



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

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número: 11001-03-26-000-2017-00036-00 (59063)**

**Actor: CARLOS MARIO IDÁRRAGA MORA**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

**Referencia: NULIDAD**

NULIDAD SIMPLE-Medio de control idóneo para la anulación de actos administrativos. CADUCIDAD EN NULIDAD SIMPLE-La acción puede intentarse en cualquier tiempo. ACTO ADMINISTRATIVO-Definición. CIRCULARES DE SERVICIO O INSTRUCCIONES ADMINISTRATIVAS-Definición. CIRCULARES DE SERVICIO O INSTRUCCIONES ADMINISTRATIVAS-Control judicial. CIRCULARES DE SERVICIO O INSTRUCCIONES ADMINISTRATIVAS-Son controlables si son actos administrativos. SISTEMA NACIONAL DE LA REFORMA AGRARIA-Promueve el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de trabajadores agrarios. UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR-Empresa básica de producción agrícola. UAF-Unidad de medida para la adjudicación de baldíos. NOTARIADO-Servicio público que implica el ejercicio de la fe pública. NOTARIO-Deberes. NOTARIO-Deber de control de legalidad. ARTÍCULO 84 CN-Las autoridades públicas no pueden establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho o actividad regulada. COSTAS EN CPACA-No procede cuando se ventila un interés público.

La Sala, de acuerdo con lo dispuesto en sesión del 28 de julio de 2022<sup>1</sup>, decide en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por Carlos Mario Idárraga Mora, contra la Instrucción Administrativa n.º 08 del 8 de octubre de 2013, suscrita por los superintendentes delegados para el Notariado y para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

**SÍNTESIS DEL CASO**

El 8 de octubre de 2013, en Instrucción Administrativa n.º 08, la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR– fijó las directrices para los notarios del país, sobre la forma en que se debe hacer el control de legalidad para evitar la acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos. El demandante pide la nulidad de este acto administrativo, por considerar que se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse y falta de competencia.

---

<sup>1</sup> Según el acta n.º. 5 de esa fecha.



2  
Expediente n.º 59.063  
Demandante: Carlos Mario Idárraga  
Declara nulidad

## ANTECEDENTES

El 31 de marzo de 2017, Carlos Mario Idárraga formuló **demanda de nulidad** contra la Superintendencia de Notariado y Registro –en adelante SNR–. Pidió que se declarara la nulidad de la Instrucción Administrativa n.º 08 del 8 de octubre de 2013, suscrita de forma conjunta por el superintendente delegado para el Notariado y el delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, que instruyó a los notarios sobre la forma cómo debían hacer el control de legalidad sobre las prohibiciones y limitaciones que establece la Ley 160 de 1994, en relación con los actos y contratos que recaigan sobre bienes baldíos.

Expuso que el acto acusado violó los artículos 121, 122 y 131 CN; los artículos 3, 5, 6 y 54 de la Ley 489 de 1998; los artículos 14-40 del Decreto Ley 960 de 1970; el párrafo 1º del artículo 119 de la Ley 1448 de 2018 y los Decretos 2163 de 2011 y 238 de 2012, sobre la estructura orgánica de la SNR. A su juicio, estas violaciones se concretan en los siguientes cargos: (i) violación de las normas en que debía fundarse, (ii) falta de competencia, (iii) violación de la seguridad jurídica, (iv) desconocimiento de las leyes vigentes y (v) falta de motivación. Sostuvo que la Superintendencia delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras se creó para atender las disposiciones judiciales y administrativas relacionadas con los trámites registrales a los que se refiere la Ley 1448 de 2016, y no para ordenar a los notarios un comportamiento en la protocolización de escrituras públicas en relación con los inmuebles rurales regulados por la Ley 160 de 1994, cuyos objetivos son diferentes. En su criterio, la Instrucción n.º 08 de 2013 creó una disposición nueva que no estaba en la ley, al exigir una declaración juramentada al comprador de un inmueble rural, en la que manifieste que no es propietario de ningún predio proveniente de adjudicación de baldíos.

El 20 de septiembre de 2017 se **admitió la demanda** y se ordenó su notificación a la entidad demandada y al Ministerio Público. La SNR propuso la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda pues el demandante no desarrolló el concepto de la violación de cada causal. Sostuvo que la toma de la declaración juramentada que la SNR «sugiere» a los notarios, busca lograr el acceso progresivo a la propiedad de la tierra que ordena la Constitución y evitar la concentración de la



3  
Expediente n.º 59.063  
Demandante: Carlos Mario Idárraga  
Declara nulidad

propiedad rural. Señaló que los artículos 15, 17, 21 y 33 del Decreto 960 de 1970 exige a los notarios hacer control del contenido de las declaraciones de las partes que extienden el acto o contrato y no autorizar el instrumento público cuando llegue a la convicción de que el acto o contrato sería absolutamente nulo. En ese sentido, el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 prohíbe la transferencia de la propiedad de inmuebles que han sido adjudicados como baldíos, si con esos actos o contratos se supera la superficie de la Unidad Agrícola Familiar, en adelante UAF.

El 29 de enero de 2020, se practicó la **audiencia inicial** y se fijó el litigio. El 20 de agosto de 2021, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. La SNR reiteró lo expuesto y agregó que la Instrucción Administrativa n.º 08 no expidió disposiciones de obligatorio cumplimiento, sino recomendaciones para la adecuada prestación del servicio notarial, en el marco de las competencias del artículo 11 del Decreto 2723 de 2014. La parte demandante guardó silencio. El Ministerio Público conceptuó favorable, al considerar que no se trataba de una sugerencia que pudiera ser inobservada, pues su incumplimiento constituye falta disciplinaria según los artículos 60 y 62 de la Ley 734 de 2002. Además, los funcionarios no tenían competencia para establecer que el notario debe exigir una declaración juramentada del comprador de un inmueble rural, pues dicha declaración, según el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, se hace ante la autoridad administrativa que adjudica el baldío y no ante el notario.

## CONSIDERACIONES

### I. Presupuestos procesales

#### Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias y litigios originados en actos sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa, según el artículo 104 CPACA. El Consejo de Estado es competente en única instancia para estudiar este asunto, de conformidad con el artículo 149.1 CPACA, según el cual conoce de las acciones de simple nulidad que



4  
Expediente n.º 59.063  
Demandante: Carlos Mario Idárraga  
Declara nulidad

se promuevan contra actos administrativos proferidos por autoridades del orden nacional.

### **Acción procedente**

2. La acción de nulidad es el medio de control idóneo para perseguir la anulación de un acto administrativo de carácter general, por infracción de las normas en que deberían fundarse, falta de competencia, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, falsa motivación o desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió. Como la Instrucción Administrativa n.º 08 del 8 de octubre de 2013 es un acto administrativo general, pues está dirigido a todos los notarios y se publicó en el Diario Oficial (f. 58-75 c. ppal), el medio de control es procedente (art. 137 CPACA).

### **Demanda en tiempo**

3. El medio de control de nulidad puede ejercitarse en cualquier tiempo, según el artículo 164.1.b) CPACA.

### **Legitimación en la causa**

4. Como toda persona puede solicitar que se declare la nulidad de los actos administrativos, Carlos Mario Idárraga está legitimado en la causa por activa. La SNR está legitimada en la causa por pasiva, porque fue la entidad que profirió la Instrucción Administrativa n.º 08 de 2013, acto demandado.

## **II. Acto objeto de control**

5. La Instrucción Administrativa n.º 08 de del 8 de octubre de 2013 –del superintendente delegado para el Notariado y el superintendente delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras– dirigió a los notarios del país directrices sobre el control de legalidad para evitar la acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos. Consideró que la función notarial implica hacer un control estricto de legalidad de los actos y contratos que se otorguen ante



5  
Expediente n.º 59.063  
Demandante: Carlos Mario Idárraga  
Declara nulidad

el notario y, por ello, era necesario orientarlos con respecto a la forma de hacer el control de legalidad sobre las prohibiciones o limitaciones que consagra la Ley 160 de 1994, respecto de los predios que han sido adjudicados como baldíos. En particular, en relación con la prohibición del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, según la cual 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 (del Incora) para las UAF en el respectivo municipio o región. También serán nulos, según la norma, 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 exceden la extensión de la UAF.

La SNR instruyó que la forma de hacer el control de legalidad era la siguiente:

*Con el fin de realizar el correspondiente control de legalidad y evitar que con los actos y contratos se acumulen predios adjudicados inicialmente como baldíos, en contravención de las disposiciones agrarias vigentes, el Notario deberá indagar sobre la naturaleza jurídica de los predios objeto del negocio, y para ello deberá tomar declaración juramentada al comprador donde manifieste que al momento de celebrar el contrato de (compraventa, donación, cesión, aporte social, fiducia en propiedad, escisión, fusión, englobe, entre otros que transfieran el derecho de dominio) no es propietario de ningún otro predio proveniente de adjudicación de baldíos o la sociedad que representa no es titular del derecho de dominio de otros predios provenientes de adjudicación de baldíos en el respectivo municipio o región.*

*Esperamos que tengan en cuenta estas recomendaciones, y que adviertan a los comparecientes sobre las consecuencias legales de la acumulación de Unidades Agrícolas Familiares UAF y la responsabilidad penal que conlleva la falta de veracidad de las declaraciones juramentadas (f. 107 c. ppal).*

### **III. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si (i) la Instrucción Administrativa n.º 08 de 2013 es un acto administrativo susceptible de control judicial y, de ser así, si (ii) incurrió en violación de las normas en que debía fundarse.



#### IV. Análisis de la Sala

##### **Circulares de servicio o instrucciones administrativas**

6. El acto administrativo es una declaración unilateral de la voluntad que se expide en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos por sí misma en la situación que se trate, es decir, que tiene aptitud para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales o particulares y, por ende, es vinculante<sup>2</sup>.

Las circulares de servicio o instrucciones administrativas son actos de la Administración que tienen como finalidad impartir instrucciones o directrices que pueden ser internas o externas, según si se dirige a funcionarios de una entidad u organismo del Estado o a terceros ajenos a la Administración, en relación con actividades o servicios sometidos al control y vigilancia estatal. Sobre el control judicial de estos actos la jurisprudencia ha fijado dos criterios, el primero puede calificarse como un «control restringido» y el segundo como un «control amplio».

Según el primer criterio –«control restringido»–, las circulares de servicio –o instrucciones administrativas– son susceptibles de control judicial, siempre que reúnan los elementos del acto administrativo. El control o no de estos actos depende de su contenido y de la obligatoriedad de las instrucciones o directrices que allí se consignen, es decir, que estén destinadas a producir efectos jurídicos, por crear, modificar o suprimir una situación jurídica<sup>3</sup>. Por el contrario, si la circular o instrucción -o cualquier nombre que adopte- no tiene la virtud de producir efectos jurídicos y solo se limita a informar, orientar o reproducir decisiones o normas adoptadas con anterioridad no es susceptible de control judicial, por cuanto no se trata de un acto que tenga efectos jurídicos, esto es, no es un acto administrativo<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de septiembre de 1971, Rad. 1389 [fundamento jurídico II a) y Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 2010, Rad. 19526 [fundamento jurídico 2]. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Primera y Sección Tercera Tomo A*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 3-5 y pp. 79-80, disponibles en: <https://cutt.ly/ObLmAnz> y en <https://cutt.ly/OQ9KFJH>, respectivamente.

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, Rad. 31.223 [fundamento jurídico 2.5].

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 3 de febrero de 2000, Rad. 5236 [fundamento jurídico 2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Primera*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 193-194, disponibles en: <https://cutt.ly/ObLmAnz> y sentencia del 6 de diciembre de 2001, Rad. 6063 [fundamento jurídico 1].



7  
Expediente n.º 59.063  
Demandante: Carlos Mario Idárraga  
Declara nulidad

Según el segundo criterio –«control amplio»–, toda circular de servicio –o instrucción administrativa–, con independencia de su contenido, es susceptible de control judicial. El control sobre los actos de la Administración se extiende, entonces, a todas las manifestaciones de la función administrativa, incluso a aquellas que, por ejemplo, se limitan a informar o instruir sobre determinadas conductas previstas en la ley. Un entendimiento diferente termina por configurar «inmunidades» frente a algunas manifestaciones de la Administración<sup>5</sup>.

La Sala acoge el control restringido o condicionado de las circulares de servicio. De modo que, las circulares solo tienen control judicial si revisten el carácter de acto administrativo, esto es, si de ellas se desprende una manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos por cuanto crea, suprime o modifica una situación jurídica. Si las circulares no tienen este alcance anotado, en la medida en que se limitan a reproducir la decisión de otra autoridad, o se expiden con el objeto de orientar a los servidores de una entidad para el desarrollo de su actividad, –con estricta sujeción a las normas superiores– no constituyen acto administrativo y, por ello, no tienen control judicial. La interpretación «amplia» del segundo criterio implicaría que cualquier manifestación de la Administración, aunque no tenga efectos, fuera pasible de control por parte del juez administrativo, posición que no solo se opone al artículo 104 CPACA, sino que promueve una litigiosidad excesiva e innecesaria frente a cualquier manifestación de la Administración no constitutiva de acto administrativo, como comunicaciones entre funcionarios, o inclusive, conceptos cuya obligatoriedad –y por ende su control– está expresamente excluida por el artículo 28 CPACA.

Por ello, es necesario verificar el carácter de acto administrativo de la Instrucción Administrativa n.º 08 de 2013, para determinar si es susceptible de control jurisdiccional. Esta instrucción, dirigida a todos los notarios del país, tiene como asunto o tema el «control de legalidad para evitar la acumulación de predios inicialmente adjudicados como baldíos». La Instrucción recuerda a los notarios el deber que tienen de hacer un estricto control de legalidad de los documentos y

---

<sup>5</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 27 de noviembre de 2014, Rad. 2012-533 [fundamento jurídico b], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Primera*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 195-200, disponibles en: <https://cutt.ly/ObLmAnz>



8  
Expediente n.º 59.063  
Demandante: Carlos Mario Idárraga  
Declara nulidad

declaraciones ante ellos presentados para verificar que se ajusten a la ley (arts. 17 y 21 DL. 960 de 1970). Luego cita el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, para resaltar la prohibición de adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si su extensión supera el límite fijado para la UAF. Prohibición que se extiende a los actos y contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con dicho aporte la sociedad receptora consolida una extensión superior a la fijada para la UAF.

Hasta ese punto, la Instrucción Administrativa n.º 08 solo reproduce el contenido de normas legales. Sin embargo, al final del documento se expone un acápite sobre la forma en que los notarios deben hacer el control de legalidad de los negocios en los que se transfiera la propiedad sobre un inmueble rural, que expresamente señala:

*El notario deberá indagar sobre la naturaleza jurídica de los predios objeto del negocio, y para ello deberá tomar declaración juramentada al comprador donde manifieste que al momento de celebrar el contrato de (compraventa, donación, cesión, aporte social, fiducia en propiedad, escisión, fusión, o englobe, entre otros que transfieran el derecho de dominio), no es propietario de ningún otro predio proveniente de adjudicación de baldíos o la sociedad que representa no es titular del derecho de dominio de otros predios provenientes de adjudicación de baldíos en el respectivo municipio o región (f. 107 c. ppal).*

La Instrucción Administrativa n.º 08 le pide a los notarios que indaguen sobre la «naturaleza jurídica» de los predios objeto del negocio, deber que tiene fundamento en el artículo 17 del Decreto Ley 960 de 1970, que dispone que el notario revisará las declaraciones que le presenten las partes para establecer si se ajustan a las normas legales. También tiene fundamento en el artículo 21 de ese decreto y el artículo 3 del Decreto reglamentario 2148 de 1983, según el cual el notario no autorizará el instrumento cuando llegue a la convicción de que el acto o contrato sería absolutamente nulo por incapacidad o por estar clara y expresamente prohibido por la ley. Se trata de una reproducción de las normas legales y reglamentarias que regulan el servicio notarial.





El segundo aspecto de la instrucción, relativo a la toma de declaración juramentada del comprador de un inmueble rural para verificar el cumplimiento del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, no reproduce, en principio, ninguna norma legal o reglamentaria alguna. Por ello, se trata de una manifestación unilateral de la Administración que crea o modifica una situación jurídica general frente a todos los notarios del país y que tiene el potencial para proyectarse frente a las situaciones particulares de los negocios descritos por la instrucción.

Aunque al final del instructivo, los superintendentes delegados señalan que esperan de los notarios que tengan en cuenta esas «recomendaciones», ello no significa que en efecto sean «consejos» que puedan ser desatendidos por los notarios. Como bien lo manifestó el Ministerio Público, la conducta renuente frente a las instrucciones de la SNR constituye falta disciplinaria grave, pues implica el desconocimiento del deber previsto en el artículo 62.3 de la Ley 734 de 2002, que dispone como deber de los notarios no desatender las recomendaciones e instrucciones de la SNR, en lo relacionado con el desempeño de la función notarial y prestación del servicio, contenidas en los actos administrativos dictados dentro de la órbita de su competencia.

En definitiva, la circular de servicio crea o modifica una situación jurídica, consistente en el deber notarial de tomar juramento al comprador de un inmueble rural, además, tiene un efecto vinculante para los sujetos a los que se dirige, cuya inobservancia constituye falta disciplinaria grave. Por ello, la Instrucción Administrativa n.º 08 de 2013 reúne los elementos que definen un acto administrativo y, por ende, es susceptible de control judicial.

### **Prohibiciones y limitaciones al ejercicio de derechos sobre baldíos adjudicados**

7. La Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, hizo reformas al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y, en general, dictó disposiciones en el marco de la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, en los términos del artículo 64 CN.



Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los campesinos, o las que compre el Instituto para la reforma agraria están destinadas a dos fines: (i) establecer Unidades Agrícolas Familiares UAF, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción y (ii) constituir, ampliar, reestructurar y sanear resguardos indígenas. La UAF es 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 (art. 28 CC). A la Junta Directiva de la autoridad agraria le corresponde indicar los criterios metodológicos para determinar la UAF por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de explotación agropecuaria (art. 38).

La UAF es, pues, la unidad de medida para la adjudicación de baldíos. Por ello, el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 2 de la Ley 1728 de 2014, establece que las tierras baldías se titularán en UAF, cuyas extensiones máximas y mínimas adjudicables son señaladas por la autoridad agraria para cada región o zona, en los términos del artículo 67. Por ello, el legislador dispuso una serie de condicionamientos, limitaciones y prohibiciones en la adjudicación de baldíos y en el régimen jurídico que opera frente a los actos dispositivos de los bienes rurales.

La Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, consideró que las limitaciones previstas eran coherentes con el objetivo constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (art. 64 CN) y el de evitar la concentración inequitativa de la propiedad rural, en el marco de la competencia del artículo 150.18 CN, que faculta al Congreso para dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 [fundamento jurídico 2.5].



## **El «control de legalidad» en el servicio notarial**

8. Antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 960 de 1970, Estatuto del Notariado vigente, el artículo 2576 CC señalaba que la ley deposita en el notario la fe pública respecto de los actos y contratos que ante él deben pasar. La Ley 29 de 1973, que creó el Fondo Nacional del Notariado, establece que el notariado es un servicio público que implica el ejercicio de la fe pública o notarial, la cual otorga plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el notario y a lo que este exprese respecto de los hechos percibidos por él en el ejercicio de sus funciones.

Al notario le corresponde la redacción de los instrumentos en que se consignent las declaraciones emitidas ante él y velará por la legalidad de tales declaraciones y pondrá de presente las irregularidades que advierta, sin negar la autorización del instrumento en caso de insistencia de los interesados, salvo lo previsto para la nulidad absoluta (art. 6). Al redactar el instrumento, el notario tiene el deber de averiguar los fines prácticos y jurídicos que los otorgantes se proponen alcanzar con sus declaraciones y las revisará para establecer si se acomodan a la finalidad de los comparecientes y a las normas legales (arts. 15 y 17). Si producto de esta labor de averiguar y verificar el contenido de las declaraciones de las partes, el notario advierte que el acto o contrato sería absolutamente nulo por razón de la incapacidad absoluta dispuesta por el artículo 1504 CC, se abstendrá de autorizar el instrumento.

Este control de legalidad que la ley le asigna al notario para evitar la autorización de instrumentos que contengan actos o contratos viciados de nulidad absoluta ha sido reiterado por las normas reglamentarias del Estatuto de Notariado. El artículo 3 del Decreto reglamentario 2148 de 1983 prevé que el notario no autorizará el instrumento cuando llegue a la conclusión de que el acto que contiene sería nulo por incapacidad absoluta de alguno de los otorgantes o *por estar clara y expresamente prohibido por la ley*. En tal virtud, en el ejercicio de la fe pública, el legislador ha encomendado al notario, entre otros, el deber de velar por la legalidad de los actos, contratos y declaraciones que ante él se otorguen y se debe abstener de autorizar el instrumento cuando advierta que es contrario a la ley.

### **Primer cargo: Infracción de las normas en que debía fundarse**



8. Según la demanda, la Instrucción Administrativa n.º 08 de 2013 incurrió en violación de las normas en que debía fundarse, porque creó una disposición nueva que no estaba en la Ley 160 de 1994, al exigir una declaración juramentada al comprador de un inmueble rural, en la que manifieste que no es propietario de ningún predio proveniente de adjudicación de baldíos.

La primera parte de la Instrucción Administrativa n.º 08 de 2013 recuerda a los notarios que la función que ejercen implica realizar un estricto «control de legalidad» de cada uno de los documentos que se otorguen en las notarías, de conformidad con la naturaleza del acto para determinar que se acomoden de una parte a la manifestación de voluntad de los comparecientes y de otra, a las disposiciones legales. En este primer aspecto, el acto demandado se ajusta a lo dispuesto por el Estatuto de Notariado, que impone al notario la obligación de realizar un «control de legalidad» para evitar que los actos y contratos que se otorguen ante él no sean contrarios a la ley y no estén viciados de nulidad absoluta (arts. 6, 15 y 17 y art. 3 D. 2148 de 1983).

A continuación, la Instrucción n.º 08 de 2013 reproduce el contenido del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, sobre las prohibiciones de adjudicatarios y terceros adquirentes de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos. Luego de citar la norma, la Instrucción n.º 08 advierte a los notarios que deben velar por (i) el cumplimiento de las disposiciones de las leyes agrarias y evitar que personas naturales o jurídicas adquieran predios rurales provenientes de adjudicación de baldíos y que producto de ese negocio jurídico supere los límites máximos de la UAF (ii) evitar que mediante actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades la propiedad de tierras adjudicadas como baldías, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan propiedad sobre inmuebles rurales en extensión superior a la fijada para la UAF en dicho municipio o región.

En este aspecto, el acto demandado tiene fundamento en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que prohíbe las dos situaciones descritas y prescribe como consecuencia la nulidad absoluta del acto o contrato. En este sentido, lo instruido a



los notarios tiene fundamento en la ley de reforma agraria, que busca evitar la concentración de tierras rurales adjudicadas como baldías por encima del límite máximo fijado para la UAF, y en sus deberes en el ejercicio de la función notarial.

Sin embargo, al final del instructivo se advierte a los notarios que al momento de hacer el «control de legalidad» deberán indagar sobre la «naturaleza jurídica» de los predios objetos del negocio y «para ello deberá tomar declaración juramentada al comprador donde manifieste que al momento de celebrar el contrato» no es propietario de ningún otro predio proveniente de adjudicación de baldíos o la sociedad que representa no es titular del derecho de dominio de otros predios provenientes de adjudicación de baldíos en el respectivo municipio o región.

Esta instrucción, con carácter vinculante, sobre la toma de una declaración juramentada al comprador de un inmueble rural, es una exigencia adicional que no previó la Ley 160 de 1994. Aunque esta ley prohibió la conducta que la Instrucción n.º 08 quiere evitar, esto es, la concentración de inmuebles adjudicados como baldíos en extensiones superiores a las fijadas para la UAF en determinado municipio o región, no dispuso la exigencia de la declaración juramentada al comprador de un inmueble rural.

El artículo 72 de la Ley 160 de 1994 previó la declaración juramentada dentro del trámite administrativo de adjudicación de baldíos, al señalar que al momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar «bajo la gravedad de juramento» si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional. Ello con el fin de garantizar el cumplimiento de la primera prohibición que contiene la norma, la de no realizar titulaciones de baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que ya sean propietarias o poseedoras de otros predios rurales. Frente a la prohibición del inciso 9 del artículo 72, que versa sobre los negocios jurídicos posteriores a la adjudicación del bien baldío, la ley – tampoco lo hizo el reglamento– no dispuso un trámite o un mecanismo especial para evitar actos o contratos que impliquen la transferencia del dominio de estos predios, cuando estos negocios deriven en el desconocimiento del límite máximo de extensión de la UAF. Aunque previó su consecuencia jurídica –nulidad absoluta– no atribuyó al notario la facultad de solicitar al comprador una declaración juramentada



como la descrita por la Instrucción n.º 08 de 2013.

En virtud de los deberes que le impone el Estatuto de Notariado, el notario debe indagar –pero no bajo la gravedad del juramento– sobre la «naturaleza jurídica» de los predios rurales objeto del negocio. Si advierte o llega a la conclusión de que este desconoce la prohibición del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, se debe abstener de autorizar el instrumento extendido por contener un acto o contrato viciado de nulidad absoluta por expresa prohibición legal. Sin embargo, para ello no puede «adicionar» una atribución que implica un trámite o exigencia que no dispuso ni la ley ni el reglamento. Este requisito adicional, para verificar que la prohibición del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, no se podía crear a través de una instrucción administrativa de la SNR. Además, debe advertirse que la exigencia creada a través de este acto administrativo tiene consecuencias penales, por cuanto quien falte a la verdad o la calle total o parcialmente, bajo la gravedad de juramento en actuación administrativa o judicial, incurrirá en prisión de seis a doce años, según el artículo 442 CP.

Aunque impartir directrices e instrucciones para la eficiente prestación del servicio público de notariado es una función de la SNR, según el artículo 11.3 del Decreto 2723 de 2014, esa competencia no faculta al superintendente ni a sus delegados para crear requisitos o exigencias para «llenar», lo que consideren, «vacíos» de la ley o del reglamento. La exigencia de una declaración juramentada al comprador de un inmueble rural no es un requisito de perfeccionamiento para la tradición de inmuebles rurales. La Ley 160 de 1994 tampoco lo previó como una forma o mecanismo para evitar la concentración de baldíos adjudicados por encima del límite de la UAF.

En virtud de la prohibición contenida en el artículo 84 CN, le está vedado a toda autoridad pública agregar requisitos, exigencias o trámites adicionales a los establecidos de manera general por la reglamentación del derecho o actividad correspondiente<sup>7</sup>. De ahí que, la Instrucción Administrativa n.º 08 de 2013, proferida por la SNR, incurrió en infracción de las normas en que debía fundarse, al adicionar

---

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de octubre de 2011, Rad. 34.144 [fundamento jurídico 7].



15  
Expediente n.º 59.063  
Demandante: Carlos Mario Idárraga  
Declara nulidad

una exigencia que no previó el artículo 72 de la Ley 160 de 1994. Por ello, solo se declarará la nulidad del aparte que exige el notario tomar declaración juramentada al comprador de un inmueble rural. Al configurarse la causal de infracción de las normas en que debía fundarse, no es necesario que la Sala estudie los demás cargos propuestos por el demandante.

10. El artículo 188 CPACA prescribe que, salvo aquellos procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CPC, hoy CGP. Como el medio de control de nulidad es una acción pública en la que se ventila un interés público, no procede la condena en costas.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: ANÚLASE** la expresión «juramentada» en el acápite «Forma de hacer el control de legalidad» de la Instrucción Administrativa n.º 08 de 2013, proferida por la Superintendencia delegada para el Notariado y la delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, por las razones expuestas.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Presidente de la Sala

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Aclaro voto

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**