



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 20 de mayo de 2024

**Radicación:** 11001-03-26-000-2022-00018-00 (67929)  
**Demandante:** Consejo Regional Indígena del Cauca– CRIC  
**Demandados:** Agencia Nacional de Tierras y otro  
**Referencia:** Nulidad

*Temas: Nulidad – instructivo – concepto de acto administrativo – producción de efectos jurídicos – nulidad de acto administrativo derogado –*

*Síntesis: el demandante solicitó la nulidad de unos lineamientos expedidos por la Agencia Nacional de Tierra, pues limitaba la facultad que legalmente le había sido otorgada para la adquisición de predios con invasiones u ocupaciones de hecho.*

Decide la Sala la demanda de nulidad interpuesta por el Consejo Regional Indígena del Cauca– CRIC en contra de la Agencia Nacional de Tierras y la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>1</sup>.

Contenido: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones. 3. Decisión

## 1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante. 1.2. Posición de la parte demandada.

### 1.1. Posición de la parte demandante

---

<sup>1</sup> El Consejo de Estado es **competente** para conocer del presente asunto en única instancia, pues se trata de una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad en contra de actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional. Lo anterior, de conformidad con lo establecido por el artículo 149.1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00018-00 (67929)  
Demandante: Consejo Regional Indígena del Cauca-  
CRIC  
Demandado: Agencia Nacional de Tierras y otro  
Referencia: Nulidad

---

1. El Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC (en adelante El Consejo o el CRIC) presentó **demanda**<sup>2</sup>, en ejercicio del medio de control de **nulidad**, en contra de la Agencia Nacional de Tierras y la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con las siguientes **pretensiones** (se transcribe):

**Primero:** Que se declare la nulidad de la Directiva 1 del 30 de abril de 2020 expedida por la Dirección General de la Agencia Nacional de Tierras-ANT que tiene como asunto: "Por la cual se imparten lineamientos para la ejecución de los procedimientos de compra Directa de Predio y Mejoras Rurales y se deroga la Directiva 1 del 1 de agosto de 2017".

**Segundo:** Que en caso de cobrar vigencia se declare la nulidad de la Directiva 1 de 1 de agosto de 2017 que tiene como asunto: "Directrices Compra Directa de Predios" expedida por la Dirección General de la Agencia Nacional de Tierras- ANT, por medio del cual se impartió instrucciones con la finalidad de acatar los principios orientadores de la función pública y el objeto misional de la Agencia.

**Tercero:** Como consecuencia de lo anterior, se le ordene a Agencia Nacional de Tierras-ANT que profiriera la Directiva 1 de 30 de abril de 2020 que derogó la Directiva 1 de 1 de agosto de 2017, a fijar nuevamente los lineamientos en cumplimiento de la función establecida en el numeral 20 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994.

**Cuarto:** solicito la Suspensión provisional de los efectos de la directiva 1 del 30 de abril de 2020 expedida por la ANT, hasta que resuelva de fondo el presente medio de control.

2. En la parte de la demanda titulada "normas legales y constitucionales vulneradas" se indicó que la Directiva 1 de 30 de abril de 2020 violaba los numerales 3 y 5 del artículo 11 del Decreto 2363 de 2015 que establece las funciones del director de la Agencia. Lo anterior con base en los siguientes argumentos:

[N]o obstante que se basó en las facultades que le otorga las disposiciones normativas contenidas en los numerales 3 y 5 antes transcritos, es contraria a la misma, ya que no se impartió lineamientos en cumplimiento de estos preceptos legales, ni en cumplimiento a su función establecida en el artículo 12 numeral 20 de la Ley 160 de 1994, por el contrario se orientó fue a excluir esta función establecida en esta disposición legal de reforma agraria, por eso la Directiva fue expedida con desviación de las atribuciones propias de quien la profirió y con infracción de las normas en que debería fundarse.

---

<sup>2</sup> El 17 de diciembre de 2021, expediente digital índice Samai 2.

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00018-00 (67929)  
Demandante: Consejo Regional Indígena del Cauca-  
CRIC  
Demandado: Agencia Nacional de Tierras y otro  
Referencia: Nulidad

---

3. También se citaron como vulnerados el artículo 4 del Decreto Ley 2363 de 2015, el numeral 20 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, y los artículos 58, 13, y 150-1 de la Constitución.

4. En la parte de la demanda titulada *“concepto de la violación”*, se expusieron los argumentos por los cuales se consideraban nulas las Directivas demandadas. En síntesis, la parte demandante adujo que la Directiva 1 de 2020 impartía la orden de *“abstenerse y no adelantar los procesos de adquisición de predios invadidos y ocupados de hecho y a no continuar con los procesos que estaban en curso”*. Para la parte demandante tales *“lineamientos [fueron] expedidos con argumentos e interpretaciones erradas de las normas en las que se basó, que auspician la violación directa de la Ley y la Constitución Política, por lo que consideramos que la Directiva fue expedida con desviación de las atribuciones propias de quien la profirió y con infracción de las normas en que debería fundarse”*.

5. De igual manera se arguyó que con la Directiva *“se reformó el numeral 20 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994”*, pues debía establecer lineamientos para adelantar procedimientos de compra, y no para detenerlos o dejar de realizarlos. Para la demandante la Directiva *“derogó de hecho una norma vigente establecida en una Ley de la República”*.

6. En la demanda también se alegó que era una *“interpretación errada desde el punto de vista jurídico (...) que para cumplir la función de comprar predios invadidos u ocupados de hecho asignada por el legislador a la máxima autoridad de tierras de la Nación en el numeral 20 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, la entidad competente tenía que supeditarse a los motivos de utilidad pública e interés social establecidos en la versión primigenia del artículo 31 de esta misma Ley”*.

7. En lo relativo a la violación de la Constitución citó el artículo 121, que no había sido citado en el capítulo de las normas vulneradas, y sostuvo que la ANT se extralimitó en sus funciones al modificar la ley. La misma argumentación se usó para sustentar la violación del artículo 150, pues en el entender de la parte demandante se usurparon funciones del Congreso.

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00018-00 (67929)  
Demandante: Consejo Regional Indígena del Cauca-  
CRIC  
Demandado: Agencia Nacional de Tierras y otro  
Referencia: Nulidad

---

En lo referente al artículo 58 de la Constitución sostuvo que, con las normas acusadas, se violaba el derecho de los propietarios rurales, cuyos predios habían sido invadidos u ocupados de hecho para que pudieran acceder a las mismas garantías de otros propietarios. En el mismo argumento se afincó la violación del artículo 13 de la Constitución.

## 1.2. Posición de la parte demandada

8. La Agencia **no contestó la demanda**. El 17 de noviembre de 2022, la Agencia radicó, vía correo electrónico, un oficio de un folio, en el cual informó que *“la Agencia Nacional de Tierras está evaluando el impacto e incidencia de la Directiva 0001 del 30/04/2020 en punto a la ejecución del programa de compra directa de tierras, instrumento este último que será clave para el cumplimiento de las metas del próximo cuatrenio, y por ello seguramente será reformado o derogado”*. El 9 de diciembre la Agencia informó que la Directiva había sido revocada<sup>3</sup>.

9. El Ministerio **contestó la demanda**<sup>4</sup>. En síntesis, sostuvo que carecía de legitimidad pasiva en la causa y que los actos demandados no eran actos administrativos, pues se trataba de instrucciones internas de la Agencia que no tenían la potencialidad de modificar situaciones jurídicas de particulares. Así mismo, indicó que la Directiva demandada había sido revocada.

10. La parte demandante presentó, el 8 de marzo de 2023, un escrito en el que informó la revocación de la Directiva demandada y su posición jurídica al respecto. En síntesis, para la demandante *“en este proceso se present[ó] la figura jurídica de «hecho superado»”*<sup>5</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Objeto del litigio. 2.2. El lineamiento de la Directiva es un acto administrativo susceptible de control judicial. 2.3. Existe objeto para decidir la nulidad pese a la revocatoria del acto demandado. 2.4. Se limitan, vía reglamentaria, facultades otorgadas por la Ley a la Agencia. 2.5. Condena en costas

---

<sup>3</sup> Índice Samai 40.

<sup>4</sup> Índice Samai 42.

<sup>5</sup> Índice Samai 47.

## 2.1. Objeto del litigio

11. La Sala decidirá si la Directiva 1 de 2020, proferida por la Agencia Nacional de Tierras, es un acto susceptible de ser controlado por el medio de control de nulidad (2.2); si ante la revocatoria de la Directiva existe aún objeto para decidir de fondo (2.3) y, finalmente, si su contenido es contrario a la ley, pues limita por vía reglamentaria las facultades legales otorgadas a esa Agencia (2.4).

12. La parte demandante no individualizó los apartes de la Directiva 1 de 2020 que consideró contrarios a las normas que fueron invocadas como vulneradas. Sin embargo, del contenido de la demanda es posible extraer que se refiere a los siguientes apartes de los lineamientos:

*Las dependencias que participan en la implementación de la compra de predios rurales con fines de reforma agraria deberán abstenerse de realizar la adquisición de inmuebles con conflictos por invasiones u ocupaciones de hecho.*

*(...)*

*En los casos de procesos de compra directa de predios que se encuentra en curso que hayan sido puestos en oferta por sus propietarios, que hayan sido objeto de invasiones u otras de las vías de hecho mencionadas en el apartado anterior, se suspenderán tales procesos, y no se procederá con los respectivos estudios técnicos que viabilizan la compra.*

13. De otro lado, no procede el estudio de la nulidad presentada en contra de la Directiva 1 de 2017, pues no cobró vigencia; y este era un elemento de la pretensión segunda de la demanda.

14. Se accederá a la excepción de falta de legitimación pasiva en la causa presentada por el Ministerio. Lo anterior, porque en el caso se enjuician actos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras; una entidad con personería jurídica<sup>6</sup>. Por lo tanto, la Nación–Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural carece de legitimación en la causa en el presente proceso, pese a que la Agencia se encuentre adscrita a él.

---

<sup>6</sup> Decreto 2363 de 2015.

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00018-00 (67929)  
Demandante: Consejo Regional Indígena del Cauca-  
CRIC  
Demandado: Agencia Nacional de Tierras y otro  
Referencia: Nulidad

---

## **2.2. El lineamiento de la Directiva es un acto administrativo susceptible de control judicial**

15. Una de las cuestiones que se dirimirá antes de entrar en el análisis de los cargos, se refiere a la naturaleza jurídica de los lineamientos incluidos en la Directiva. Sobre el particular, es indispensable recordar que esta corporación ha adoptado una posición clara frente a la definición de actos administrativos susceptibles de control: el elemento fundamental es su objeto, su contenido, y no su forma, nombre, o cualquier otra consideración<sup>7</sup>.

16. En ese sentido, siempre que una Directiva, Circular, o Instrucción contenga una norma jurídica, o una decisión que cree, modifique, o extinga una situación jurídica, se tratará de un acto administrativo susceptible de control ante esta jurisdicción.

17. Para la Sala es claro que, en el caso, se enjuicia un acto administrativo, ya que el lineamiento, en principio dirigido a las dependencias que participan de la implementación de predios rurales, tiene por efecto limitar la compra de determinados predios rurales a los administrados en el contexto de la reforma agraria.

## **2.3. Existe objeto para decidir la nulidad pese a la revocatoria del acto demandado**

18. El Consejo de Estado ha decidido que las normas jurídicas derogadas pueden ser controladas judicialmente<sup>8</sup>. La derogatoria de una norma jurídica finaliza con su vigencia, pero no restablece el orden jurídico que pudo haber sido vulnerado con su expedición y aplicación, en caso de ser contraria al ordenamiento jurídico superior. En otras palabras, la derogatoria hace que una norma deje de hacer parte del ordenamiento jurídico vigente hacia el futuro, esto es, con efectos *ex nunc*; mientras que la nulidad tiene por efecto verificar la validez de la norma frente al ordenamiento retrotrayendo sus efectos hasta el momento mismo de la

---

<sup>7</sup> Ver entre otros, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 20 de marzo de 2013, Exp. 1575-12.

<sup>8</sup> Ver entre otro, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 7 de septiembre de 2021, Exp. 11001-03-24-000-2018-00441-00.

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00018-00 (67929)  
Demandante: Consejo Regional Indígena del Cauca-  
CRIC  
Demandado: Agencia Nacional de Tierras y otro  
Referencia: Nulidad

---

expedición del acto, como si el acto nunca hubiera existido, esto es, con efectos *ex tunc*.

19. Por lo tanto, si un acto administrativo, como la Directiva 1 de 2020, fue derogado, sigue amparado por la presunción de legalidad, y también lo están sus efectos, producidos durante el término de su vigencia. La derogatoria surte efectos hacia el futuro, sin afectar lo sucedido durante la vigencia de la norma. De lo anterior se deriva que solamente la declaratoria de nulidad, y no la derogatoria, puede restablecer el orden jurídico<sup>9</sup>. En ese orden de ideas, en el caso existe objeto para decidir la demanda y no ocurrió un “hecho superado”. Tampoco se evidencia ningún fenómeno procesal que lleve a una terminación anormal del proceso.

20. La Sala aclara que en sentido técnico los actos administrativos de contenido general son susceptibles de derogación, mientras que los actos administrativos de contenido particular lo son de revocatoria. Motivo por el cual el fenómeno jurídico ocurrido sobre la Directiva 1 de 2020 fue una derogatoria, y no una revocatoria, como la llamaron las partes del proceso. No obstante, tal falta de técnica jurídica no afecta la realidad de lo ocurrido o decidido en este caso.

#### **2.4. Se limitan, vía reglamentaria, facultades otorgadas por la Ley a la Agencia Nacional de Tierras**

21. La Sala declarará la nulidad de los apartes demandados de la Directiva 1 de 2020, pues limitan, por medio de un acto administrativo de contenido general, una competencia que la ley otorgó a la Agencia Nacional de Tierras. La Ley 160 de 1994 contiene una prohibición general con excepciones, mientras que la Directiva prescribe una prohibición absoluta, sin excepción alguna.

22. De conformidad con el artículo 38 del Decreto 2363 de 2015, “*todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de tierras -ANT PARÁGRAFO. Las referencias normativas consignadas en la Ley 160 de 1994, y demás normas vigentes, a*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 14 de enero de 1991, Exp. S – 157.

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00018-00 (67929)  
Demandante: Consejo Regional Indígena del Cauca-  
CRIC  
Demandado: Agencia Nacional de Tierras y otro  
Referencia: Nulidad

---

la Junta Directiva del INCORA, o al Consejo Directivo del INCODER, relacionadas con las políticas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-". Por lo tanto, la referencia que el artículo 12.20 de la Ley 160 de 1994 hace a la Junta del INCORA se entiende hecha al Consejo de la ANT.

23. Se iniciará el estudio de la nulidad de las disposiciones acusadas con base en la vulneración del artículo 12.20 de la Ley 160 de 1994, pues a su contrariedad se refiere, en su mayoría, la demanda.

24. El artículo 12.20 de la Ley 160 de 1994 otorga la competencia al Consejo Directivo de la ANT a "*autorizar, en casos especiales (...) la iniciación de los procedimientos de adquisición de predios rurales invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia*". En contraposición, la Directiva demandada ordenaba a las dependencias, de manera general y sin excepción alguna, "*abstenerse de realizar la adquisición de inmuebles con conflictos por invasiones u ocupaciones de hecho*", además de ordenar suspender los procesos que se estén adelantando.

25. Para la Sala resulta absolutamente claro que, de un lado, la citada Ley otorgó al Consejo Directivo de la Agencia una competencia para autorizar a la Agencia determinada conducta y, de otro lado, la Directiva, proferida por el director de la Agencia, indicó que tal competencia no podía ser ejercida. Cuando quiera que la ley otorga una competencia a una autoridad, aun cuando lo haga para que esta sea ejercida "*en casos especiales*", esta no puede ser eliminada por la vía de un reglamento. Menos aún si ese acto fue expedido por la propia autoridad depositaria de la competencia.

26. En el caso, la ley estableció una prohibición general, con excepciones, y otorgó una competencia y la Directiva estableció una prohibición absoluta, sin excepciones, con lo cual cercenó por completo la competencia de origen legal. Es decir, mientras la Ley habilitó, aunque de manera excepcional, la Directiva prohibió; con lo cual nos encontramos ante dos prescripciones contradictorias contenidas en normas de diferente

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00018-00 (67929)  
Demandante: Consejo Regional Indígena del Cauca-  
CRIC  
Demandado: Agencia Nacional de Tierras y otro  
Referencia: Nulidad

rango. Por lo tanto, en el caso, debe primar la disposición de mayor orden jerárquico; esto es, la ley. En consecuencia, la prescripción prohibitiva de la Directiva debe ser expulsada del ordenamiento y por ello la Sala declarará la nulidad de los apartes demandados de la Directiva 1 de 2020.

27. Debido a que la Sala accedió a la pretensión de nulidad por el cargo analizado, no estudiará la vulneración de las demás normas invocadas en la demanda. En razón de que obra en el expediente prueba de que existe un nuevo lineamiento sobre la materia, no se accederá a la pretensión tercera de la demanda.

## 2.5. Condena en costas

28. De conformidad con el artículo 188 del CPACA no se condenará en costas, por tratarse de un proceso en el cual se ventiló un interés público.

## 3. DECISIÓN

29. 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 y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR NULOS** los siguientes apartes de la Directiva 1 de 2020 proferida por la Agencia Nacional de Tierras:

*Las dependencias que participan en la implementación de la compra de predios rurales con fines de reforma agraria deberán abstenerse de realizar la adquisición de inmuebles con conflictos por invasiones u ocupaciones de hecho.  
(...)*

*En los casos de procesos de compra directa de predios que se encuentra en curso que hayan sido puestos en oferta por sus propietarios, que hayan sido objeto de invasiones u otras de las vías de hecho mencionadas en el apartado anterior, se suspenderán tales procesos, y no se procederá con los respectivos estudios técnicos que viabilizan la compra.*

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00018-00 (67929)  
Demandante: Consejo Regional Indígena del Cauca-  
CRIC  
Demandado: Agencia Nacional de Tierras y otro  
Referencia: Nulidad

---

**SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**TERCERO: DECLARAR** próspera la excepción de falta de legitimidad pasiva en la causa propuesta por la Nación–Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**CUARTO: NO CONDENAR** en costas.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Firmado electrónicamente  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**