

Bogotá D.C., 10 julio de 2025

Honorables Magistrados  
**CONSEJO DE ESTADO**  
**SECCIÓN PRIMERA (REPARTO)**  
E.S.D.

**Asunto:** Acción de nulidad en contra de la Circular 2025-000184-4.  
**Actor:** Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).  
**Accionado:** Superintendencia de Notariado y Registro.

Respetuoso saludo.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional) presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de la Circular Externa No. 000184-4 del 27 de mayo de 2025 “*Lineamientos sobre opción privilegiada de compra, artículo 2.14.6.4.15. deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra*” expedida por la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, conforme se expone a continuación.

## I. PARTES

### 1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

### 1.2. Demandada:

La **Superintendencia de Notariado y Registro**, representada legalmente por Roosevelt Rodríguez Rengifo o quien haga sus veces.

## II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La presente demanda tiene por objeto controvertir la legalidad de la Circular Externa No. 2025-000184-4 del 27 de mayo de 2025, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante la cual se imparten lineamientos sobre el deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), previsto en el artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025.

Este medio de control de nulidad no se dirige a cuestionar la figura de la opción privilegiada de compra ni los objetivos de la reforma agraria, sino a solicitar la nulidad de un acto administrativo general que excede las competencias legales asignadas a la Superintendencia, modifica sustancialmente el contenido normativo del decreto reglamentario, e impone restricciones no previstas en el ordenamiento jurídico al derecho de propiedad.

En particular, la circular exige a notarios y registradores abstenerse de protocolizar escrituras o inscribir actos de disposición sobre inmuebles rurales, salvo que se acredite previamente el cumplimiento de requisitos no establecidos en el decreto -como la remisión a la ANT del avalúo, la promesa de compraventa y demás soportes del negocio jurídico-, e incluso permite la suspensión de la escritura si la entidad considera que el precio no refleja el valor comercial del predio. Estas condiciones no derivan del Decreto 033 de 2025 ni de norma legal alguna, y alteran gravemente el derecho a disponer libremente de la propiedad rural en 82 municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura.

Al imponer estas restricciones sin competencia legal expresa, sin observar el procedimiento de expedición previsto para actos administrativos de carácter general y sin motivación jurídica suficiente, la Circular Externa No. 2025-000184-4 vulnera el principio de legalidad, el derecho de propiedad, la libertad contractual y los límites constitucionales a la actuación de las autoridades administrativas. Su declaratoria de nulidad es necesaria para restablecer el orden jurídico y proteger los derechos ciudadanos.

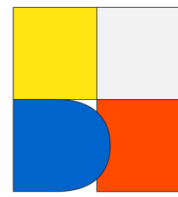
### III. NORMA DEMANDADA

Circular Externa No. 2025-000184-4 del 27 de mayo de 2025 *“Lineamientos sobre opción privilegiada de compra, artículo 2.14.6.4.15. deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra.”* en la que se dispone:

*“El Gobierno Nacional, expidió el Decreto 033 de 2025 "Por medio del cual se modifica el Capítulo 4 del Título 6 y se modifica y adiciona el Capítulo 2 del Título 19 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y, se adiciona el Capítulo 18 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones", con la finalidad de dar celeridad y generar articulación para los procedimientos de negociación directa para la adquisición de predios rurales y generar mecanismos de articulación con el servicio público notarial y registral.*

*En el artículo 2.14.6.4.15 del mencionado Decreto, considerando que de conformidad con los artículos 32 y 39 de la Ley 160 de 1994, la Agencia Nacional de Tierras tiene la opción de compra privilegiada para adquirir los predios rurales en las zonas priorizadas para la reforma agraria, se estipuló lo siguiente:*

*“Artículo 2.14.6.4.15. Deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra. La Superintendencia de Notariado y Registro antes del 01 de abril de 2025, dispondrá de un canal electrónico para que toda persona en cualquier notaría del país informe a la ANT, o quien haga sus veces, respecto de*



*la celebración de cualquier negocio jurídico, que disponga o prometa disponer del derecho real de dominio sobre predios que se encuentren en municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como núcleos territoriales para la Reforma Agraria, siempre que su extensión sea superior a dos (2) UAF Unidades Agrícolas Familiares o cuya primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a los quince (15) años de conformidad con el Artículo 39 de la Ley 160 de 1994. '*

*La Agencia Nacional de Tierras ANT o quien haga sus veces, podrá ejercer la opción privilegiada de compra de los predios que sean aptos para la Reforma Agraria, en virtud de los fines de utilidad pública e interés social previstos en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 para los programas de dotación de tierras, en las condiciones esenciales, precio y cosa, establecidas en la promesa de compraventa mientras estas no excedan el avalúo comercial del bien inmueble.*

*En este caso, la ANT o quien haga sus veces dentro de los quince días hábiles siguientes a recibir la notificación manifestará al titular del derecho de dominio su interés en dar inicio al procedimiento de compra por oferta voluntaria.*

*Parágrafo. La Dirección de Ordenamiento Social del Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, o quien haga sus veces, de forma anual informará a la Superintendencia de Notariado y Registro los municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como núcleos territoriales para la Reforma Agraria.*

*De igual forma la ANT, o quien haga sus veces, procederá respecto del alcance y contenido de la UAF aplicable a cada municipio priorizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. ". Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, informó a la Superintendencia de Notariado y Registro que los municipios priorizados de la reforma agraria para este año son:*

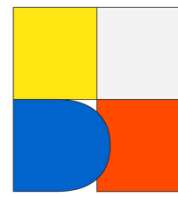
*En atención a ello, los ciudadanos deberán informar a la Agencia Nacional de Tierras, previo a iniciar el proceso de escrituración sobre los negocios jurídicos que dispongan o disponer del derecho real de dominio sobre los predios que cumplan con los siguientes requisitos, para que dicha entidad pueda ejercer la opción privilegiada de compra:*

- Que el predio se encuentre al interior de uno de los municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*
- Que la extensión del Predio sea superior a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares- UAF, según la reglamentación expedida por la Agencia Nacional de Tierras, o que la primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a los quince (15) años de conformidad con el Artículo 39 de la Ley 160 de 1994.*

*El micrositio dispuesto por la SNR se encuentra en la página web de la Superintendencia de Notariado y Registro, en la pestaña "Atención y Servicio a la Ciudadanía – Opción Privilegiada de Compra" o a través del siguiente enlace: <https://www.supernotariado.gov.co/gestion-de-predios-para-la-agencia-nacional-de-tierras> tal como se muestra a continuación:*

*Ese enlace abre la siguiente ventana que contiene la información correspondiente a la actividad y al formulario a diligenciar:*

*Una vez leída la información, se evidencia la casilla "continuar" que despliega el formulario: El formulario tiene la estructura que se evidencia a continuación, por lo que los ciudadanos deberán contar con toda la*



*información del predio para poder diligenciarlo, incluido número de matrícula inmobiliaria, área en m2 y No. de identificación catastral, entre otros:*

*Al final el diligenciamiento del formulario se encuentra la casilla “Crear”, que genera el trámite y envía a la ANT la solicitud. Es de aclarar que la entidad competente y responsable para contestar si se accede o no a la opción privilegiada de compra, será la Agencia Nacional de Tierras, quien enviará al ciudadano solicitante, mediante correo electrónico, la respuesta a su solicitud, y por lo tanto será ante dicha entidad que se deberá solicitar cualquier información sobre este trámite o elevar cualquier petición, queja o reclamo.*

*El Decreto 033 de 2025, le confirió un término de quince (15) días hábiles a la ANT, para que le manifieste al titular del derecho de dominio su interés en dar inicio al procedimiento de compra por oferta voluntaria, razón por la cual, en armonía con lo dispuesto por los artículos 32 y 39 de la Ley 160 de 1994, si dicha entidad no emite ningún pronunciamiento en este término, se podrá seguir adelante con los tramites notariales.*

**Por todo lo anterior, se deberá exigir a los ciudadanos que pretendan realizar actividades de transferencia de dominio sobre los inmuebles ubicados en los municipios señalados en esta circular, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.14.6.4.15. del Decreto 033 de 2025, que se aporte cualquiera de los siguientes documentos, al momento de iniciar el proceso de escrituración, ya que son estos los que prueban que se cumplió el requisito de agotar la opción privilegiada de compra:**

- Respuesta negativa por parte de la Agencia Nacional de Tierras - ANT sobre la posibilidad de acceder a la opción privilegiada de compra, o**
- Constancia que pasaron 15 días, desde el diligenciamiento de la información, en el micrositio dispuesto por la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que la Agencia Nacional de Tierras - ANT se pronunciara al respecto.” (Anexo 2):**

Una vez consultado el Diario Oficial No. 53.130 del 27 de mayo de 2025 se evidencia que la Circular Externa No. 2025-000184-4. del 27 de mayo de 2025 no fue publicada (Anexo 3).

#### **IV. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La Circular Externa No. 2025-000184-4 de 2025 fue expedida en contravención de la Constitución y la ley, incurriendo en múltiples vicios que comprometen su validez. En particular:

- Imposición de restricciones sustanciales al derecho de propiedad y a su atributo esencial de disposición.
- Desconoce el principio de legalidad en la función administrativa y excede las competencias asignadas a la Superintendencia de Notariado y Registro.
- Desnaturaliza el deber informativo establecido en el Decreto 033 de 2025, transformándolo en una barrera que dificulta el tráfico jurídico.
- Establece una carga arbitraria, injustificada y desproporcionada al núcleo esencial del derecho de propiedad.
- Impone una medida intempestiva, sin período de transición, que vulnera el principio de confianza legítima.

- Expedición irregular del acto, sin observancia de los principios de publicidad, participación y motivación.
- Configura una intervención administrativa inconstitucional que afecta la libertad contractual y el orden público económico.

Cada uno de estos cargos se desarrolla a continuación.

#### 4.1. Efectos jurídicos de la Circular Externa No. 2025-000184-4, procedencia de la demanda de nulidad simple contra la Circular y restricciones impuestas al derecho de propiedad.

Mediante la circular demandada, la Superintendencia dispuso que, como requisito previo para adelantar procesos de escrituración en 82 municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los cuales pueden ser consultados en el enlace oficial <https://servicios.supernotariado.gov.co/files/portal/documentosPortalWeb/documento-10314-2025031391831.pdf>, los ciudadanos deben informar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sobre los negocios jurídicos que versen sobre predios rurales que reúnan alguna de las siguientes condiciones: (i) que se encuentren ubicados en uno de los municipios mencionados y tengan una extensión superior a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), de acuerdo con los criterios definidos por la ANT, o (ii) que hayan sido objeto de una primera adjudicación ocurrida hace más de quince (15) años, conforme a lo previsto en el artículo 39 de la Ley 160 de 1994.

El MADR priorizó, para este año, cuatro núcleos de la reforma agraria en los departamentos de Córdoba, Sucre, Antioquia, Cesar, Santander y La Guajira, con un cubrimiento en 82 municipios, como se muestra a continuación:





Una vez reportado el negocio a través del canal dispuesto por la Superintendencia, el ciudadano que pretenda transferir el dominio de su predio, deberá presentar, al momento de la escritura, alguno de los siguientes documentos: (a) la constancia de respuesta negativa de la ANT sobre el ejercicio de la opción privilegiada de compra, o (b) la acreditación del silencio de la entidad durante el término de quince (15) días hábiles contados desde el reporte. Tales documentos fueron establecidos como requisito para continuar con la transferencia del dominio, a pesar de que ni el Decreto 033 de 2025 ni la Ley 160 de 1994 contemplan semejantes exigencias ni asignan competencia a la Superintendencia de Notariado y Registro para imponerlas.

Si bien el artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025 ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro habilitar un canal electrónico para que los ciudadanos informen a la Agencia Nacional de Tierras sobre negocios jurídicos relacionados con predios ubicados en municipios priorizados cuando se cumplan condiciones como una extensión superior a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares o una adjudicación inicial ocurrida hace más de quince (15) años, dicha disposición no confirió competencia para establecer efectos jurídicos sobre la validez o procedencia de los actos de escrituración. La finalidad del canal es facilitar el deber de información a la ANT, no condicionar el ejercicio del derecho de propiedad.

En ningún caso el decreto introdujo efectos suspensivos sobre el trámite notarial, ni exigió que los ciudadanos aportaran documentos como constancias de respuesta negativa o silencio administrativo de la ANT. No se asignó a la Superintendencia la facultad de reglamentar, exigir o certificar el cumplimiento de dicho deber informativo como paso previo para disponer de la propiedad. En consecuencia, la Circular No. 2025-000184-4 no se limita a reiterar ni operativizar el contenido del decreto, sino que crea cargas procedimentales que alteran la relación entre los particulares y el Estado en el ejercicio de un derecho, sin base legal ni competencia expresa para ello.

Además, la Superintendencia no publicó un proyecto normativo ni sometió a consulta ciudadana las medidas contenidas en la circular, a pesar de que las mismas imponen deberes concretos a los particulares. Tampoco se ofreció una justificación jurídica suficiente sobre la competencia de esta entidad para exigir requisitos documentales que inciden en la eficacia de negocios jurídicos de disposición, ni sobre los criterios que guiaron la adopción de estas medidas.

Por lo tanto, corresponde analizar si dicho acto, por su contenido material y efectos jurídicos, reúne los elementos necesarios para ser controlado por la jurisdicción contencioso administrativa mediante la acción de nulidad simple, conforme a lo previsto en el artículo 137 del CPACA.

#### **4.1.1 Procedencia de la demanda de nulidad simple contra la Circular Externa No. 2025-000184-4 del 27 de mayo de 2025:**

La presente demanda de nulidad es procedente contra la Circular en tanto constituye un acto administrativo de carácter general con efectos jurídicos directos sobre los administrados. A pesar de su denominación, no se trata de una mera instrucción interna, sino de una decisión administrativa que crea obligaciones nuevas para los notarios y los particulares, impone condiciones no previstas

legalmente para la escrituración de predios rurales, y por tanto altera el ejercicio del derecho de propiedad. Conforme al artículo 137 del CPACA y a la jurisprudencia del Consejo de Estado, este tipo de actos son plenamente susceptibles de control por la jurisdicción contencioso administrativa<sup>1</sup>.

El Consejo de Estado ha sido enfático al señalar que el examen de procedencia de las demandas contra este tipo de actos no depende de su forma o denominación, sino de su contenido material. Así lo ha sostenido la Sección Primera:

*“Esta revisión de los pronunciamientos de la Sección en torno a la posición de la Corporación frente a los actos controlables, permite identificar que el criterio que impera (...) es aquel en el que se verifica si se cumplen los criterios que convergen para validar si el ‘pronunciamiento’ demandado constituye o no un acto administrativo, pues no se limita a emitir una mera instrucción sino que debe abordar una situación de contenido jurídico para quienes la aplican o respecto de quienes se dirige”<sup>2</sup>.*

En síntesis, un acto administrativo puede ser objeto de control de nulidad cuando constituye una manifestación de voluntad de la administración pública que produce efectos jurídicos, es decir, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, lo cual implica una decisión con efectos obligatorios frente a los administrados.

Para el caso que nos ocupa, contrario a lo que sugiere su denominación formal, la Circular Externa No. 2025-000184-4 expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro no constituye una simple instrucción administrativa ni una mera reiteración normativa. Se trata de un acto que adopta decisiones administrativas con fuerza obligatoria, que modifican el contenido material del Decreto 033 de 2025 y que imponen cargas nuevas a los administrados y a los notarios, sin fundamento legal ni reglamentario.

El Decreto 033 de 2025, en su artículo 2.14.6.4.15, no impone un requisito para escriturar. Su contenido es claro: establece un deber de información. Es decir, obliga a que toda persona que adelante un negocio jurídico sobre ciertos inmuebles informe electrónicamente a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sobre esa transacción, a través de un canal dispuesto por la Superintendencia de Notariado y Registro. Este deber es unilateral e informativo pero no condiciona la posibilidad de escriturar a una respuesta o pronunciamiento de la ANT.

En abierta contradicción con ello, la Circular 2025-000184-4 transforma este deber de información en una condición de procedibilidad, al exigir que al momento de iniciar la escrituración se acredite:

---

<sup>1</sup> La jurisprudencia ha sido reiterativa en establecer que **“Las instrucciones o circulares administrativas son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos, pues si se limitan a reproducir el contenido de otras normas o las decisiones de otras instancias o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios sin que contengan decisiones, no serán susceptibles de control judicial”** Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicado: 08001-23-31-000-2010-00135-01(1575-12)

<sup>2</sup> Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. Radicado: 11001-03-24-000-2010-00317-00

- i) Respuesta negativa por parte de la Agencia Nacional de Tierras - ANT sobre la posibilidad de acceder a la opción privilegiada de compra, o
- ii) Constancia que pasaron 15 días, desde el diligenciamiento de la información, en el micrositio dispuesto por la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que la Agencia Nacional de Tierras - ANT se pronunciara al respecto.

Esto convierte el deber de informar en una condición de procedibilidad para escriturar. Es decir, si el ciudadano no obtiene uno de esos dos documentos, no puede continuar con el trámite notarial de transferencia de dominio, aun cuando el decreto no previó que la falta de respuesta de la ANT tuviera efectos suspensivos o impeditivos sobre la escrituración.

La Circular agrega un trámite que la norma superior no prevé. Antes de otorgar la escritura pública, el interesado debe notificar el negocio (sea de enajenación o de promesa de compraventa) a la ANT, esperar su respuesta o el silencio de quince (15) días hábiles y aportar al notario la constancia correspondiente; de lo contrario, el notario debe abstenerse de autorizar la escritura. Así, se introducen cargas procedimentales y probatorias que ni la Ley 160 de 1994 ni el propio Decreto 033 de 2025 exigen. También impone una nueva obligación a los notarios, que deben verificar el cumplimiento de este requisito, aunque no esté contemplado legalmente. Por eso, como lo señaló el Consejo de Estado:

***“Las circulares pueden ser demandadas si contienen decisiones que crean efectos jurídicos directos frente a los administrados, como crear requisitos o imponer cargas no previstas en la norma que desarrollan.”***<sup>3</sup>

Eso es exactamente lo que ocurre en este caso. La circular:

- i) Crea un nuevo requisito para celebrar promesas de compraventa o escriturar que no está en el Decreto 033 de 2025 ni en la Ley 160 de 1994.
- ii) Impone cargas tanto a ciudadanos como a notarios que modifican el alcance jurídico del decreto y restringe el derecho de disponer de los bienes inmuebles afectados.
- iii) Tiene fuerza obligatoria inmediata, afecta el tráfico jurídico y restringe el acceso al servicio público notarial.

Por tanto, no es una mera orientación administrativa. Se trata de un acto administrativo general que produce efectos jurídicos directos, que crea una situación jurídica nueva y que condiciona el ejercicio de derechos, y por ello es plenamente demandable por vía de nulidad simple ante la jurisdicción contencioso administrativa de conformidad con el artículo 137 del CPACA.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 26 de septiembre de 2018, Radicado No. 11001-03-27-000-2016-00027-00 (22465).



A continuación, se analiza cómo esta intervención administrativa compromete uno de los atributos esenciales del derecho de propiedad -la facultad de disposición- y por qué esta afectación excede los límites que puede imponer la administración pública en un Estado de Derecho.

#### **4.1.2. La libre disposición como elemento esencial del derecho de propiedad y su función en el tráfico jurídico, el orden económico y la seguridad jurídica.**

El derecho de propiedad es uno de los pilares del orden jurídico patrimonial y del sistema económico en una sociedad democrática. En su dimensión constitucional, la propiedad privada no solo es reconocida como un derecho subjetivo (artículo 58 de la Constitución), sino también como una garantía institucional que estructura el ejercicio de la autonomía privada, la circulación de la riqueza y la función económica del Estado.

La facultad de disponer (*ius abutendi*) es parte esencial del derecho de dominio. Sin ella, la propiedad se vacía de contenido práctico. Como ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional, el núcleo esencial del derecho a la propiedad está compuesto por *“el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular”* conforme las Sentencias C-204 de 2001<sup>4</sup>, T-427 de 1998<sup>5</sup> y C-1172 de 2004<sup>6</sup>.

En efecto, la posibilidad de disponer del bien no solo es inherente a la condición de propietario, sino que es condición de posibilidad del tráfico jurídico y, con él, de la circulación de la riqueza, la inversión, el crédito y el desarrollo económico. Así lo expresó la Corte en la sentencia C-1172 de 2004 el derecho de propiedad garantiza un mínimo espacio de libertad para que las personas puedan usar y disponer libremente de sus bienes dentro del marco jurídico.

**“El contenido esencial del derecho de propiedad, entendido como aquel mínimo subjetivo o espacio de libertad para que las personas puedan ejercer y disponer libremente de sus bienes dentro del marco jurídico, no puede ser interferido por el Estado so pretexto de regular su función social y ecológica, ya que ante todo se trata de un derecho fundamental que permite el desarrollo de un ámbito de libertad personal y en este sentido debe protegerse constitucionalmente. Por ello, las limitaciones que puedan imponerse al propietario por el legislador deben tener en cuenta los principios de**

<sup>4</sup> “De otro lado, si el legislador puede imponer restricciones al derecho de dominio, también puede condicionar el acceso a él por prescripción señalando distintos periodos de tiempo para ello, **sin que de ninguna manera desconozca el núcleo esencial del derecho a la propiedad, porque el mínimo de goce y disposición de un bien se mantiene, aún cuando el titular no los ejerza.**” Sentencia C-204 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>5</sup> En ese orden de ideas y reivindicando el concepto de la función social, el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, **respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad.** Sentencia T-427 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1172/04. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20008799>

**razonabilidad y proporcionalidad, que exigen un balance equitativo entre los intereses individuales y los intereses de la sociedad”<sup>7</sup>.**

El tráfico patrimonial requiere reglas claras, estables y previsibles. La seguridad jurídica (valor transversal al orden constitucional) exige que los actos de disposición no estén sujetos a requisitos imprevistos o a potestades discrecionales sin sustento normativo expreso.

La Corte ha advertido que desconocer el atributo de enajenabilidad de la propiedad privada (ius disponendi) constituye una afectación directa a su núcleo esencial. En suma, condicionar o restringir este atributo fuera de los límites legales establecidos por el legislador no solo desborda las competencias de la administración, sino que fractura la seguridad jurídica, entorpece el tráfico jurídico, y debilita el principio de confianza legítima. En un Estado Social de Derecho, la propiedad cumple una función social y ecológica, pero también protege un ámbito esencial de libertad personal, cuyo respeto es indispensable para la convivencia, la prosperidad general y el desarrollo económico.

De poco serviría reconocer el derecho de propiedad si se priva al titular de la posibilidad de disponer del bien conforme a su voluntad. La facultad de disposición hace parte del núcleo esencial del derecho real de dominio, sin el cual la propiedad pierde funcionalidad y eficacia jurídica. El tráfico jurídico se paraliza si dicha facultad se encuentra restringida por controles administrativos arbitrarios, ajenos al marco legal.

La circulación de bienes por compraventa, permuta, donación o cualquier acto dispositivo legítimo es consustancial a la propiedad privada y esencial para el dinamismo del mercado, la inversión productiva, el acceso al crédito y la eficiencia económica. En este contexto, el derecho de propiedad se proyecta como una institución jurídica al servicio del tráfico patrimonial, cuya viabilidad depende de reglas claras, estables y predecibles.

Por ello, la seguridad jurídica opera como un principio transversal tanto al derecho de propiedad como al tráfico de bienes. No se limita a proteger la existencia formal de los derechos, sino que garantiza que su ejercicio, en especial que los actos de disposición no estén sometido a condiciones sorpresivas, requisitos o potestades administrativas sin habilitación legal expresa como lo pretende imponer la circular demandada.

En consecuencia, cualquier actuación administrativa que pretenda condicionar o restringir la facultad de disposición fuera de los márgenes establecidos por la ley no solo interfiere ilegítimamente en la autonomía del titular, sino que altera el orden público económico, cuyo equilibrio exige un tráfico jurídico cierto, dinámico y respetuoso del marco normativo.

La circular demandada interfiere con esta garantía constitucional al imponer condiciones adicionales para ejercer la facultad de disposición, sin respaldo legal ni criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Esta intervención no solo vacía de contenido el núcleo esencial del derecho de

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1172/04. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20008799>

propiedad, sino que distorsiona las reglas del tráfico jurídico, afectando la seguridad jurídica y el equilibrio del orden económico

#### 4.2. La Circular Externa No. 2025-000184-4 fue expedida sin competencia.

El primer vicio que invalida la Circular Externa No. CIR-2025-000184-4 del 27 de mayo de 2025, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, es la falta de competencia material para imponer condicionamientos al ejercicio del derecho de propiedad y disponer del dominio de bienes inmuebles rurales en los 82 municipios priorizados para la reforma agraria.

La competencia es un presupuesto esencial de validez de los actos administrativos y su ausencia configura un vicio externo que afecta la legitimidad del sujeto que los profiere, dado que sólo quien ha sido expresamente habilitado por el ordenamiento jurídico puede válidamente producir consecuencias normativas en el ámbito administrativo.

Como ha señalado la jurisprudencia contencioso-administrativa, la incompetencia en razón de la materia se presenta cuando una autoridad ejerce potestades no asignadas por la Constitución o la ley, especialmente en materias reservadas a otras ramas u órganos del poder público. En el caso de restricción de derechos como el de propiedad, dicha competencia está exclusivamente reservada al legislador, conforme el artículo 58 de la Constitución.

Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han sido claros al señalar que:

***“En un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas. Situaciones éstas en contravía del Estado de Derecho como principio constitucional.”***<sup>8</sup>

En este sentido, cabe recordar que las competencias de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) se encuentran delineadas por el Decreto 2723 de 2014, el cual reorganiza su estructura institucional. En materia notarial, el artículo 11.3 le atribuye exclusivamente la función de:

*3. Impartir las directrices e instrucciones para la eficiente prestación del servicio público de notariado mediante la expedición de conceptos, circulares y demás actos administrativos que se requieran con el fin de orientar el ejercicio de la actividad notarial.*

Por su parte, en el ámbito registral el artículo 13.19 dispone:

*19. Expedir instrucciones, circulares y otros actos administrativos relacionados con los servicios públicos notarial y registral.*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, sentencia de unificación 011 de 2026; Sentencia C-319 de 2007 Corte Constitucional; A284-07 Corte Constitucional de Colombia; Auto 2023-00045 de 2023 Consejo de Estado.

Ambas disposiciones dejan claro que la potestad de la SNR se limita a la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios que supervisa; en ningún caso le confieren facultades reglamentarias para crear requisitos que condicionen la enajenación de predios.

Aunado a lo anterior, el artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025 le atribuyó a la Superintendencia una única función específica: disponer un canal electrónico de información para que se notifique a la Agencia Nacional de Tierras sobre negocios jurídicos que recaigan sobre predios rurales en ciertos municipios. Nada en esa norma le confiere la facultad de establecer un requisito de procedencia para la enajenación de dichos bienes, ni menos de exigir a los notarios que impidan continuar con la escrituración mientras no se acredite un documento que no está previsto en la ley. Tampoco se le otorgó competencia para limitar celebrar las promesas de compraventa exigiendo para este negocio jurídico la negativa de la ANT o la constancia del silencio administrativo.

Sin embargo, la circular impugnada impone un condicionamiento sustancial al ejercicio del derecho de disposición: exige a los ciudadanos que, para poder adelantar el proceso de escrituración, acrediten una respuesta negativa de la ANT o la constancia de haber transcurrido quince (15) días sin pronunciamiento alguno de dicha entidad. Esta medida no está prevista ni autorizada por norma legal alguna. En consecuencia, al crear este requisito nuevo, la Superintendencia excede las facultades operativas que le fueron otorgadas pues se reducía a que creara un canal de información.

Así, al imponer tales exigencias mediante la Circular Externa No. 2025-000184-4, la SNR excede las competencias que el ordenamiento jurídico le reconoce: actúa sin potestad reglamentaria y, por ende, vulnera los principios de legalidad y competencia que gobiernan la función administrativa.

#### **4.2.1. La competencia reglamentaria excepcional atribuida a las superintendencias no ampara la medida cuestionada.**

La Corte Constitucional aclaró que la potestad reglamentaria, aun cuando por regla general corresponde al Presidente de la República conforme el artículo 189-11 de la Constitución, puede ser atribuida por la Constitución o por la ley a otras autoridades. Sin embargo, dicha delegación debe cumplir condiciones estrictas para no desconocer la atribución propia del Ejecutivo. Así lo precisó la Sentencia C-810 de 2014 al advertir que el ordenamiento consagró un sistema difuso de producción normativa, pero solo es válido cuando:

*Es posible conferir potestades reglamentarias a órganos que no configuren gobierno en sentido restringido, siempre y cuando se trate de una potestad residual y subordinada, pues de esa manera se armoniza el sistema de fuentes consagrado en la Constitución Política y la responsabilidad del gobierno en este campo, con la posibilidad de contar con organismos especializados, que desarrollen de manera específica la intervención en temas complejos. En consecuencia, esto supone que: (i) la materia a ser reglamentada no tenga reserva de ley, pues el Legislador no puede desprenderse de esas atribuciones; (ii) que los reglamentos expedidos por la entidad se sujeten a lo que disponga la ley y sus correspondientes decretos reglamentarios; (iii) que quede claro que el legislador y el Gobierno conservan sus atribuciones, que pueden ejercer en todo momento, sin que la existencia de la función reglamentaria residual de la entidad restrinja*

*sus posibilidades de acción; y (iv), que como consecuencia de todo lo anterior, se entienda que la entidad es dependiente del gobierno, ya que, “aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental”.*

En esa misma providencia el Tribunal subrayó que, aun tratándose de superintendencias, la competencia reglamentaria es residual y subordinada, se ejerce únicamente en lo no establecido por la normatividad jerárquicamente superior y siempre bajo el principio de legalidad.

En el caso sub judice ninguna de esas condiciones se cumple en cuanto:

- i) **Ausencia de habilitación legal expresa.** El marco orgánico de la Superintendencia - Ley 1579 de 2012 (art. 96) y Decreto 2723 de 2014 (arts. 4, 11-16 y 13-19)– la faculta para inspección, vigilancia y control del servicio registral y para impartir instrucciones operativas a notarios y registradores. No le concede potestad reglamentaria para crear requisitos sustantivos que condicionen la enajenación de bienes.
- ii) **Materia reservada al legislador.** La exigencia de presentar la respuesta de la ANT o la constancia de silencio administrativo restringe el ius abutendi del propietario y, por ende, incide en el núcleo esencial del derecho de propiedad (art. 58 C.P.). Conforme a la misma Sentencia C-810/2014, la delegación reglamentaria no puede extenderse a la creación de limitaciones que por su alcance están sometidas a reserva legal estricta.

En síntesis, el legislador no ha delegado en la Superintendencia de Notariado y Registro competencia reglamentaria para restringir el derecho de disposición de la propiedad inmueble. En consecuencia, la Circular impugnada fue expedida sin competencia material, configurándose la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 137 del CPACA y debe ser retirada del ordenamiento.

#### **4.3. La Circular demandada incurre en la causal de nulidad por violación de normas superiores.**

La reserva de ley es una de las manifestaciones de los principios democrático y de separación de poderes, que suponen que las normas que rigen la vida en sociedad reflejen mínimos de legitimidad, al ser la expresión de la soberanía popular, el resultado del procedimiento deliberativo en el proceso de formación de las leyes y el reparto del ejercicio del poder normativo. Implica que el Legislador debe adoptar las decisiones que el Constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no puede establecer disposiciones que sean propias del ámbito del Legislador.

Tal como lo ha reconocido el Consejo de Estado, cuando una autoridad administrativa actúa sin habilitación legal expresa, incurre en una usurpación de competencias reservadas al legislador, y por

---

<sup>9</sup> Corte Constitución, sentencia 810 de 2014. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

tanto en causal de nulidad por falta de competencia. Así lo reiteró en la Sentencia del 28 de febrero de 2013:

*“En conclusión, cuando un órgano o autoridad pública ejerce una función mediante la expedición de un acto administrativo, y dicha función es propia de otro órgano u autoridad, tal y como ocurre en el presente asunto, el acto administrativo es anulable por la jurisdicción contenciosa administrativa en tanto incurre en violación de las reglas de competencia funcional establecidas en la Constitución”<sup>10</sup>*. (negrilla y subrayado fuera del texto).

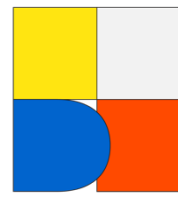
Adicionalmente, la Constitución establece que ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen expresamente la ley (art. 121 C.P.). En igual sentido, el artículo 6 superior consagra que los servidores públicos son responsables por extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Conforme a ello, la creación de condiciones para la disposición de bienes inmuebles exige habilitación legal expresa.

Las funciones de inspección, vigilancia y control deben estar sometidas a reserva legal estricta, especialmente cuando afectan derechos como la propiedad privada o el tráfico jurídico de bienes. En palabras del Consejo de Estado:

*Las funciones de inspección, vigilancia y control de una actividad privada son por su naturaleza formas de intervención estatal que conllevan restricciones importantes al libre ejercicio de las actividades privadas (artículos 16 y 333 C.P.), al derecho de asociación (artículo 38 C.P.) y a la reserva de la información privada (artículo 15 C.P.), entre otros derechos fundamentales. Además, como tales funciones y, particularmente, la de control, normalmente van acompañadas de una potestad sancionatoria que les asegura eficacia, entran en juego también otras garantías constitucionales relacionadas con el debido proceso y el principio de legalidad sancionatoria (artículo 29 C.P.). Todo lo anterior soporta la exigencia constitucional de que sea el legislador, en atención a principios de soberanía popular, participación y deliberación democrática, quien defina los casos y condiciones en que proceden estas formas de intervención estatal. El artículo 189 de la Constitución le asigna al Presidente de la República funciones de inspección, control y vigilancia sobre la enseñanza (numeral 21), los servicios públicos (numeral 22), las instituciones de utilidad común (numeral 26) y también respecto de las actividades financiera, bursátil, aseguradora, así como de las entidades cooperativas y las sociedades comerciales (numeral 24). Aunque no en todas estas hipótesis se indica expresamente que dichas funciones se ejercerán de conformidad con la ley, esa exigencia se desprende directamente del artículo 150-8 de la misma Constitución, según el cual le corresponde al Congreso de la República “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que señala la Constitución”. De otra parte, la Constitución permite que otras actividades privadas distintas a las señaladas en el artículo 189, también sean sometidas a la supervisión y control del Estado, en virtud de las competencias generales del Congreso para regular el ejercicio de las funciones públicas (artículo 150-23) e intervenir en la economía (artículos 333 y 334). En estos casos el ejercicio de funciones de inspección, control y vigilancia también derivará, necesariamente, de la ley. De manera*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 28 de febrero de 2013, disponible en: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/124/S1/11001-03-24-000-2009-00614-00.pdf>





*que el ejercicio de este tipo de funciones supervisoras, cualquiera sea su origen constitucional (referencias expresas o derivación de la potestad general de intervención del Estado en la economía), está sometido a la exigencia de una ley previa que las asigne y determine las condiciones para su ejercicio. (...) **El Gobierno Nacional no puede auto-atribuirse funciones de inspección, control y vigilancia, pues, se repite, en cualquier caso es necesario que el legislador las haya asignado previamente y establecido los parámetros y límites para su ejercicio. Por tanto, es dable concluir que no resultaría constitucionalmente admisible asignar y desarrollar funciones de control y vigilancia de actividades privadas por vía de reglamento y, menos aún, a través de resoluciones o actos administrativos generales de inferior jerarquía.***

La circular impone una restricción material al tráfico jurídico de inmuebles, al condicionar la escrituración a la validación previa por parte de la ANT o al cumplimiento de un trámite electrónico adicional. Dicha imposición constituye una carga no prevista en el ordenamiento civil ni registral y, por tanto, excede las competencias legales de la Superintendencia, en contravención de los artículos 6, 121 y 150 numeral 2 de la Constitución

En ese sentido, el derecho de propiedad goza de protección reforzada en el ordenamiento constitucional colombiano, no solo como garantía patrimonial, sino como presupuesto de la libertad individual y de la estructura económica de un Estado democrático. Como lo ha reiterado la Corte Constitucional, su contenido esencial comprende los atributos de uso, goce y disposición del bien, de modo que cualquier interferencia en estos elementos debe estar prevista expresamente por la ley y cumplir estándares de razonabilidad y proporcionalidad. Al respecto, la Sentencia C-790 de 2002 sostuvo de manera categórica:

*“En el Estado Social de Derecho es lógico que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Congreso de la República, puesto que su protección supone que los actos estatales que los afecten estén rodeados de un conjunto de garantías mínimas, entre ellas la relacionada con la necesidad de que cualquier limitación o restricción se establezca por medio de una ley adoptada por el poder legislativo como expresión de la voluntad popular. (...) En consecuencia, serían inconstitucionales las leyes que deleguen en los órganos administrativos el poder legislativo de policía entendido como la competencia para limitar los derechos individuales.”*

Y añade de manera contundente:

**“En consecuencia, serían inconstitucionales las leyes que deleguen en los órganos administrativos el poder legislativo de policía entendido como la competencia para limitar los derechos individuales. Una intervención de tal importancia en un derecho de rango constitucional, como es la propiedad privada, tiene reserva de ley y no puede delegarse en una autoridad administrativa”.**

Pese a la reserva legal que implica limitar el derecho a la propiedad privada, la circular impugnada condiciona la posibilidad misma de disponer de un bien inmueble e incluso prometer disponer del bien, en los 82 municipios declarados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la presentación, por parte del propietario, de alguno de los siguientes documentos:

- (i) La respuesta negativa de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) frente a la opción privilegiada de compra; o
- (ii) La constancia de haber transcurrido quince días sin respuesta por parte de dicha entidad.

En caso de no acreditar ninguno de estos documentos, la circular impide a los notarios avanzar en el trámite de escrituración. En otras palabras, la Superintendencia de Notariado y Registro establece una condición no prevista por el legislador para ejercer el derecho de disposición del dominio. Y lo hace sin norma habilitante alguna, es decir, sin respaldo constitucional ni legal.

Esta actuación no encuentra respaldo ni siquiera en el Decreto 033 de 2025, cuyo artículo 2.14.6.4.15 únicamente le atribuye a la Superintendencia la función de habilitar un canal electrónico de información, pero en ningún momento le confiere potestad para imponer requisitos ni limitar actos de disposición de bienes inmuebles.

Así, aunque la Corte Constitucional ha reconocido que el legislador podría imponer ciertas restricciones a la enajenación de bienes por razones excepcionales (siempre que sean razonables y fundadas en la prevalencia del interés general), en el presente caso ni siquiera existe una norma legal que imponga dicha restricción, ni mucho menos una que habilite a la Superintendencia para hacerlo por vía de circular.

#### **4.3.1. Vulneración al artículo 58 de la Constitución. La Circular Externa No. 2025-000184-4 implica una restricción arbitraria, injustificada y desproporcionada al núcleo esencial del derecho de propiedad.**

Aun bajo el supuesto erróneo de que la Superintendencia de Notariado y Registro cuenta con competencia para imponer restricciones a la disposición del derecho de dominio, la medida adoptada a través de la Circular Externa No. 2025-000184-4 resulta abiertamente desproporcionada e irrazonable. Se trata de una carga impuesta al ejercicio de un derecho constitucional sin respaldo legal, sin justificación constitucional legítima y con consecuencias gravemente restrictivas para la libertad individual y el tráfico jurídico de bienes inmuebles en el país.

La facultad de disposición (*ius abutendi*) confiere al propietario el poder de decidir unilateralmente el destino económico de los bienes que posee<sup>11</sup>. Esta facultad se inscribe dentro del ámbito de la libertad personal<sup>12</sup>, con una proyección eminentemente económica, que, junto con la libertad de contratación, le permite al individuo “obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades”<sup>13</sup>, conforme al ordenamiento jurídico y los intereses que este protege.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-245 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1172 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-864 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería, considerando 4; Cfr. Sentencia C-031 de 2024, M.P. Diana Fajardo Rivera, considerando 110

En consecuencia, la propiedad privada no puede entenderse de manera aislada, sino como parte de un entramado más amplio de libertades económicas<sup>14</sup>. Junto con el principio de dignidad humana (art. 1º, C.P.), el reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 14, C.P.), el libre desarrollo de la personalidad (art. 16, C.P.), la libre iniciativa privada y la libertad de empresa (art. 333, C.P.), conforma la arquitectura constitucional sobre la que descansa el “poder de crear relaciones jurídicamente vinculantes con otros, como expresión de la libertad”<sup>15</sup>.

No obstante, como ha precisado la Corte Constitucional, la autonomía privada, “como toda libertad, no tiene un alcance absoluto”; su ejercicio puede ser objeto de intervención estatal, pero dicha intervención está sometida a reserva de ley y, salvo habilitación expresa en la Constitución, no puede ser ejercida directamente por el Gobierno nacional sin autorización legal.

En efecto, el artículo 58 de la Constitución reconoce que la propiedad privada cumple una función social y una función ecológica. Ello habilita al Estado, por medio del legislador, para imponer cargas sobre ciertos bienes cuando lo exija el interés general. No obstante, la función social no desnaturaliza el derecho de propiedad, ni autoriza su restricción arbitraria. La Corte Constitucional ha señalado que:

**“El contenido esencial del derecho de propiedad, entendido como aquel mínimo subjetivo o espacio de libertad para que las personas puedan ejercer y disponer libremente de sus bienes dentro del marco jurídico, no puede ser interferido por el Estado so pretexto de regular su función social y ecológica, ya que ante todo se trata de un derecho fundamental que permite el desarrollo de un ámbito de libertad personal y en este sentido debe protegerse constitucionalmente.” (C-1172 de 2004)**

Esto quiere decir que la función social y ecológica de la propiedad no implica que los particulares deban soportar todo tipo de limitación sobre sus derechos patrimoniales en aras de garantizar el cumplimiento del interés general. Bajo ningún concepto se puede afirmar que el interés particular o privado deba desaparecer frente al interés general. La disposición constitucional establece que este último prevalece, pero no suprime completamente el primero. La propiedad sigue siendo un derecho constitucional que merece protección.

Lo anterior quiere decir que la regulación estatal en nombre del interés general debe entonces cumplir dos condiciones esenciales: estar prevista en la ley (principio de reserva legal, ya desarrollado) y superar un juicio estricto de proporcionalidad, tal como lo ha exigido el Consejo de Estado:

*“Las afectaciones al interés general permiten, entonces, establecer amplias competencias en materia de regulación del derecho de propiedad pero sirven, al mismo tiempo, como marco para el ejercicio de dichas competencias, como determinante del alcance de las cargas públicas que debe soportar todo propietario por el*

<sup>14</sup> Correa Henao, M. El orden económico constitucional. En M. I. Correa Henao, N. I. Osuna Patiño y G. A. Ramírez Cleves (Eds.), Lecciones de Derecho Constitucional, Tomo II, Universidad Externado, p. 644. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-425 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-248 de 2020, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, consid. 53.

*hecho de serlo, dado que su propiedad se enmarca en un proyecto social establecido en la Constitución Política. Puesto que las afectaciones son competencias de intervención administrativa y también límites al ejercicio de las mismas a partir de la garantía constitucional del derecho de propiedad, le compete al juez Contencioso Administrativo y Constitucional según el objeto de análisis, establecer en qué medida se debe arbitrar el conflicto entre el interés general—la afectación— y el interés particular—el derecho de propiedad—; para hacerlo, como es usual, deberá tener en cuenta el juicio de proporcionalidad que permite dar una respuesta objetiva a este conflicto de derechos y de intereses.*

**“La legitimidad de la intervención del Estado en la propiedad se debe analizar a partir del llamado juicio de proporcionalidad, cuyos elementos le permiten al juez el análisis de la restricción del derecho fundamental de propiedad. En el marco de este juicio se deben realizar los siguientes pasos: i) determinar si la medida limitativa busca una finalidad constitucional; ii) si es adecuada respecto del fin; iii) si es necesaria para la realización de éste —lo cual implica la no existencia de una alternativa que garantice el cumplimiento del fin limitando en menor medida el derecho que se ve restringido—; y iv) si es estrictamente proporcional en relación con el fin que busca ser realizado —esto implica un no sacrificio de valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer.<sup>16</sup>”**

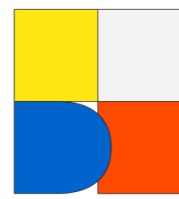
Por lo tanto, las afectaciones al interés general permiten establecer competencias de intervención administrativa, pero también marcan el límite del ejercicio de tales competencias, pues deben respetar la garantía constitucional del derecho de propiedad. Le compete, entonces, al juez administrativo arbitrar el conflicto entre el interés general y el interés particular, lo cual debe hacerse mediante un juicio de proporcionalidad.

#### **4.3.2. Aplicación del juicio de proporcionalidad a la restricción impuesta por la Circular Externa No. 2025-000184-4**

En este caso, corresponde examinar si la Circular Externa No. 2025-000184-4 supera ese escrutinio. Para ello deben cumplirse cuatro condiciones: (i) que la medida persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa; (ii) que sea adecuada para alcanzar ese fin; (iii) que sea necesaria, es decir, que no existan medidas alternativas menos lesivas para el derecho afectado; y (iv) que sea estrictamente proporcional, en tanto el beneficio obtenido no suponga un sacrificio excesivo e injustificado de otros principios o derechos constitucionales.

Primero, en cuanto a la finalidad de la medida, se alega que esta busca garantizar el ejercicio de la opción privilegiada de compra por parte de la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de la Reforma Agraria. Esa finalidad puede tener respaldo constitucional, en la medida en que se enmarca en el cumplimiento de funciones estatales de distribución equitativa de la propiedad rural y en la realización del derecho a la tierra. Sin embargo, una finalidad en abstracto no basta: debe estar claramente conectada con la medida impuesta. En este caso, la circular no regula directamente el

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2021, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



ejercicio de dicha opción, sino que impone a los particulares una carga previa, no prevista en la ley, que impide suscribir la escritura pública si no se acredita una respuesta negativa o el silencio de la ANT.

Segundo, en cuanto a la idoneidad, la medida impuesta no resulta idónea en sentido estricto, ya que no asegura por sí misma que la ANT ejerza con mayor eficacia la opción privilegiada de compra. De hecho, la circular traslada a los particulares la carga de una inactividad estatal, pues es a la ANT la que le corresponde manifestar en los 15 días si está interesada o no en el bien, más no al particular el deber de requerir, buscar y ofrecer el bien para poder celebrar un negocio jurídico de transferencia del dominio de su bien. Así, no se fortalece la función de la ANT, sino que se obstaculiza el derecho de los ciudadanos a disponer libremente de sus bienes.

Tercero, en cuanto a la necesidad, existen medidas menos gravosas que pueden garantizar el mismo fin. Por ejemplo, podría exigirse que el notario notifique simultáneamente la promesa de compraventa a la ANT sin condicionar la elevación a escritura ni el trámite registral, dejando en manos de la ANT la decisión de ejercer o no la opción. Esta alternativa mantendría la información necesaria sin interferir en el tráfico jurídico de bienes.

Cuarto, y de manera definitiva, la medida resulta desproporcionada en sentido estricto. Como lo ha señalado el Consejo de Estado:

*“La ‘ley de la ponderación’, o postulado rector del juicio de proporcionalidad en sentido estricto, enseña que el detrimento del derecho o interés jurídico que se hace retroceder [...] debe ser correlativo al beneficio, la utilidad o el resultado positivo que se obtenga respecto del bien, derecho o interés jurídico que se hace prevalecer. En otros términos, ‘cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro’”<sup>17</sup>.*

En este caso, la carga impuesta al propietario consiste en la imposibilidad de ejercer su derecho de disposición hasta tanto no medie una respuesta de la ANT o un silencio administrativo, sin que ello represente un beneficio cierto o proporcional en la ejecución de la política agraria.

El sacrificio del derecho constitucional a disponer de la propiedad privada, sin que medie ley ni compensación alguna, vacía de contenido su núcleo esencial. En este caso, no se observa ninguna medida de equilibrio en las cargas impuestas ni se ha demostrado que el particular esté obligado a soportarlas en virtud de la función social o ecológica de su propiedad.

Por todo lo anterior, la medida impuesta por la Circular no supera el juicio de proporcionalidad. Se trata de una afectación excesiva, innecesaria e injustificada del derecho de propiedad, que desconoce el principio de legalidad, el contenido esencial del derecho y la obligación del Estado de mantener el equilibrio de las cargas públicas. Como tal, debe ser retirada del ordenamiento jurídico por

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Rad. 25000-23-26-000-1994-09817-01 (Exp. 13168)

configurar una restricción inconstitucional y una causal de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

La circular acusada configura una manifiesta incompetencia, al atribuirse facultades para limitar un derecho, imponer requisitos sustanciales a los ciudadanos y condicionar el tráfico jurídico de bienes inmuebles en el país. La Superintendencia de Notariado y Registro no es el órgano competente para restringir el derecho de disposición de los propietarios, ni para imponer requisitos adicionales a los que establece la ley.

Por consiguiente, el acto administrativo demandado incurre en la causal de nulidad consagrada en el artículo 137 del CPACA, por haber sido expedido sin competencia legal, y debe ser retirado del ordenamiento jurídico.

#### **4.3.3. La circular impone una medida intempestiva y carente de transición que afecta el principio de confianza legítima.**

La Circular Externa No. 2025-000184-4 constituye una ruptura injustificada del principio constitucional de confianza legítima, consagrado en el artículo 83 de la Constitución. Esta medida alteró súbitamente las condiciones jurídicas bajo las cuales los propietarios de predios rurales ubicados en los 82 municipios priorizados para la reforma agraria venían ejerciendo su derecho de disposición sin establecer mecanismo de transición alguno.

Dicha circular, expedida el 27 de mayo de 2025, impone sus efectos de manera inmediata desde esa misma fecha, sin prever *vacatio legis*, ni medidas transitorias, ni cláusulas de salvaguarda para negocios jurídicos ya iniciados. Esto desconoce el principio según el cual los cambios normativos que inciden en el ejercicio de derechos deben ser graduales, previsibles y respetuosos de las situaciones jurídicas en curso.

La Corte Constitucional ha señalado que la confianza legítima protege las expectativas razonables que surgen de un entorno jurídico estable y previsible, y que el Estado no puede imponer cargas nuevas de manera sorpresiva cuando estas afectan el ejercicio de derechos patrimoniales o comprometen relaciones jurídicas en curso<sup>18</sup>. En estos casos, la buena fe exige que se adopten mecanismos transitorios que mitiguen el impacto de la medida y garanticen una transición razonable.

La medida adoptada en la circular obliga a los ciudadanos a obtener una constancia expedida por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o acreditar el silencio administrativo de 15 días para poder escriturar legalmente un predio. Esta exigencia, que no tiene fundamento legal ni reglamentario, altera de forma sustancial el régimen aplicable a la disposición del dominio y afecta negocios jurídicos en curso, decisiones económicas previamente adoptadas y la seguridad del tráfico inmobiliario.

Particularmente grave es la afectación de promesas de compraventa suscritas con anterioridad a la circular, en las que ya se han pactado condiciones de venta, precio y plazos para la escrituración.

---

<sup>18</sup> Sentencia C-131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Estos negocios jurídicos -amparados por la ley civil- pueden frustrarse o verse alterados de manera ilegítima, al quedar condicionados a trámites no previstos legalmente y cuya duración o resultado dependen de la actuación de una tercera entidad (la ANT) que no intervino en la formación del contrato.

En jurisprudencia reiterada, la Corte ha sostenido:

*“Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”<sup>19</sup>.*

En el caso sub judice, los propietarios y compradores que actuaban de buena fe bajo el régimen anterior -en el que bastaba la manifestación de voluntad ante el notario- se ven ahora sorprendidos por una exigencia adicional que condiciona el acceso al servicio público notarial y registral. Al no contemplar ningún mecanismo de transición -como un plazo de entrada en vigor o excepciones para negociaciones en curso-, la circular desconoce el deber estatal de respetar las expectativas legítimas creadas y de adoptar mecanismos graduales que compatibilicen el interés público agrario con la estabilidad de las relaciones jurídicas preexistentes.

Como lo ha dicho la Corte, la confianza legítima no impide al Estado adoptar nuevas políticas, pero sí le exige actuar conforme a la buena fe, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la durabilidad y estabilidad de la situación que objetivamente da lugar a esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, o al menos una transición para adaptarse a la nueva situación<sup>20</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que el principio de la confianza legítima es una manifestación concreta del principio de buena fe, en la medida en que el administrado puede confiar razonablemente en la estabilidad de las reglas jurídicas que rigen su conducta, incluso si se encuentra ante situaciones que no han consolidado derechos adquiridos. En palabras de la Corte:

*“Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”<sup>21</sup>.*

En suma, al imponer de forma súbita una nueva carga administrativa que condiciona el ejercicio del derecho de disposición desde el mismo momento de su expedición, sin considerar su impacto

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-258 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>20</sup> Sentencia C-131 de 2004, Sentencias T-248 de 2008, T-472 de 2009, T-308 de 2011 y T-244 de 2012.

<sup>21</sup> Sentencia C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero. También en la Sentencia T-034 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

patrimonial ni prever mecanismos de adaptación, la Circular Externa No. 2025-000184-4 vulnera de manera directa el principio de confianza legítima.

#### **4.3.4. La Circular CIR-2025-000184-4 modifica el procedimiento legal de escrituración pública de bienes inmuebles -Estatuto de Notariado-.**

Aunque la circular se presenta como un instrumento de articulación con el Decreto 033 de 2025, su efecto práctico es la imposición de un requisito adicional para la escrituración de compraventas que no está contemplado en ninguna norma con fuerza de ley, en abierta contradicción con el régimen legal que regula de forma cerrada los actos notariales de enajenación de dominio sobre bienes inmuebles.

El Decreto Ley 960 de 1970 -Estatuto de Notariado- establece que la compraventa de bienes inmuebles debe solemnizarse mediante escritura pública, y que dicha escritura debe contener una serie de elementos mínimos, tales como la identificación de las partes (arts. 25 y 26), la descripción técnica del inmueble (art. 31), el título de adquisición del enajenante (art. 32), y la manifestación sobre gravámenes o limitaciones (art. 33). La norma también establece cuáles documentos deben aportarse para la validez del acto notarial, limitándose a aquellos que acrediten la representación o capacidad legal de los otorgantes.

En este marco, no existe disposición alguna que habilite a las notarías a exigir constancias administrativas de terceros como condición para recibir o autorizar una escritura de compraventa. La función notarial consiste en dar fe de los actos y contratos celebrados por las partes conforme a derecho, no en condicionar la autorización de la escritura a trámites administrativos ajenos al negocio jurídico.

Sin embargo, al exigir como requisito obligatorio alguno de los documentos mencionados, la Circular CIR-2025-000184-4 altera el diseño del procedimiento notarial, al punto que impide a los ciudadanos ejercer su derecho de disposición del dominio si no han agotado un trámite previo ante una entidad estatal que no participa del acto jurídico. En consecuencia, la circular transforma un deber de información previsto en el Decreto 033 de 2025 en una condición habilitante para la formalización del contrato, sin que exista habilitación normativa para ello.

Este efecto se agrava si se considera que el Estatuto del Notariado tiene rango de decreto con fuerza de ley y regula de forma completa la estructura, requisitos y efectos de las escrituras públicas. Al modificar este procedimiento, la circular desconoce aquel que fue legalmente establecido para la producción de actos jurídicos sujetos a solemnidad en el mencionado estatuto.

Para ilustrar esta situación, basta considerar el efecto inmediato de la circular en los siguientes escenarios:

- i) Un ciudadano celebra un contrato de compraventa de un predio rural ubicado en zona priorizada, pero no ha tramitado la notificación a la ANT. Aunque el contrato es válido y la escritura podría celebrarse en los términos del Decreto 960 de 1970, el notario se verá

forzado a abstenerse de autorizar el instrumento por falta de un documento que no tiene respaldo legal.

- ii) Otro ciudadano notifica a la ANT, pero esta no responde en 15 días y no existe constancia. En tal caso, la ausencia del documento impide la escrituración, pese a no existir disposición legal que imponga esa carga documental al particular.

En estos casos, la circular no solo interfiere con la función notarial, sino que vulnera el principio de legalidad, al trasladar a los particulares cargas que no han sido previstas por el legislador ni pueden ser impuestas por vía administrativa.

Se insiste: La Superintendencia de Notariado y Registro no puede impedir la escrituración pública de un contrato de compraventa conforme a derecho. Cuando una circular impone una condición adicional al contrato, y lo hace por fuera del marco legal que regula la formación de la escritura pública, se produce una modificación sustancial del procedimiento notarial, sin competencia legal ni facultad normativa suficiente.

Esta alteración implica una afectación directa al derecho de propiedad, entendido no solo como el derecho a poseer bienes, sino también como la facultad de disponer libremente de ellos dentro del marco de la ley. Al obstaculizar el ejercicio de la disposición mediante una exigencia extralegal, la circular desconoce el carácter garantista de la función notarial y sustituye al legislador en la definición de los requisitos para la transmisión del dominio, lo cual refuerza su carácter abiertamente inconstitucional e ilegal.

En conclusión, la estructura impuesta por la Circular CIR-2025-000184-4 no solo modifica el procedimiento de escrituración previsto en el Decreto 960 de 1970, sino que traslada a los particulares una carga documental no prevista en la ley, desnaturaliza el alcance del deber de información previsto en el Decreto 033 de 2025, e impone una barrera para el ejercicio del derecho de disposición del dominio.

#### **4.4. La Circular Externa No. 2025-000184-4 incurre en falsa motivación al imponer restricciones bajo supuestos erróneos sobre el Decreto 033 de 2025.**

La Circular Externa CIR-2025-000184-4 incurre en la causal de nulidad por falsa motivación, de conformidad con lo previsto en el artículo 137 del CPACA, en tanto que los motivos de hecho y de derecho invocados por la Superintendencia de Notariado y Registro no se corresponden con la realidad normativa y han sido utilizados para justificar una restricción que no tiene sustento jurídico alguno.

De acuerdo con el Consejo de Estado, la falsa motivación se configura cuando:

*“i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública, ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por*

*error o por razones engañosas o simuladas, iii) el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión<sup>22</sup>”.*

#### **4.4.1. La circular da un alcance inexistente al artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025**

En la circular se afirma que, en cumplimiento del artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025, los notarios deberán exigir como requisito previo a la escrituración de predios rurales en municipios priorizados, uno de los siguientes documentos:

- i) La respuesta negativa por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), o
- ii) La constancia del silencio administrativo transcurrido el término de quince (15) días.

La Superintendencia de Notariado y Registro impone restricciones al ejercicio del derecho de propiedad sobre predios rurales, exigiendo documentos sin sustento normativo para continuar con el trámite de escrituración, con base en una interpretación que no corresponde con el contenido literal ni sistemático de la norma que invoca.

##### **a) El contenido real del artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025.**

El artículo en que dice fundarse la circular es del siguiente tenor literal:

*“Artículo 2.14.6.4.15. Deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra.*

**La Superintendencia de Notariado y Registro antes del 01 de abril de 2025, dispondrá de un canal electrónico para que toda persona en cualquier notaría del país informe a la ANT, o quien haga sus veces, respecto de la celebración de cualquier negocio jurídico, que disponga o prometa disponer del derecho real de dominio sobre predios que se encuentren en municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como núcleos territoriales para la Reforma Agraria, siempre que su extensión sea superior a dos (2) UAF Unidades Agrícolas Familiares o cuya primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a los quince (15) años de conformidad con el Artículo 39 de la Ley 160 de 1994.**

*La Agencia Nacional de Tierras - ANT o quien haga sus veces, podrá ejercer la opción privilegiada de compra de los predios que sean aptos para la Reforma Agraria, en virtud de los fines de utilidad pública e interés social previstos en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 para los programas de dotación de tierras, en las condiciones esenciales, precio y cosa, establecidas en la promesa de compraventa, mientras estas no excedan el avalúo comercial del bien inmueble.*

**En este caso, la ANT o quien haga sus veces dentro de los quince días hábiles siguientes a recibir la notificación manifestará al titular del derecho de dominio su interés en dar inicio al procedimiento de compra por oferta voluntaria.**

<sup>22</sup> Consejo de Estado, sección primera, sentencia de 14 de abril de 2016, Radicado No. 25000232400020080026501M.P. María Claudia Rojas Lasso.

*Parágrafo. La Dirección de Ordenamiento Social del Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, de forma anual informará a la Superintendencia de Notariado y Registro los municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como núcleos territoriales para la Reforma Agraria.*

*De igual forma la ANT, o quien haga sus veces, procederá respecto del alcance y contenido de la UAF aplicable a cada municipio priorizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”*

Como se desprende de su tenor literal, la norma únicamente impone a la Superintendencia el deber de habilitar un canal electrónico para que se informe a la ANT sobre ciertos negocios jurídicos en zonas priorizadas. La disposición no establece:

- i) Ningún tipo de condición de procedencia para la enajenación del bien o promesa de disponer del bien.
- ii) Ninguna exigencia de constancia o pronunciamiento previo por parte de la ANT.
- iii) Ninguna obligación de esperar el término de 15 días como requisito habilitante para escriturar.
- iv) El término de quince (15) días previsto en el artículo citado no está dirigido al ciudadano ni al notariado, sino a la ANT, que deberá manifestar si tiene interés en iniciar el procedimiento de compra. En caso de no pronunciarse, no se impide la celebración del negocio jurídico ni se exige constancia alguna del silencio administrativo. El deber de informar no equivale a una carga sustancial sobre el tráfico jurídico de bienes, y la norma no dispone que los actos de disposición queden condicionados a la decisión (o silencio) de la ANT.

No obstante, la circular de forma contraria a lo anterior impone que los notarios exijan al enajenante uno de los siguientes documentos: (i) La respuesta negativa de la ANT, o (ii) La constancia de que han pasado quince (15) días sin respuesta. Esta exigencia no tiene sustento en la norma que se cita como fundamento, y constituye una interpretación extensiva e indebida del artículo 2.14.6.4.15. En consecuencia, se verifica el siguiente supuesto jurisprudencial: “El autor del acto le ha dado a los motivos de derecho un alcance que no tienen”. Y también: “Los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión”

#### **4.4.2. El acto administrativo se basa en una interpretación errónea de los fines del deber de información.**

La falsa motivación también se configura por cuanto la circular da por supuesto que la creación de este filtro notarial, impidiendo la continuación del trámite sin los documentos mencionados, favorece la política de adquisición de tierras rurales. Sin embargo, el propio Decreto 033 de 2025 señala que, una vez cumplido el deber de información, la ANT tendrá un plazo de quince (15) días para manifestar si desea ejercer la opción de compra. Solo si lo hace, iniciará el procedimiento respectivo. Si no se pronuncia, el negocio jurídico puede continuar con normalidad. En ningún caso el decreto exige una constancia por parte del enajenante ni convierte el silencio administrativo en un documento habilitante.

La circular tergiversa esta secuencia lógica, al exigir prueba documental de la respuesta o del silencio administrativo para continuar con el trámite notarial. Esta imposición carece de fundamento legal,

convierte el silencio administrativo en una carga probatoria del ciudadano y traslada indebidamente al propietario las consecuencias de una omisión de la Administración, lo que agrava la falta de razonabilidad del acto.

La Circular Externa CIR-2025-000184-4 se encuentra falsamente motivada porque:

- i) Da por sentado un deber legal inexistente: que los ciudadanos deben probar la respuesta de la ANT o el transcurso de los 15 días para disponer de sus bienes.
- ii) Desnaturaliza el contenido del Decreto 033 de 2025, al convertir un canal de información en un filtro jurídico.
- iii) Atribuye efectos restrictivos a un procedimiento que no tiene el carácter de condición legal para la validez de los actos de transferencia de dominio.

En suma, la Circular CIR-2025-000184-4 no tiene respaldo en el artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025, y lo utiliza como fundamento aparente para imponer una medida que ni la ley ni el reglamento prevén: condicionar la disposición del dominio a una respuesta (o silencio) de la ANT, acreditable con documentos adicionales.

Existe una evidente divergencia entre lo que ordena la norma invocada y lo que impone la circular, lo cual configura el vicio de falsa motivación, según lo ha definido reiteradamente el Consejo de Estado. Por tanto, el acto demandado incurre en una causal autónoma de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

#### **4.5. Expedición irregular de la Circular No. 2025-000184-4: omisión del procedimiento previsto para actos administrativos generales**

La expedición irregular constituye una causal de nulidad de los actos administrativos, que se configura cuando se desconoce el procedimiento previsto para su formación y adopción. En tal sentido, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece como causal de nulidad: “2. *Haber sido expedido con desconocimiento del derecho de audiencia o de defensa o del procedimiento establecido*”.

Esta causal se configura cuando la autoridad administrativa omite las etapas, requisitos o procedimientos exigidos por el ordenamiento jurídico para la formación válida del acto administrativo, en particular cuando se trata de actos generales que afectan a un número indeterminado de destinatarios. En tales casos, el ordenamiento exige el cumplimiento del procedimiento de elaboración normativa previsto en el Decreto 1081 de 2015, el cual resulta aplicable a todas las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, incluyendo las superintendencias.

La jurisprudencia ha reiterado que lo determinante para calificar un acto como general es su contenido material y no su denominación formal. En este orden de ideas se debe validar si el acto



contiene una decisión de la “Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos”<sup>23</sup>.

#### 4.5.1. Naturaleza material de la circular impugnada

La Circular Externa CIR-2025-000184-4 no es un simple instrumento de orientación interna o recordación normativa. Su contenido impone reglas de obligatorio cumplimiento para todos los notarios del país y para los ciudadanos interesados en realizar actos de disposición sobre inmuebles ubicados en municipios priorizados para la reforma agraria. En particular, exige que:

*“[Por todo lo anterior, se deberá exigir a los ciudadanos que pretendan realizar actividades de transferencia de dominio sobre los inmuebles ubicados en los municipios señalados en esta circular, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.14.6.4.15. del Decreto 033 de 2025, que se aporte cualquiera de los siguientes documentos, al momento de iniciar el proceso de escrituración, ya que son estos los que prueban que se cumplió el requisito de agotar la opción privilegiada de compra:*

- *Respuesta negativa por parte de la Agencia Nacional de Tierras - ANT sobre la posibilidad de acceder a la opción privilegiada de compra, o*
- *Constancia que pasaron 15 días, desde el diligenciamiento de la información, en el micrositio dispuesto por la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que la Agencia Nacional de Tierras - ANT se pronunciara al respecto.”.*

Este contenido es materialmente normativo y vinculante, pues condiciona el ejercicio del derecho a disponer del dominio a la presentación de documentos específicos, lo que convierte la circular en un acto administrativo general, sujeto a las obligaciones procedimentales del Decreto 1081 de 2015.

#### 4.5.2. Omisión de los requisitos legales para la expedición de actos generales

El numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 trae consigo un deber de publicidad que establece:

**“ARTÍCULO 8o. DEBER DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO.** *Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:*

*(...)*

*8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general”.*

El artículo 2.1.2.1.3 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1609 de 2015, establece expresamente la aplicación a las demás entidades de la Rama Ejecutiva del Poder

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicado: 08001-23-31-000-2010-00135-01(1575-12)

Público en el orden nacional en los términos del artículo 2.1.2.1.21 del referido Decreto. Lo que incluye dentro de su ámbito de aplicación a las superintendencias cuando expide actos administrativos de carácter general, como es el caso de la Circular objeto de esta demanda.

En este marco normativo, los actos administrativos de carácter general expedido por las autoridades del orden nacional deben contar cumplir con tres elementos mínimos, a saber: (i) *memoria justificativa*; (ii) *Consulta y publicidad previa*; y (iii) *estructura mínima normativa*.

En este caso, la Superintendencia de Notariado y Registro incumplió todas las siguientes exigencias:

| REQUISITO                             | EXIGENCIA NORMATIVA (Decreto 1069 de 2015)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | OMISIÓN DE LA CIRCULAR IMPUGNADA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>          | <b>Artículo 2.1.2.1.6:</b> Deberá elaborarse una memoria justificativa que contenga: los antecedentes de la norma; el problema que se pretende resolver; el ámbito de aplicación del proyecto; la viabilidad jurídica, incluyendo el concepto de la Oficina Jurídica de la entidad; el análisis de impacto normativo, presupuestal, social, económico y ambiental, si fuere el caso; y cualquier otro aspecto que sustente técnicamente la necesidad de expedir el acto.                                                                                                                                                                                                                                                                                      | La circular carece totalmente de memoria justificativa. No se presentan fundamentos normativos ni técnicos que expliquen la supuesta necesidad de imponer requisitos adicionales a los previstos en el Código Civil y en la normativa registral, que implican que para transferir el derecho real de dominio se necesita celebrar escritura pública y registrarla en la Oficina de Instrumentos Públicos. |
| <b>ESTUDIO DE VIABILIDAD JURÍDICA</b> | <b>Artículo 2.1.2.1.7.</b> El estudio de viabilidad jurídica deberá incluir los siguientes aspectos:<br>1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.<br>2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.<br>3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.<br>4. Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.<br>5. Advertencia de cualquier otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del acto. | No se presenta análisis sobre la legalidad de imponer restricciones al derecho de disposición, ni evaluación del alcance del artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025. No consta concepto de la Oficina Jurídica.                                                                                                                                                                                     |

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CONSULTA Y PUBLICIDAD PREVIA</b> | <b>Artículos 2.1.2.1.13 y 2.1.2.1.14:</b> Cuando la norma tenga incidencia en terceros, debe abrirse un espacio de consulta pública y recepción de observaciones, salvo que existan razones de urgencia claramente justificadas en la memoria justificativa. Deberán publicarse en la sección normativa por lo menos durante quince (15) días calendario. | La circular no fue publicada en el micrositio de proyectos normativos. No se habilitó mecanismo de participación ciudadana ni consulta previa a los usuarios afectados, como notarios, propietarios o interesados.                                                                       |
| <b>ESTRUCTURA NORMATIVA MÍNIMA</b>  | <b>Artículo 2.1.2.1.16</b> Todo acto administrativo general deberá tener: encabezado, epígrafe, preámbulo o parte considerativa, parte resolutive con artículos, disposiciones finales y firmas de la autoridad competente.                                                                                                                               | La Circular tampoco cumple con la estructura formal mínima de un acto general. No hay artículos numerados, ni cláusulas resolutive con contenido preciso y operativo. El texto se presenta en lenguaje expositivo, sin distinción clara entre fundamento, contenido y efectos jurídicos. |

La expedición de la Circular CIR-2025-000184-4 sin observar el procedimiento normativo exigido por el Decreto 1081 de 2015 compromete su validez. Se desconocieron normas sustanciales que garantizan la transparencia, participación y motivación suficiente de los actos normativos, y se omitieron garantías que permiten a los administrados oponerse o formular observaciones antes de que el acto produzca efectos jurídicos directos.

Estas omisiones configuran una expedición irregular del acto administrativo, causal autónoma de nulidad conforme al artículo 137, numeral 2, del CPACA, en concordancia con los principios de legalidad, publicidad y participación que rigen la actuación de la administración pública.

## V. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

### 5.1. Procedencia de la medida cautelar:

El artículo 229 del CPACA- contempla la medida cautelar de suspensión provisional exigiendo una “*petición de parte debidamente sustentada*”, y el artículo 231 impone como requisito la “*(...) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*”.

De esta manera, a la luz del artículo 231 del CPACA, el operador judicial puede analizar la transgresión, bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas, o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Artículo 229 inciso segundo del CPACA.

En este caso, la flagrante contradicción entre la Circular Externa No. 2025-000184-4 y normas constitucionales y legales superiores justifica la necesidad de suspender de inmediato su aplicación, pues su uso genera afectaciones irreparables al ejercicio del derecho de propiedad.

## **5.2. Fundamentos de la suspensión provisional:**

La aplicación de la Circular Externa No. 2025-000184-4 genera múltiples afectaciones graves e irreversibles en el sector público y privado, que justifican la suspensión provisional inmediata de dicho acto administrativo. A continuación, se presenta una síntesis de los principales cargos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, sin perjuicio de lo desarrollado en extenso en la demanda.

### **5.2.1. La Circular Externa No. 2025-000184-4 fue expedida sin competencia.**

#### **i) Normas infringidas:**

- **Constitución:** artículos 121 y 209.
- **Ley 1579 de 2012** artículo 96.
- **Decreto 960 de 1970 (Estatuto del notariado):** artículos 12, 25, 26 31,32 y 33.
- **Decreto 2723 de 2014:** artículos 4, 11-16 y 13-19.

#### **ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) carece de competencia material y reglamentaria para imponer el requisito de presentar la respuesta de la Agencia Nacional de Tierras o la constancia de silencio administrativo como condición previa a la escrituración de predios rurales. Su marco orgánico conforme la Ley 1579 de 2012 (art. 96) y el Decreto 2723 de 2014 (arts. 4, 11-16 y 13-19) la habilita únicamente para labores de inspección, vigilancia y control y para dictar instrucciones operativas sobre la prestación del servicio registral; no le confiere potestad para crear limitaciones sustantivas al derecho de disponer del dominio.

Al condicionar la enajenación de bienes a un trámite ante la ANT, la Circular Externa No. 2025-000184-4 actúa sin la competencia que rige la función administrativa. Tal extralimitación configura el vicio de falta de competencia contemplado en el numeral 1 del artículo 137 del CPACA y acarrea la nulidad del acto con efectos ex tunc, pues la autoridad emisora no puede imponer restricciones que afectan el núcleo esencial del derecho de propiedad.

### **5.2.2. La Circular demandada incurre en la causal de nulidad por violación de normas superiores, al transgredir el principio de reserva legal, vulnerar el artículo 58 de la Constitución, y modificar el procedimiento previsto en el Estatuto del Notariado (Decreto Ley 960 de 1970).**

#### **i) Normas infringidas:**

- **Constitución:** artículos 2, 29 y 58.
- **Decreto 033 de 2025:** artículo 2.14.6.4.15.

**ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Circular CIR-2025-000184-4, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, infringe la reserva de ley impuesta por el artículo 58 de la Constitución al imponer cargas adicionales no previstas por la ley ni autorizadas por el reglamento que pretende desarrollar. Si bien invoca el artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 033 de 2025, la Circular excede su función orientadora al generar efectos jurídicos directos frente a los administrados, sin fundamento legal ni delegación normativa habilitante.

La Circular ordena a los ciudadanos que deseen transferir el dominio de predios rurales en municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, acreditar ante los notarios el cumplimiento de un supuesto deber de información a través de un canal virtual dispuesto por la propia Superintendencia. Exige para ello (i) una respuesta negativa de la ANT sobre el ejercicio de la opción privilegiada de compra o (ii) la constancia del transcurso de quince días desde el diligenciamiento del formulario.

Ninguna de estas condiciones está prevista en la Ley 160 de 1994, Código Civil, el Decreto Ley 960 de 1970, ni en la Ley 2294 de 2023. Tampoco están contempladas de forma expresa en el Decreto 033 de 2025. Por tanto, la Circular crea una carga adicional que no puede fundarse válidamente en el principio de ejecución administrativa ni en la potestad de instrucción, ya que regula una materia sujeta a reserva legal: la libertad de disposición, núcleo esencial del derecho de propiedad (C.P., art. 58).

**5.2.3. La Circular Externa No. 2025-000184-4 incurre en falsa motivación al imponer restricciones bajo supuestos erróneos sobre el Decreto 033 de 2025:**

**i) Normas infringidas:**

- **Constitución:** artículos 58, 83 y 84.
- **Decreto 033 de 2025:** artículo 2.14.6.4.15.

**ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Circular Externa CIR-2025-000184-4 incurre en la causal de falsa motivación, conforme al artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al imponer restricciones sin fundamento jurídico en una interpretación errónea del Decreto 033 de 2025. La Superintendencia de Notariado y Registro exige que, para escriturar predios rurales en municipios priorizados, los notarios soliciten al enajenante uno de los siguientes documentos: una respuesta negativa de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o la constancia del silencio administrativo por el transcurso de quince días. Sin embargo, esta carga no está prevista en el artículo

2.14.6.4.15 del decreto mencionado, que se limita a ordenar la habilitación de un canal electrónico para informar sobre ciertos negocios jurídicos, sin establecer requisitos para su validez ni condicionamientos para la transmisión del dominio.

La interpretación que hace la circular desnaturaliza el contenido literal y sistemático de la norma reglamentaria. El artículo citado no impone condición alguna para la enajenación de bienes, no exige constancia o pronunciamiento previo de la ANT, y no establece que el término de quince días sea exigible al ciudadano o al notario. Dicho plazo está dirigido exclusivamente a la ANT, que dentro de ese lapso debe manifestar si desea ejercer la opción de compra. En caso de guardar silencio, no se impide el negocio jurídico ni se exige prueba de ese silencio. Pese a ello, la circular convierte este deber de información en un filtro jurídico que restringe injustificadamente el ejercicio del derecho de propiedad.

De esta forma, la circular atribuye a los motivos de derecho un alcance que no tienen y utiliza como fundamento aparente una norma que no respalda la decisión administrativa adoptada. La exigencia de documentos adicionales para la escrituración, sin base legal ni reglamentaria, constituye una tergiversación del marco normativo, pues impone una carga indebida al propietario y obstaculiza el tráfico jurídico de bienes inmuebles. Además, transforma el silencio administrativo de la ANT en un supuesto requisito habilitante, lo cual resulta contrario a los principios de legalidad y razonabilidad en la actuación administrativa.

En suma, la circular se encuentra falsamente motivada porque parte de un supuesto legal inexistente (la necesidad de acreditar respuesta o silencio de la ANT) y convierte un simple deber de información en una condición restrictiva para disponer del dominio. Esta divergencia entre la norma invocada y la decisión adoptada configura el vicio de falsa motivación, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, y da lugar a la nulidad del acto administrativo demandado.

#### **5.2.4. La Circular Externa No. 2025-000184-4 fue expedida de manera irregular:**

##### **i) Normas infringidas:**

- **Numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA**
- **Artículos 2.1.2.1.6, 2.1.2.1.7 y 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015**

##### **ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La expedición de la Circular demandada debía someterse al procedimiento previsto para la elaboración de actos generales, de conformidad con el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, que impone el deber de someter a consulta previa los proyectos regulatorios con incidencia en terceros y los artículos 2.1.2.1.6, 2.1.2.1.7 y 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, que establecen la obligación de elaborar memoria justificativa, análisis de viabilidad jurídica y habilitar mecanismos de participación ciudadana, así como publicar previamente el proyecto normativo.



Ninguna de estas exigencias fue cumplida. La circular fue expedida sin consulta, sin publicación previa y sin justificación técnica o jurídica, omitiendo de manera absoluta los trámites reglados para actos de esta naturaleza. No se habilitó un espacio para que los ciudadanos afectados pudieran pronunciarse sobre el impacto de imponer requisitos adicionales a los previstos en la ley para transferir la propiedad inmobiliaria. Tampoco consta análisis de competencia, ni concepto jurídico que respalde la medida adoptada.

Este vicio de procedimiento ha sido considerado por la jurisprudencia del Consejo de Estado como causal autónoma de nulidad y fundamento suficiente para decretar la suspensión provisional del acto. En efecto, en decisiones de las Secciones Cuarta y Segunda<sup>25</sup>, el Consejo de Estado ha reiterado que la omisión del procedimiento de elaboración normativa no admite cumplimiento parcial, y su desconocimiento compromete directamente la validez del acto.

En consonancia con esos precedentes, la permanencia de la Circular No. 2025-000184-4 en el ordenamiento jurídico vulnera los principios de legalidad, publicidad, transparencia y participación, y afecta de manera directa la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes se ven forzados a cumplir condiciones no previstas en la ley ni sometidas al debido debate público.

Por ello, se solicita al Consejo de Estado que, como medida cautelar urgente, suspenda provisionalmente los efectos de la circular impugnada, en tanto fue expedida con manifiesta infracción de los procedimientos obligatorios para actos administrativos generales, configurándose así una expedición irregular que hace insostenible su permanencia dentro del ordenamiento jurídico.

#### **5.2.5. La Circular Externa No. 2025-000184-4 vulnera el derecho de propiedad privada:**

##### **i) Normas infringidas:**

- **Constitución:** artículos 58, 83, 333 y 334

##### **ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Circular Externa No. 2025-000184-4 de la Superintendencia de Notariado y Registro constituye una de las más graves afectaciones al derecho constitucional a la propiedad privada. Esta medida contraria el artículo 58 de la Constitución y atenta contra los fundamentos mismos del Estado Social de Derecho y el sistema económico al imponer una restricción arbitraria, injustificada y desproporcionada sobre el núcleo esencial del derecho de dominio.

Esta afectación resulta particularmente grave porque traslada a los particulares la carga de una función que corresponde exclusivamente al Estado. Es la ANT quien debe manifestar activamente su interés en ejercer la opción de compra, no el propietario quien debe acreditar una autorización

---

<sup>25</sup> Auto del 15 de febrero de 2016, Rad. 11001-03-27-000-2016-00008-00, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Sección Cuarta del Consejo de Estado y Auto 00045 de 2023, Rad. 11001-03-24-000-2022-00593-00, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Sección Primera del Consejo de Estado.

para disponer de lo que legítimamente le pertenece. La circular invierte perversamente la lógica constitucional, sometiendo el ejercicio de un derecho a la discrecionalidad administrativa.

La medida resulta abiertamente desproporcionada porque impone un sacrificio excesivo e injustificado del derecho de propiedad sin generar beneficios correlativos para el interés general. La circular no fortalece la función de la ANT ni mejora la eficacia de la política agraria; simplemente paraliza el mercado inmobiliario y somete a los propietarios a una espera indefinida que puede prolongarse eternamente.

La falta de idoneidad de la medida es evidente: no asegura que la ANT ejerza con mayor eficacia la opción de compra, sino que obstaculiza el derecho de los ciudadanos a disponer libremente de sus bienes. Existen alternativas menos gravosas que podrían garantizar el mismo fin, como la notificación simultánea a la ANT sin condicionar la elevación a escritura pública. La circular opta por la medida más restrictiva posible sin justificación alguna.

Además, la introducción de requisitos imprevistos y potestades discrecionales sin sustento normativo vulnera la seguridad jurídica, que constituye un pilar fundamental del Estado de Derecho. El tráfico patrimonial requiere reglas claras, estables y previsibles. La circular destruye esta certeza al someter las transacciones inmobiliarias a la arbitrariedad administrativa, generando un estado de inseguridad jurídica que desestimula la inversión, paraliza el crédito y afecta gravemente el desarrollo económico del país.

Esta ruptura tiene consecuencias devastadoras para el orden público económico. La circulación de bienes por compraventa, permuta, donación o cualquier acto dispositivo legítimo es consustancial a la propiedad privada y esencial para el dinamismo del mercado. Al condicionar estos actos a controles administrativos arbitrarios, la circular no solo vulnera derechos individuales, sino que altera el funcionamiento mismo del sistema económico nacional.

#### **i) Fundamentación de la apariencia de buen derecho:**

La demanda cumple con la teoría del *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, en tanto expone una argumentación jurídica y detallada que hace plausible la nulidad de la Circular Externa No. 2025-000184-4 del 27 de mayo de 2025, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro. Esta apariencia de ilegalidad resulta evidente al examinar los fundamentos normativos, fácticos y jurisprudenciales que sustentan la pretensión principal.

En primer lugar, se configuró una falsa motivación del acto administrativo, dado que la Circular invoca como sustento el artículo 2.14.6.4.15 del Decreto 033 de 2025, disposición que no establece, bajo ningún supuesto, un deber jurídico de los ciudadanos de informar actos de disposición o promesa de disposición como condición previa para su escrituración. Dicha norma únicamente impone a la Superintendencia el deber de habilitar un canal electrónico, pero no autoriza imponer cargas a los particulares, menos aún condicionamientos a la circulación de bienes inmuebles. La circular, al imponer una obligación no prevista en la norma que dice desarrollar, carece por completo

de sustento legal, en abierta contradicción con los artículos 121 y 122 de la Constitución, que prohíben a las autoridades ejercer funciones distintas de las que les han sido atribuidas expresamente.

En segundo lugar, el acto fue expedido en forma irregular, contrariando el procedimiento obligatorio previsto en el Decreto 1081 de 2015 para los actos administrativos de carácter general. La Superintendencia omitió la elaboración de la memoria justificativa exigida por el artículo 2.1.2.1.6, el estudio de viabilidad jurídica previsto en el artículo 2.1.2.1.7, y la consulta y publicación previa dispuesta en los artículos 2.1.2.1.13 y 2.1.2.1.14. Asimismo, no observó la estructura normativa mínima establecida en el artículo 2.1.2.1.16 del mismo decreto. Esta omisión afecta gravemente la validez formal del acto, como lo ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la expedición de actos generales.

Adicionalmente, la Circular vulnera de forma directa el derecho de defensa y el principio de participación ciudadana, reconocidos en los artículos 2, 29 y 209 de la Constitución Política, así como en el artículo 8, numeral 8, de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). La medida fue adoptada sin que los ciudadanos directamente afectados (propietarios, compradores, notarios y agentes del sector inmobiliario) tuvieran conocimiento anticipado de su contenido ni oportunidad para presentar observaciones o propuestas, a pesar de tratarse de un acto de alcance general con implicaciones concretas sobre el derecho de propiedad y el tráfico jurídico de bienes inmuebles rurales.

Igualmente, se configuró una violación del principio de reserva legal, consagrado en los artículos 6, 121, 150 numeral 2 y 333 de la Constitución, al imponer un requisito nuevo no previsto en ninguna norma legal o reglamentaria vigente, que restringe el ejercicio del derecho a disponer del dominio sobre inmuebles rurales en municipios priorizados para la reforma agraria. La circular crea, sin habilitación legal, una condición previa para la celebración y escrituración de contratos válidamente celebrados, invadiendo la competencia exclusiva del legislador para establecer limitaciones o restricciones al tráfico jurídico y a los atributos del derecho de propiedad, según lo ha precisado la jurisprudencia constitucional.

Finalmente, el acto cuestionado afecta de forma directa el derecho de propiedad y su atributo esencial de libre disposición, protegido por los artículos 58 y 333 de la Constitución, así como por el artículo 12 del Decreto 960 de 1970 (Estatuto del Notariado), que establece que todo acto de disposición de bienes inmuebles debe elevarse a escritura pública más no establece requisitos adicionales no previstos por la ley. La circular impone una carga administrativa que restringe la circulación de la propiedad sin base legal, vulnerando también el principio de seguridad jurídica y confianza legítima, principios rectores de la función administrativa.

En conclusión, los argumentos expuestos en esta demanda no solo están respaldados por un conjunto consistente de normas constitucionales, legales y reglamentarias, sino que también reflejan una violación manifiesta del ordenamiento jurídico vigente. La coherencia interna de los cargos, su solidez argumentativa y el impacto sustancial del acto impugnado permiten configurar una apariencia de ilegalidad suficientemente grave que justifica, desde esta etapa inicial, la adopción de la medida

cautelar de suspensión provisional de la Circular Externa No. 2025-000184-4, con el fin de preservar la integridad del orden constitucional y legal.

## **ii) Fundamentación del peligro en la demora:**

La permanencia en el ordenamiento jurídico de la Circular Externa No. 2025-000184-4 del 27 de mayo de 2025 constituye una amenaza grave, directa e inminente al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, consagrado en el artículo 58 de la Constitución. Esta amenaza no es abstracta ni potencial: se trata de una vulneración concreta, actual y en curso, que afecta la libertad de disposición de los propietarios rurales en Colombia, al imponerles requisitos no previstos en la ley para transferir su dominio, distorsionando así la función económica, civil y constitucional del tráfico jurídico inmobiliario.

Como lo ha reconocido la Corte Constitucional en las sentencias C-189 de 2006, T-245 de 1997, C-474 de 2003 y C-474 de 2005, las restricciones sustanciales al derecho de propiedad deben emanar del legislador, no de las autoridades administrativas. Permitir que una circular imponga barreras extralegales al ejercicio del ius abutendi, sin habilitación legal expresa, desconoce el principio democrático, la cláusula general de competencia del Congreso y el principio de legalidad (artículos 6, 121, 150 y 333 de la Constitución), y pone en riesgo el equilibrio constitucional sobre el que reposa la garantía de las libertades económicas.

Este riesgo no solo compromete los derechos subjetivos de los titulares de predios rurales: afecta estructuralmente la seguridad jurídica, al permitir que actos administrativos de menor jerarquía alteren el régimen de circulación de la propiedad privada. La libre disposición es un atributo esencial del dominio, sin el cual este se vuelve jurídicamente impracticable. En este caso, la Circular convierte la compraventa en un acto condicionado a la autorización implícita de una entidad administrativa, lo cual equivale a la congelación del dominio sin ley que lo respalde, lo que es abiertamente inconstitucional y grave para el tráfico jurídico de los bienes inmuebles.

El daño es aún mayor si se considera la urgencia de múltiples transacciones rurales que ya se han podido frustrar por la aplicación de esta medida. En efecto, los notarios ya tienen el deber abstenerse de autorizar escrituras públicas sin la constancia de haber informado a la Agencia Nacional de Tierras, generando un cuello de botella en el mercado inmobiliario rural que puede tener consecuencias irreparables para campesinos, pequeños propietarios y empresas del sector agroindustrial.

En esta medida, el acto acusado no solo amenaza el derecho individual a disponer del dominio, sino que compromete principios estructurales del orden jurídico colombiano: la reserva de ley en materia de derechos, la legalidad de la función administrativa, la libertad económica y la seguridad jurídica. Su aplicación continua puede consolidar prácticas administrativas ilegales, restringir injustificadamente el comercio jurídico de tierras y comprometer la estabilidad de negocios jurídicos celebrados de buena fe.

Además, el riesgo no es meramente institucional, es también económico. La imposición de un requisito de reporte para predios rurales como condición para su venta puede bloquear procesos de inversión, impedir la financiación de proyectos agrícolas y causar pérdidas irreparables a personas naturales y jurídicas que dependen de la venta de su propiedad para sobrevivir, pagar deudas o reinvertir. Si no se adopta una medida cautelar inmediata, la afectación económica y social será irreversible, incluso si una futura sentencia declara la nulidad del acto.

En definitiva, el *periculum in mora* se configura plenamente en este caso. La gravedad de los efectos actuales y futuros de la Circular, justifica de manera imperiosa la suspensión provisional inmediata del acto acusado. La demora en hacerlo permitiría la producción de efectos jurídicos irreversibles y vaciaría de contenido el derecho a la propiedad. Por ello, la integridad del ordenamiento y del Estado de Derecho exigen una intervención cautelar urgente.

**5.3. Solicitud de medida cautelar:** Se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de la Circular No. 2025-000184-4 “*Lineamientos sobre opción privilegiada de compra, artículo 2.14.6.4.15. deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra.*” del 27 de mayo de 2025 expedida por la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**.

## VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

### 6.1. Competencia:

El H. Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1º del CPACA según el cual:

*“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El 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:*

1. *De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”*  
(Subrayado ajeno al original)

La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad de la Circular Externa No. 2025-000184-4 “*Lineamientos sobre opción privilegiada de compra, artículo 2.14.6.4.15. deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra.*” del 27 de mayo de 2025 expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro.

### 6.2. Ausencia de publicación del acto administrativo demandado:

El artículo 119 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece que los actos administrativos de carácter general deben ser publicados en el Diario Oficial para su validez y oponibilidad. La omisión de esta publicación impide su aplicación y hace procedente su suspensión.

De acuerdo con el numeral 1 del artículo 166 CPACA, “[c]uando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.”.

En este sentido, bajo gravedad de juramento, señalo que la Circular Externa Circular Externa No. 2025-000184-4 “Lineamientos sobre opción privilegiada de compra, artículo 2.14.6.4.15. deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra.” expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro el 27 de mayo de 2025, no fue publicada en el Diario Oficial, sino en la web de la entidad, a saber:

<https://servicios.supernotariado.gov.co/files/snrcirculares/circular-184-2025052773849.pdf>

En este sentido, solicito respetuosamente al Consejo de Estado solicitar a la Superintendencia de Notariado y Registro aportar copia del acto administrativo original, el cual debe reposar en la citada entidad.

## VII. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado declarar la nulidad de la Circular Externa No. 2025-000184-4 “Lineamientos sobre opción privilegiada de compra, artículo 2.14.6.4.15. deber de información para el ejercicio de la opción privilegiada de compra.” del 27 de mayo de 2025.

## VIII. PRUEBAS

### 8.1. Pruebas aportadas con el escrito de demanda

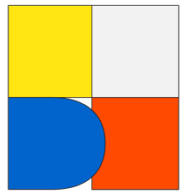
|                |                                                                                                                          |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anexo 1</b> | Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho.                              |
| <b>Anexo 2</b> | Circular Externa No. 2025-000184-4                                                                                       |
| <b>Anexo 3</b> | Diario Oficial No. 53.130 del 27 de mayo de 2025 que demuestra que no fue publicado aún cuando se expidió en esta fecha. |

Los anexos podrán ser consultados en el siguiente enlace de “google drive”:

### 8.2. Solicitud de pruebas.

Con fundamento en los artículos 165, 167 y 265 a 269 del Código General del Proceso (CGP), respetuosamente solicito oficie a la Superintendencia de Notariado y Registro para que aporte los siguientes documentos, cuya conducencia, pertinencia y necesidad resultan evidentes para la correcta resolución del presente proceso:





Fundación  
para el Estado  
de Derecho

- a) Memoria justificativa de la Circular CIR-2025-000184-4 con el propósito de constatar el desarrollo procedimental.
- b) Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justificaron su expedición.
- c) Estudio económico y matriz de impactos regulatorios que justificarían la medida.
- d) Comunicaciones remitidas a otras agencias (v. gr. Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Agricultura, Departamento Administrativo de la Función Pública) encaminadas a obtener concepto, aval o coordinación de la articulación interinstitucional exigida por el Decreto 033 de 2025.

## IX. NOTIFICACIONES

- La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

**Dirección:** Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

**Teléfono:** 3001160643

**Correo electrónico:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)

La parte demandada **Superintendencia Notariado y Registro:**

**Dirección:** Calle 26 # 13-49 Interior 201, Bogotá D.C. Colombia.

**Teléfono:** (601) 514 0313

**Correo electrónico:** [notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co)

Cordialmente,

**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590-1