



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

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá, D.C., once (11) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad simple
Radicación: 11001-03-26-000-2022-00157-00 (68820)
Demandante: Fundación Forjando Futuros
Demandado: La Nación — Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Tema: Se declara la nulidad de las letras a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016. Estas normas disponen que la Unidad de Tierras no estudiará las solicitudes de restitución de víctimas que explotaban baldíos ubicados en reservas forestales, en el Sistema de Parques Nacionales Naturales o en el de Parques Nacionales Regionales. La anterior normativa contraviene el artículo 75 de la Ley de Víctimas que reconoce que las personas <<explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación>> son titulares del derecho de restitución.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la sala profiere sentencia de única instancia en el proceso en el que se solicitó la nulidad de las letras a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural, que fue modificado por el Decreto 440 de 2016. Los apartes demandados disponen que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (en adelante la “Unidad de Tierras”) no iniciará el estudio formal de la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (en adelante el “Registro de Tierras”) cuando verse sobre bienes baldíos que se encuentren en **(i)** zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, **(ii)** áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o **(iii)** Parques Nacionales Regionales.

La sala es competente para conocer el proceso en única instancia, en virtud del numeral 1 del artículo 149 del CPACA¹, porque se demanda a la Nación — Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante, el “Ministerio de Agricultura”) por haber expedido el Decreto 440 de 2016.

¹ El numeral 1 del artículo 149 del CPACA, antes y después de la Ley 2080 de 2011, establece: <<1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos>>.



El 22 de febrero de 2023 el despacho suspendió provisionalmente las normas demandadas². El Ministerio de Agricultura interpuso recurso de súplica contra esta decisión, el cual fue resuelto en providencia del 25 de mayo de 2023, que confirmó la suspensión provisional³.

El 11 de septiembre de 2023 el despacho negó la excepción previa de falta de integración del litisconsorcio necesario alegada por el Ministerio de Agricultura para que se vinculara a la Unidad de Tierras⁴. El 13 de febrero de 2024 se adecuó el trámite para dictar sentencia anticipada⁵. El 21 de marzo de 2024 se dio el traslado para que las partes alegaran⁶. Las partes presentaron alegatos oportunamente y el Ministerio Público conceptuó que se debe declarar la nulidad de las normas en cuestión.

I. ANTECEDENTES

A.- La posición de la parte demandante

1.- El 19 de agosto de 2022, la Fundación Forjando Futuros presentó demanda de simple nulidad contra el Ministerio de Agricultura para que se declarara la nulidad parcial del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural. Ese artículo, que fue modificado por el Decreto 440 de 2016, establece los eventos en los cuales la Unidad de Tierras debe abstenerse de realizar el estudio formal de la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras. Los apartes demandados se encuentran en el numeral 2 y consagran la siguiente causal para no estudiar la solicitud:

<<2. Cuando no se cumpla con los requisitos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, lo que comprende entre otras, las siguientes circunstancias:

a. La existencia de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción.

b. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Decreto 2811 de 1974 y las normas que lo modifiquen o deroguen.

c. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Naturales Regionales, desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables>>.

2. La demandante solicitó la nulidad de las letras a), b) y c) del numeral citado, argumentando que desconocen de manera flagrante los artículos 4º, 7º, 73, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011. Sostuvo que la norma cuestionada restringe injustamente el

² Índice 22 del Samai.

³ Índice 32 del Samai.

⁴ Índice 37 del Samai.

⁵ Índice 44 del Samai.

⁶ Índice 44 del Samai.



estudio de solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras para predios ubicados en zonas de reserva forestal, Parques Nacionales Naturales o Parques Naturales Regionales. Según la demandante, esta restricción genera dos consecuencias: **(i)** se le niega a las víctimas del conflicto armado el acceso a los procedimientos legales para su reparación y **(ii)** se viola la normativa que establece que, en caso de no poder restituir los predios, se debe otorgar una compensación a las víctimas. Así, las víctimas serían privadas del estudio de su solicitud de restitución únicamente debido a la ubicación del predio.

B.- Posición de la parte demandada

3.- El Ministerio de Agricultura se opuso por los siguientes motivos:

3.1.- En la contestación de la demanda, indicó que las normas son legales porque: **(i)** identifican <<puntos críticos>> en el proceso de restitución de tierras, de forma tal que la Unidad de Tierras pueda tener una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la Ley de Víctimas⁷; y **(ii)** el proceso administrativo de inscripción en el Registro de Tierras tiene naturaleza registral y no es contenciosa.

3.2.- En alegatos de conclusión alegó la configuración de la carencia actual de objeto porque existe un <<hecho superado>>: el Decreto 1623 de 2023 derogó las normas demandadas.

C.- El concepto del Ministerio Público

4.- El Ministerio Público conceptuó que se debe declarar la nulidad porque el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 establece que son titulares del derecho las personas que explotaban baldíos <<cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación>>. En ese sentido, no se excluye la posibilidad de que las víctimas de despojo sean personas que explotaban baldíos ubicados en zonas de reserva forestal, en el Sistema de Parques Nacionales Naturales o de Parques Naturales Regionales.

II. CONSIDERACIONES

D.- La norma demandada restringe el acceso a la justicia de las víctimas que explotaban baldíos ubicados en zonas de reserva forestal, en el Sistema de Parques Nacionales Naturales o de Parques Naturales Regionales

5.- La sala declarará la nulidad de las letras a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015, modificadas por el Decreto 440 de 2016. La norma demandada desconoce el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, pues este no excluye de la titularidad del derecho de restitución a quienes ocupaban baldíos en **(i)** zonas de reserva forestal

⁷ En ese sentido, indicó que, de acuerdo con los principios de restitución de tierras, <<en los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar sus derechos>>. Y que ese criterio interpretativo, indicado por la Corte Constitucional en la sentencia T-821 de 2007, es de obligatorio cumplimiento por las entidades que desarrollan la política de restitución de tierras.



de la Ley 2 de 1959, **(ii)** áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o **(iii)** Parques Nacionales Regionales.

6.- La sala se pronunciará de fondo porque la nulidad simple puede ser interpuesta en cualquier tiempo⁸ y a pesar de que la norma demandada haya sido derogada. Como se indicó recientemente, <<la nulidad es un mecanismo corrector de vicios en la validez, independientemente de la consideración de la vigencia y eficacia de la norma cuestionada>>⁹.

7.- En este caso, la norma reglamentaria establece que regula el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, así:

<<2. Cuando no se **cumpla con los requisitos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011**, lo que comprende entre otras, las siguientes circunstancias:

a. La existencia de solicitudes de inscripción (...) que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción.

b. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Decreto 2811 de 1974 y las normas que lo modifiquen o deroguen.

c. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Nacionales Regionales, desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables>>.

8.- El artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 dispone lo siguiente:

<<ARTÍCULO 75. TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, **o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación**, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo>>.

9.- El artículo citado indica que son titulares del derecho a la restitución las víctimas que fueran <<explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación>>. Esta disposición legal no establece restricciones frente a quienes explotaban baldíos ubicados en zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en el Sistema de Parques Nacionales Naturales o en Parques Nacionales Regionales. Así, las cosas es claro que las normas demandadas desconocen lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

⁸ <<ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código>>.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de enero de 2023, expediente 47688, C.P. Alberto Montaña Plata.



10.- Además, la norma demandada también vulnera los artículos 7, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011:

10.1.- El artículo 7 señala que a las víctimas se les debe garantizar un <<proceso justo y eficaz>>. El 76, que el Registro de Tierras es un requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución de tierras. Y el 81, que son titulares de la acción las personas a las que hace referencia el <<artículo 75>>.

10.2.- En este contexto, las personas <<explotadoras de baldíos>> son titulares de la acción de restitución de tierras. Sin embargo, al excluir el estudio de las solicitudes de víctimas que ocupan baldíos en zonas de reserva forestal, Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales, el decreto establece una limitación para acceder a la justicia. Esto contraviene el derecho al debido proceso, pues impide que estas personas accedan al proceso judicial para resolver sus pretensiones, a pesar de que la ley no impone esa restricción. Cabe destacar que la inscripción en el Registro de Tierras es un requisito indispensable para iniciar la acción de restitución.

11.- Finalmente, no se observa una violación de los artículos 4 y 73 (numeral 3): el primero señala que el principio de dignidad es un principio general de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación; el segundo, que la restitución de tierras se rige por el principio de progresividad:

11.1.- En torno al artículo 4, no se observa una disposición que sea directamente vulnerada con la norma demandada. Además, no existe un desarrollo argumentativo que permita demostrar la violación.

11.2.- El numeral 3 del artículo 73, sobre el restablecimiento progresivo de los proyectos de vida de las víctimas, tampoco fue vulnerado. Contrario a lo que se plantea en la demanda, la sala no decide si las víctimas que explotaban baldíos ubicados en zonas de reserva forestal, en el Sistema de Parques Nacionales Naturales o en Parques Nacionales Regionales tienen derecho a la compensación: esa decisión corresponde al juez del proceso de restitución de tierras. Por consiguiente, la sala se limita a estudiar si el artículo 75 excluye expresamente a dichos explotadores de baldíos de la titularidad de la acción en los procesos de restitución de tierras.

E.- Costas

12.- Teniendo en cuenta que se ventiló un interés público, la sala se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA.

III. DECISIÓN

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



RESUELVE:

PRIMERO. DECLÁRASE la nulidad de parcial de los apartes de las letras a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural, que fue modificado por el Decreto 440 de 2016. De acuerdo con lo expuesto, se subrayan y tachan los apartes que son declarados nulos:

~~<<2. Cuando no se cumpla con los requisitos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, le que comprende entre otras, las siguientes circunstancias:~~

~~a. La existencia de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción.~~

~~b. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Decreto 2811 de 1974 y las normas que lo modifiquen o deroguen.~~

~~c. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Naturales Regionales, desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables>>.~~

SEGUNDO. NO SE CONDENA en costas.

TERCERO. En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el presente proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Con salvamento de voto

Con firma electrónica
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado