogotá D.C., vinculada a la Matrícula Inmobiliaria No. 420-8376, se encuentra ajustada a la realidad jurídica, se confirmará la misma, **no sin antes hacer claridad que la limitación para la venta de un (1) solo predio adjudicado como baldío bajo la vigencia de la ley 135 de 1961, así sobrepase la U.A.F. no es aplicable, sino que esta limitación aplica para la adquisición de dos o mas predios individuales adjudicados como baldíos, si con la acumulación de ellos la extensión máxima de la sumatoria de estos no (sic) sobrepase el límite de la U.A.F. para el respectivo municipio o región en cabeza de un solo titular.**

En mérito de lo expuesto, y en ejercicio de las atribuciones legales, el Director de Registro,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Confirmar la Nota Devolutiva impresa el 30 de Enero de 2013, con Turno de radicación Nro. 2013-420-6-493, proferida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia-Caquetá, por medio de la cual se devuelve sin registrar la Escritura Pública Nro. 3238 del 27 de Diciembre de 2012 de la Notaría Treinta y Cuatro (34) de Bogotá D.C., de acuerdo a la parte resolutive de la presente resolución.

**SEGUNDO:** Contra esta Resolución no procede recurso alguno.

[...]. (Mayúsculas sostenidas, subrayas y negrillas del texto original)

#### **4.3.- El problema jurídico a resolver.**

El objeto del presente litigio, de acuerdo con la fijación que se hizo en la Audiencia Inicial celebrada el 24 de julio de 2015, consiste en determinar si los actos administrativos acusados son o no violatorios de lo dispuesto en los artículos 2, 4, 13, 29, 58 y 333 de la Constitución Política; del artículo 72 inciso 9º de la Ley 160 de 1994; de los artículos 40 y 44 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012; del artículo 40 numeral 4º del Decreto 1465 de 2003 y del artículo 3 literal f) de la Ley 1579 de 2012.

Lo anterior, por haber sido expedidos con violación y desconocimiento del debido proceso, de los derechos adquiridos o consolidados bajo el imperio de leyes procedentes, del principio de irretroactividad de la ley, de la libertad de empresa, del derecho a la igualdad, de la excepción de inconstitucionalidad y del principio de tracto sucesivo, al denegar la inscripción de la Escritura Pública de compraventa número 3238 del 27 de diciembre de 2012 otorgada en la Notaría 34 de Bogotá, invocando normas posteriores y desconociendo la cadena de títulos traslativos del derecho de dominio del predio denominado LA NIÑA MARÍA hoy VILLANUEVA, los cuales fueron debidamente otorgados e inscritos en el mismo folio de matrícula inmobiliaria, con anterioridad a la entrada en vigencia de las Leyes 30 de 1988 y 160 de 1994.

#### **4.4.- Estudio de los cargos de la demanda.**

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala efectuará unas consideraciones generales previas sobre la adjudicación de bienes baldíos y las limitaciones y prohibiciones en la materia, y sobre las unidades agrícolas familiares, a la luz de la normativa contenida en las Leyes 135 de 1961, 30 de 1988 y 160 de 1994 (4.3.1.), y posteriormente abordará el análisis del caso concreto, revisando el fundamento de los actos acusados, el contenido y alcance de la demanda, y los hechos probados en el proceso, a efectos de decidir si se encuentran fundados o no los cargos formulados por el demandante (4.3.2.).

##### **4.4.1. Consideraciones sobre la adjudicación de bienes baldíos y las limitaciones y prohibiciones en la materia, y sobre las unidades agrícolas familiares, conforme a las Leyes 135 de 1961, 30 de 1988 y 160 de 1994.**

**Las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988**

El legislador mediante la Ley 135 de 1961 dictó normas “*Sobre reforma Social agraria*”. Esta norma legal, inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo con el interés social, tuvo como fines principales reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos dirigidos a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento anti-económico, establecer adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio, y dotar de tierras a los que no las posean, dando preferencia a quienes realizan directamente su explotación e incorporan a ésta su trabajo personal<sup>10</sup>.

Con ese propósito, la Ley 135 de 1961 reguló distintos procedimientos, entre ellos la adjudicación de baldíos nacionales, las colonizaciones reservadas en tierras baldías para tal fin, y las unidades agrícolas familiares en colonizaciones y parcelaciones.

En el marco de esta legislación para la **adjudicación de tierras baldías** en favor de personas naturales<sup>11</sup> se fijó como *regla general* una extensión máxima de cuatrocientas cincuenta hectáreas (450 hs), y se autorizó al INCORA para ampliar y/o reducir el límite de la

---

<sup>10</sup> Ley 135 de 1961, artículo 1º.

<sup>11</sup> El artículo 29 de la Ley 135 de 1961 fue modificado posteriormente por las leyes 4 de 1973 y 30 de 1998, en las que también se autorizó, respectivamente, la adjudicación de baldíos en favor de entidades de derecho público con destino a servicios públicos, y de cooperativas o empresas comunitarias campesinas. De otro lado, en el artículo 32 de la Ley 135 de 1961 se autorizó que las sociedades colectivas o limitadas fueran adjudicatarias de baldíos, en tanto que hubieran celebrado contrato con el Incora en el que se comprometieran a explotar con cultivos agrícolas o con ganadería no menos de las dos terceras partes de la superficie contratada. Esa posibilidad se reconocería dentro de los cinco años siguientes al contrato, y siempre que demostraran oportunamente el cumplimiento de su obligación. Con la modificación que le introdujo el artículo 11 de la Ley 30 de 1988 a esta última norma el derecho de adjudicación de baldíos se concedió a las sociedades de cualquier índole que hubieran sido reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, o que se dedicaran a la explotación de cultivos agrícolas de materias primas agropecuarias o a la ganadería intensiva.

extensión adjudicable en casos especiales<sup>12</sup>. Para efectos de la adjudicación el propietario debería demostrar que tenía bajo su explotación al menos las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicitaba.

Así mismo, en armonía con los fines antes señalados, principalmente los relativos a permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella y eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad, la Ley 135 de 1961 estableció algunas limitaciones a la adjudicación de baldíos y unas restricciones a su disposición o enajenación una vez adjudicados.

Señaló en efecto que el propietario de tierras que le hayan sido adjudicadas como baldíos no podría tener una nueva adjudicación si con ésta sobrepasaba los límites máximos señalados en la Ley, y que igual regla se aplicaría al propietario de tierras cuyo título proviniera de la adjudicación de baldíos realizada a cualquier otra persona dentro de los cinco años anteriores. Agregó que quien hubiere obtenido una adjudicación de tierras baldías y las hubiere enajenado, no podría obtener nuevas adjudicaciones antes de transcurridos cinco (5) años desde la fecha de la adjudicación anterior<sup>13</sup>.

Esta norma fue modificada posteriormente por la Ley 30 de 1988<sup>14</sup>, en el sentido de disponer que no podrán hacerse adjudicaciones de terrenos baldíos nacionales a personas naturales o jurídicas de cualquier índole que sean propietarias de otros predios rurales, si la suma de las áreas superficiarias de los inmuebles que tuvieran en el territorio nacional, excediere los límites adjudicables de baldíos nacionales señalados por la ley<sup>15</sup>. Además, se señaló que “[q]uien

---

<sup>12</sup> Ley 135 de 1961, artículos 29, 30 y 31.

<sup>13</sup> Ley 135 de 1961, artículo 37.

<sup>14</sup> Ley 30 de 1988, artículo 13.

<sup>15</sup> En ese orden, como requisito de la solicitud de adjudicación de un terreno baldío, se debía manifestar bajo la gravedad del juramento que se entenderá prestado con la sola

siendo adjudicatario de tierras baldías, las hubiere enajenado no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos 15 años desde la fecha de la adjudicación anterior”. Y se dijo que, sin perjuicio de su libre enajenación, a partir de la vigencia de esta ley, la propiedad de las tierras baldías adjudicadas, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá consolidarse en cabeza de un solo propietario, con tierras colindantes en extensiones que sumadas entre sí excedan del límite de adjudicación individual de baldíos, ni aportarse a comunidades o a sociedades que directa o indirectamente las refundan en su patrimonio, a las que se incorporen inmuebles aledaños que excedan del mismo límite, ni fraccionarse por acto entre vivos o por causa de muerte, o por disposición judicial, sin previa autorización de la Junta Directiva del INCORA<sup>16</sup>.

De otro lado, en la Ley 135 de 1961 se dispuso que tanto en sus labores de colonización como en las que lleve a cabo para parcelar propiedades y realizar concentraciones parcelarias, el INCORA buscaría, preferentemente, la constitución de **Unidades Agrícolas Familiares**<sup>17</sup>, entendiéndose por éstas las que se ajustaran a las siguientes condiciones:

a) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción sea suficiente para que explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el

---

presentación de la solicitud, si se es o no propietario de un predio en el territorio nacional, y si la suma de la superficie de los inmuebles que se posee, más la superficie del baldío cuya adjudicación pretende, excede de los límites adjudicables previstos en la ley.

<sup>16</sup> Se precisó en el inciso 7 del artículo 13 de la Ley 30 de 1988 que para la aplicación de las prohibiciones previstas en el dicho artículo se tendrían en cuenta las adjudicaciones efectuadas a sociedades de que el interesado forme parte, en proporción a los derechos que en ellas posea, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.

<sup>17</sup> Ley 135 de 1961, artículo 50.

caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida; y

b) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia, entendiéndose, sin embargo, que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas.

Este artículo fue modificado posteriormente por la Ley 30 de 1988<sup>18</sup>, en la que se encomendó al INCORA que, en desarrollo de los programas de colonización dirigida y de adjudicaciones parcelarias y con la directa participación de los campesinos beneficiarios, dirigiera, orientara y prestara la asesoría técnica y jurídica necesaria ya no solo para la integración de unidades agrícolas familiares sino también para la constitución de empresas comunitarias y la organización de sistemas asociativos o cooperativos de producción. En esta norma legal se redefinió la Unidad Agrícola Familiar y sus condiciones, señalándose al efecto que ésta consiste en la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera, según el caso, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña al núcleo familiar, que reúna las siguientes condiciones: a) Que la extensión del predio, que dependerá de la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria para el cual sea apto, pueda suministrar a la familia que lo explota, en condiciones de eficiencia productiva

---

<sup>18</sup> Ley 30 de 1988, artículo 18.

promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos; b) Que no más de la tercera parte de los ingresos provenientes de la explotación puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la compra o adquisición de la tierra; y c) Que el adjudicatario y su familia puedan disponer de un excedente capitalizable que les permita el mejoramiento gradual de nivel de vida.

Precisó, adicionalmente, que el INCORA debería observar para la determinación de la extensión de las Unidades Agrícolas Familiares un promedio nacional de 22 hectáreas por parcela, y que podría aumentar o disminuir la extensión correspondiente, según la naturaleza y características de la zona y del fundo y su potencialidad para la explotación agropecuaria.

La Ley 30 de 1988<sup>19</sup> adicionó también el artículo 50-bis a la Ley 135 de 1961, en el que estableció las reglas conforme a las cuales se adquirirían en propiedad las Unidades Agrícolas Familiares, entre éstas, que en ningún caso un solo titular, por sí o por interpuesta persona, podrá ejercer el derecho de dominio, ni la posesión o tenencia a ningún título, de más de dos Unidades Agrícolas Familiares en zonas de parcelación, constituyendo causal de caducidad de las adjudicaciones la violación de dicha prohibición.

#### **- Ley 160 de 1994**

Luego de promulgada la Constitución Política de 1991, el legislador expidió la Ley 160 de 1994 en la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un

---

<sup>19</sup> Ley 30 de 1988, artículo 19.

subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Esta norma legal que derogó la legislación anteriormente examinada, se inspiró en el precepto constitucional<sup>20</sup> que consagra como deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, y tiene como objeto primordial: a) promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina; y b) reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional<sup>21</sup>. Estos fines, junto con los demás previstos en el artículo 1º, constituyen la guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la Ley 160 de 1994<sup>22</sup>.

- En desarrollo de dichos postulados, el legislador estableció una regulación en materia de **adjudicación de baldíos** de la que es pertinente destacar varios aspectos.

Se dispuso en su artículo 65 que a partir de la vigencia de esta Ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de ese estatuto, y que el INCORA señalará para cada caso, región o

---

<sup>20</sup> Constitución Política, artículo 64.

<sup>21</sup> Ley 160 de 1994, artículo 1º.

<sup>22</sup> Párrafo único del artículo 1º.

municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación.

De otro lado, en el artículo 72 se reguló lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, y las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, en los siguientes términos:

**“Artículo 72. No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.**

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el petitionerario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.

Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.

[...]

**Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.**

**Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.**

Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.

Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.

Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan.”  
(Negrillas ajenas al texto original)

De esta normativa se desprenden las siguientes reglas en cuanto a la adquisición y al ejercicio del derecho de dominio respecto de bienes baldíos adjudicados:

(i) No se pueden efectuar titulaciones de baldíos a quienes, por cualquier título (incluido la adjudicación previa de baldíos), sean poseedores o propietarios de otros bienes rurales.

(ii) No se puede adquirir por parte de ninguna persona la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. **Esta restricción supone que no es posible adquirir baldíos y acumularlos si al sumar sus extensiones exceden los límites máximos de la UAF.**

(iii) No se puede aportar a sociedades o comunidades de cualquier índole la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada



por el INCORA para la Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o región. Es decir, que la sociedad, como persona jurídica, no puede acumular baldíos aportados por sus socios cuando la extensión total agrupada de éstos supera el límite máximo de la UAF.

Las reglas y prohibiciones establecidas en esta norma ponen de presente el propósito del legislador de evitar la consolidación de la propiedad sobre terrenos en superficies que excedan la fijada por el INCORA para la Unidad Agrícola Familiar, pues tal consolidación desconoce los fines perseguidos por las normas sobre reforma agraria, que no son otros que promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores del campo e impedir la concentración o monopolización inequitativa de la propiedad rural en manos de unos pocos.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-536 de 1997, al examinar la constitucionalidad del inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, precisó que, atendiendo al sentido y alcance del artículo 58 de la Constitución Política, **la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón a que la propiedad no es un derecho absoluto sino relativo**, conforme se desprende del principio constitucional solidarista de que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”, y que **si la relativización de la propiedad se predica del dominio privado, con mayor razón debe predicarse del que se genera cuando la Nación adjudica los bienes baldíos, toda vez que éstos están destinados a contribuir al logro de fines esenciales del Estado (C.P. art. 2), en lo económico y social, particularmente en lo que concierne con la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, a través de su acceso a la propiedad de la tierra.**

Bajo esa premisa, estimó la Corte Constitucional que el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 no contradice sino que, por el contrario, se aviene a la Constitución Política. En ese orden afirmó esa Corporación lo siguiente:

“- En la Constitución de 1991 se mantuvo el sentido prescriptivo del artículo 76-21 de la Carta de 1886, en el sentido de que el legislador está autorizado para *“dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”*. En tal virtud, en desarrollo de dicha atribución le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos a los cuales se hizo alusión anteriormente.

La adquisición de los baldíos, según se deduce de la preceptiva de la ley 160/94, se obtiene mediante la ocupación, caracterizada como un aprovechamiento económico, y con el reconocimiento que de ésta hace el Estado a través del acto administrativo de adjudicación.

Consecuente con este criterio la Corte expresó: *“la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida<sup>23</sup>”*.

**- La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación.** En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, **este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de**

---

<sup>23</sup> .Sentencia C- 595/95.

una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (art. 64 C.P.).

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico.” (Negrillas agregadas por la Sala)

- Por otro lado, en el capítulo IX de la Ley 160 de 1994 que las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, se destinarán establecer **Unidades Agrícolas Familiares**, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción, y a la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas, entendiéndose por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio, la cual no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere<sup>24</sup>.

Así mismo, se determinó la ley que en las parcelaciones que ya hubiere establecido el INCORA hasta su entrada en vigencia se debe observar que, en ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta

---

<sup>24</sup> Ley 160 de 1994, artículo 38.

persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar, constituyendo causal de caducidad de la adjudicación la violación de esta prohibición, y que quien transfiera a cualquier título la propiedad de una parcela no podrá solicitar nueva adjudicación, ni ser beneficiario de otros programas de dotación de tierras de la reforma agraria.

#### **4.4.2. El análisis del asunto.**

*(i) El fundamento de los actos acusados.* La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia en la Nota Devolutiva del 30 de enero de 2013 negó la inscripción de la Escritura Pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012 y señaló como fundamento de esa decisión lo siguiente: “NO SE PUEDE ADQUIRIR LA PROPIEDAD SOBRE TERRENOS INICIALMENTE ADJUDICADOS COMO BALDÍOS SI LA CABIDA DEL PREDIO SUPERA LOS LIMITES MAXIMOS DE LA UNIDAD AGRICOLA FAMILIAR UAF. INCISO 9 ARTICULO 72 LEY 160 DE 1994. POR ACUMULACION”.

En la Resolución 8394 del 13 de agosto de 2013, que resolvió el recurso de apelación interpuesto por el interesado contra esta Nota Devolutiva, en el sentido de confirmar la negativa del registro, el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro citó lo dispuesto en los artículos 40 (numeral 5) y 72 (inciso 9) de la Ley 160 de 1994 y señaló que el señor DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ también adquirió en el municipio de Milán (Caquetá) un predio de la misma naturaleza, esto es, un terreno adjudicado como baldío, con una extensión de 654 Has 399 m<sup>2</sup>, por lo que, al sumar las dos extensiones, se estaría consolidando en su cabeza la titularidad de una extensión de 842 Has 4.399 m<sup>2</sup>, la cual es superior a la UAF determinada para el citado municipio, que se encuentra en el rango de 86 a 117 hectáreas. Así mismo, aclaró “[q]ue la limitación para la venta de un (1) solo predio adjudicado como baldío bajo la vigencia de la ley 135 de 1961, así sobrepase la UAF no es aplicable, sino que **esta**

**limitación aplica para la adquisición de dos o más predios individuales adjudicados como baldíos, si con la acumulación de ellos la extensión máxima de la sumatoria de estos no (sic) sobrepase el límite de la U.A.F. para el respectivo municipio o región en cabeza de un solo titular”.**

*(ii) El contenido y alcance de la demanda.* La parte actora considera que la Superintendencia de Notariado y Registro no debió negar la inscripción de la Escritura Pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012, en razón a que el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 -invocado como fundamento de esa negativa- no es una disposición aplicable en este caso. En su sentir, esta norma solo es aplicable para la titulación de bienes baldíos, pero no para la venta de éstos efectuada luego de la adjudicación, menos aun cuando esta última, como ocurrió en este caso, es anterior a la consagración legal de las Unidades Agrícolas Familiares y a la prohibición establecida en el artículo 19 de la Ley 30 de 1988, en consonancia con el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

En ese contexto, considera el actor que los actos acusados fueron expedidos con violación y desconocimiento del debido proceso, de los derechos adquiridos o consolidados bajo el imperio de leyes procedentes, del principio de irretroactividad de la ley, de la libertad de empresa, del derecho a la igualdad, de la excepción de inconstitucionalidad y del principio de tracto sucesivo, al denegar la inscripción de la Escritura Pública de número 3238 del 27 de diciembre de 2012 otorgada en la Notaría 34 de Bogotá, invocando normas posteriores y desconociendo la cadena de títulos traslaticios del derecho de dominio del predio denominado LA NIÑA MARÍA hoy VILLANUEVA, los cuales fueron debidamente otorgados e inscritos en el mismo folio de matrícula inmobiliaria, con anterioridad a la entrada en vigencia de las Leyes 30 de 1988 y 160 de 1994.

*(iii) Los hechos probados en el proceso.* En el expediente consta que mediante Escritura Pública número 3238 del 27 de diciembre de 2012 otorgada en la Notaría 34 del Círculo de Bogotá D.C., los señores JOSÉ IGNACIO GASCA MENESES, representado por apoderado especial, y DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ, celebraron contrato de compraventa sobre el inmueble rural denominado “LA NIÑA MARÍA”, posteriormente “VILLANUEVA”, ubicado en la vereda “LA NIÑA MARÍA”, jurisdicción del municipio de Milán (Caquetá), con una extensión de 188 Has y 4.000 m<sup>2</sup>, con matrícula inmobiliaria número 420-8376<sup>25</sup>.

Conforme a este instrumento público el inmueble objeto de la compraventa lo adquirió el vendedor, inicialmente, por adjudicación en común y proindiviso con otros comuneros dentro de la sucesión intestada del causante IGNACIO GASCA VALDERRAMA, según Sentencia del 27 de noviembre de 1978 del Juzgado único Civil del Circuito de Florencia, y posteriormente, por compra de los derechos a los otros comuneros, según Escritura Pública número 6.715 del 21 de octubre de 1993, otorgada en la Notaría 9ª de Bogotá D.C., debidamente inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria número 420-8376.

En el citado folio de matrícula inmobiliaria número 420-8376, cuya copia también obra en el proceso<sup>26</sup>, aparece la anotación número 1º, en la que se indica como modo de adquisición “170 ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS” que le hiciera el extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA a IGNACIO GASCA, mediante la Resolución número 32 del 30 de enero de 1963.

---

<sup>25</sup> Folios 7 a 17 del expediente.

<sup>26</sup> Fl. 13 del expediente.

Es decir, que la adjudicación del predio se realizó en vigencia de la Ley 135 de 1961, y su venta posterior se efectuó cuando se encontraba rigiendo la Ley 160 de 1994.

*(iv) Decisión de la Sala.* En el anterior contexto, la Sala denegará las pretensiones de la demanda, pues no encuentra que los actos demandados se hayan expedido con desconocimiento de las normas invocadas por el actor.

En efecto, en la demanda no se desmiente ni se solicita prueba alguna dirigida a desvirtuar la afirmación contenida en la Resolución número 8394 del 13 de agosto de 2013, según la cual el aquí demandante DIEGO FERNANDO LIBREROS ARBELÁEZ adquirió el dominio de otro inmueble de la misma naturaleza jurídica al referido en los actos acusados, esto es, un terreno adjudicado como baldío, de forma tal que se tiene como probado en este proceso el hecho consistente en que el demandante adquirió en el municipio de Milán (Caquetá) el predio denominado MONTERREY, inicialmente adjudicado como baldío, el cual tiene una extensión de 654 Has 399 m<sup>2</sup>. Así mismo, en la demanda tampoco formula el actor ninguna acusación contra los actos censurados que se dirija a enervar la legalidad de la conclusión de la entidad demandada acerca de que no es viable el registro de la Escritura Pública 3238 del 27 de diciembre de 2012 debido a que por mandato de la Ley 160 de 1994 (art. 72) está prohibida la adquisición de dos o más predios individuales inicialmente adjudicados como baldíos, si con la acumulación de éstos en cabeza de un solo titular la extensión resultante sobrepasa el límite de la U.A.F. para el respectivo municipio o región, y a que en este caso el señor LIBREROS ARBELÁEZ consolidó la propiedad sobre bienes baldíos adjudicados en una extensión acumulada de 842 Has 4.399 m<sup>2</sup>., que excede con gran amplitud el límite máximo de la U.A.F. fijada por el INCORA para el municipio de Milán (Caquetá), que está en el rango de 86 a 117 Has,

conforme a la Resolución 041 de 1996, acto administrativo publicado en la página *web* del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Esa afirmación del acto acusado que, se repite, no fue desvirtuada, se encuentra ajustada a derecho, conforme se deduce del examen previo realizado por la Sala en el capítulo 4.3.1. de esta providencia, en el que se analizaron las restricciones que la Ley 160 de 1994 impuso a la adquisición de la propiedad y al tráfico de los predios inicialmente adjudicados como baldíos.

En este proceso, los cargos de nulidad se fundan en la premisa de la supuesta aplicación retroactiva del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 a una situación que se consolidó en fecha anterior a la de entrada en vigencia de la ley, cuando se adjudicó el bien baldío objeto de la compraventa cuya inscripción fue negada en el registro de instrumentos públicos (esto es, en el año 1963).

Para la Sala en ningún momento ha existido aplicación retroactiva del artículo 72 de la Ley 160 de 1994. Las reglas contenidas en esta normativa legal se refieren al **ejercicio del derecho de dominio sobre bienes rurales adquiridos por adjudicación de la Nación** y, como pasa a explicarse más adelante, son aplicables desde el momento en que se profirieron inclusive respecto de situaciones jurídicas nacidas al amparo de una legislación anterior.

Como lo anotó el agente del Ministerio Público en su concepto de fondo, es pertinente tener en cuenta en este aspecto lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, norma que regula el tema de la aplicación de la ley en el tiempo en tratándose de la adquisición y el ejercicio del derecho real de dominio. Esta disposición prevé que *“Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero **en cuanto a su ejercicio y cargas, y en***

*lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”.*

En esta materia, según se explicó ampliamente, el legislador de 1994 a través de la Ley 160 consideró pertinente establecer unas reglas sobre el ejercicio del derecho de dominio de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, las cuales -con el alcance antes explicado- son aplicables así este derecho real se haya adquirido bajo ese título con anterioridad a dicho año, tal y como ocurrió en este caso. Estas nuevas disposiciones legales referidas al **ejercicio y a las cargas sobre el derecho de dominio** son aplicables válidamente y deben prevalecer sobre las normas anteriores, por ser las normas vigentes al momento en que se efectuó la venta del predio rural cuyo registro se negó en los actos demandados.

El artículo 28 de la Ley 153 de 1887 es la normativa especial que debe aplicarse en este proceso para efectos de definir la norma que prevalece, y no los artículos 40<sup>27</sup> y 44 de esta norma, que se refieren a los efectos de la ley procesal y a la ley más favorable en materia penal, respectivamente, materias distintas a la del presente asunto relativa a la adquisición, ejercicio y cargas de los derechos reales.

En armonía con lo expresado, es claro para la Sala que los actos demandados no desconocen la primacía de la norma constitucional ni vulneran en modo alguno el debido proceso ni los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes. En este caso sin dejar de reconocerse que el derecho de dominio sobre el inmueble objeto de compraventa se adquirió en vigencia de la Ley 135 de 1961, se están aplicando las disposiciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 referidas al ejercicio y a las cargas de dicho derecho, por sí autorizarlo el legislador. Además, conforme lo ha precisado la

---

<sup>27</sup> Con la modificación introducida por el artículo 624 de la ley 1564 de 2012.



Corte Constitucional, el derecho de propiedad que se genera cuando la Nación adjudica bienes baldíos no es un derecho absoluto y, por ende, puede estar sometido a limitaciones y restricciones necesarias para cumplir con fines superiores como son los perseguidos a través de las políticas, regulaciones y medidas sobre reforma agraria.

En esta misma línea, debe precisarse que la libertad de empresa no es derecho de carácter absoluto. Al respecto es claro el artículo 333 de la Constitución Política cuando preceptúa que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, *dentro de los límites del bien común*, el cual se quiere amparar en esta materia a través de la Ley 160 de 1994 al impedir que se concentre o monopolice la propiedad rural (a través de la adquisición acumulativa de bienes inicialmente adjudicados como baldíos) en desmedro de la población campesina que pretende acceder progresivamente a la propiedad de la tierra. Por ende, no existe violación de esta norma constitucional.

De otro lado, advierte la Sala que las inscripciones previas en el registro de instrumentos públicos de las ventas del predio LA NIÑA MARÍA hoy VILLANUEVA por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia no impedían que esta entidad, como en efecto lo hizo, negara el registro del negocio celebrado con el señor LIBREROS ARBELÁEZ, toda vez que se trata de decisiones administrativas independientes.

Finalmente, en este asunto no es aplicable el Decreto 1465 de 2013, como quiera que la actuación administrativa censurada no se refiere al procedimiento administrativo especial agrario de clarificación de la propiedad de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder.

#### **4.5.- Conclusión**



Con fundamento en las anteriores consideraciones, es claro para la Sala que no existió vulneración de ninguna de las demás normas constitucionales y legales invocadas como infringidas por los actos acusados, razón por la cual se denegarán las pretensiones de la demanda.

En consonancia con lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

**FALLA:**

**DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

Una vez quede en firme la presente sentencia, procédase por Secretaría al archivo del expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**