

# La vigencia del Estatuto de Desarrollo Rural

Iván Santos Ballesteros



## **LA VIGENCIA DEL ESTATUTO DE DESARROLLO RURAL**

AUTOR: Iván Santos Ballesteros  
DIRECCIÓN: isantos2@unab.edu.co  
FECHA DE RECEPCIÓN: Abril 2009

RESUMEN: Consecuencias de las sentencias de la Corte Constitucional C-1159 de 2008 y C-175 de 2009, mediante las cuales se declararon inexequibles, en forma parcial, la ley 1183 de 2008, y en forma total la ley 1152 de 2007, Vigencia de las leyes derogadas por la ley 1152 de 2007.

PALABRAS CLAVE: Derogación e inexequibilidad, Prescripción agraria, Competencia y trámite para la declaración de posesión regular y para la declaración de prescripción de vivienda de interés social.

ABSTRACT: Consequences of the judgments of the Constitutional Court C-1159 of 2008 and C-175 of 2009, they declared unconstitutional, in partial form, the law 1183 of 2008, and in total form the law 1152 of 2007, Valid of the laws repealed by the law 1152 of 2007.

KEY WORDS: Repeal and unconstitutional, agrarian prescription, competition and treated for the declaration of regular possession statement and for the social interest prescription's statement.

# La vigencia del Estatuto de Desarrollo Rural

---

Iván Santos Ballesteros<sup>1</sup>

## 1.1 A manera de introducción

**E**n el volumen 26, N° 54 de junio de 2008 de la Revista *Temas Socio Jurídicos* del Centro de Investigaciones, dependencia adscrita a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, aparecieron publicados dos trabajos relacionados con este tema: “La desnaturalización del justo título y de la prescripción ordinaria. Análisis a las leyes 1182 y 1183 de 2008” de las profesoras Rocío Serrano Gómez y Mary Vergel Causado; y “Comentarios a las leyes de Desarrollo Rural, de Saneamiento de la Titulación de algunos bienes inmuebles y de asignación de algunas funciones a los notarios” de mi autoría.

Entre las conclusiones planteadas por la autoras en el primero de los temas referidos se expresa que la ley 1183 vino a modificar los requisitos del justo título consagrados en el Código Civil y que podría hablarse de “desnaturalización” del mismo, porque lo anterior acarrea una derogación implícita de las condiciones para adquirir por el modo de la prescripción ordinaria; que el justo título concebido por Andrés Bello en su Código fue superado por la versión práctica denominada “título aparente” que busca la aplicación de la ley 791 de 2002; que le dio nueva vida a la prescripción inscrita sin reparar los efectos hacía el futuro frente a los poseedores materiales ni sobre el carácter social de la posesión. Y finalmente, al permitir que las promesas de compraventa y otros títulos carentes de solemnidad ni traslaticios originen prescripción ordinaria, se desvirtúa la teoría de la buena fe del Código Civil.

En el segundo de ellos, mi tesis central consistía en afirmar que la prescripción adquisitiva agraria había desaparecido de la legislación colombiana con

---

<sup>1</sup> Profesor Facultad de Derecho de la UNAB.

fundamento en los siguientes argumentos: a) con la derogatoria de las Leyes 200 de 1936 y 4ª de 1973. La prescripción agraria aparece consagrada en el artículo 12 de aquella, norma sustituida por el artículo 4º de esta última. Se concluía que, aunque la ley 1152 de 2007 dejó vigente el decreto reglamentario 59 de 1938 sobre aspectos de la invocación de esta clase de prescripción (artículo 46) y la prueba de la buena fe, por cuanto ella no se presume (parágrafo segundo del artículo 47), no era suficiente para mantener esta figura; b) El artículo 136 de la ley 1152 de 2007 consagró la noción de posesión agraria, copia textual de la ley 4ª de 1973; por su parte el artículo 137 señaló que para la prescripción adquisitiva “en materia de fundos rurales aplicará lo dispuesto en los artículos 2518 a 2541 del Código Civil y en la Ley 791 de 2002”.

## 1.2 Situación legislativa actual

1.2.1 Sentencia C-1159-08 de la Corte Constitucional de fecha 26 de noviembre de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

**Esta sentencia DECLARÓ INEXEQUIBLES** los Artículos 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1183 de 2008. Señaló esta alta corporación en algunos de sus apartes:

“Sin embargo, debe destacarse que la Corte Constitucional en esta ocasión se pronunciará exclusivamente sobre la función atribuida a los Notarios por los Artículos 10 a 14 de la Ley 1183 de 2008, y no sobre las demás funciones de los mismos, las cuales lógicamente mantienen, con base en las normas legales respectivas, en desarrollo de su función general de dar fe pública. En este sentido, se insiste en que el legislador, por las razones antes indicadas, no puede atribuir a los Notarios funciones que sean materialmente jurisdiccionales, como son las examinadas en este asunto. En cambio, sí puede asignarles funciones relativas a procesos de jurisdicción voluntaria, ya que éstos, como se señaló, conforme al criterio predominante de la doctrina procesal, tienen naturaleza administrativa y no jurisdiccional”.

“Así mismo, es oportuno anotar que esta declaración de inexequibilidad no priva a los poseedores de vivienda de interés social de la protección jurídica que debe brindarles el Estado colombiano, para garantizarles sus derechos y, en particular, el derecho a una vivienda digna (Artículo 51 C. Pol.), con mayor razón por ser un Estado Social de Derecho (Artículo 1º C. Pol.), cuyas autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los “*deberes sociales*” del Estado mismo y de los particulares (Artículo 2º C. Pol.).

“Para ese efecto, dichos poseedores podrán acudir a la jurisdicción civil, cuya organización y funcionamiento podrá fortalecer el Estado con mecanismos diversos como, por ejemplo, la creación de Defensores Públicos, con el fin de facilitar a aquellos un fácil acceso a la misma, de

conformidad con lo previsto en el Artículo 229 superior, así como también con el fin de garantizar el derecho de defensa (Artículo 29 C. Pol.) del anterior propietario, quien lógicamente ostenta unas condiciones socioeconómicas similares a las de los prescribientes, esto es, pertenece a los mismos estratos uno y dos contemplados en una de las normas demandadas.

“Por último, no sobra señalar que, adicionalmente a lo expuesto, las disposiciones demandadas presentan ambigüedad o indeterminación. Así, por ejemplo, el Artículo 14, que trata de los efectos jurídicos de la mala fe del solicitante de la declaración de prescripción adquisitiva del dominio, prevé que los particulares que resulten afectados en virtud del desconocimiento de sus derechos podrán adelantar las acciones pertinentes para obtener la declaratoria de nulidad del acto que declara la prescripción, pero no determina si pueden acudir a la vía ordinaria o a la vía contencioso administrativa y tampoco determina si el mecanismo utilizable es ordinario o extraordinario”.

1.2.2 Sentencia C-175 de 2009 de la Corte Constitucional de fecha 18 de marzo de 2009, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

La mencionada sentencia declaró inexecutable la ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”.

La Sala consideró pertinente señalar que esta decisión tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la ley 270 de 1996, es decir, hacia el futuro.

Los demandantes (entre ellos Gustavo Gallón Giraldo, Director de la Comisión Nacional de Juristas), consideran que la ley 1152 de 2007, en su integridad es inexecutable por violar los artículos 2º, 7º, 40 y 330 de la C.P., al igual que el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que en sentir de los actores forma parte del bloque de constitucionalidad. Lo anterior obedece a que faltó consultar la disposición a las comunidades indígenas y afro- descendientes dentro del ordenamiento jurídico colombiano, antes de la radicación del proyecto de ley, ni durante su trámite en el Congreso.

El artículo 6º del Convenio de la OIT estipula la obligación de los gobiernos en cuanto a la concesión de espacios de participación y debate a las comunidades indígenas y tribales, en relación con las citadas medidas. Entre otras disposiciones señala la norma que las consultas que se lleven a cabo en aplicación del mismo deberán efectuarse de buena fe y apropiadas a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas que se propongan.

Sobre este punto señaló la Corte Constitucional lo siguiente:

“Los procesos de acercamiento fueron realizados de forma inoportuna, cuando el trámite legislativo ya se encontraba en curso, circunstancia incompatible con el principio de buena fe en los procesos de consulta previa”.

Y para llegar la misma Corporación a declarar la inexecutable de la norma acusada (pretermisión del requisito de la consulta previa) en su integridad, señaló:

“Ello debido a que, en razón de constituir, por expreso mandato del legislador, un régimen general y sistemático en materia de uso y aprovechamiento de los territorios rurales, (i) no resulta viable diferenciar entre las normas que afectan directamente a las comunidades y aquellas que no tienen ese efecto, amén de la posibilidad de que en casos concretos cualquier disposición del EDR contraiga esa afectación; y (ii) la exclusión, en virtud de su inexecutable, de las normas que hagan referencia nominal a los pueblos indígenas y tribales, generarían un régimen discriminatorio en contra de los mismos, puesto que contribuiría a un déficit de protección jurídica, contrario a los derechos que la Constitución reconoce a dichas minorías étnicas”.

### **1.3 Consecuencias y efectos jurídicos de las sentencias anteriores**

#### **1.3.1 Sentencia C-1159-08**

La declaración de inexecutable de los artículos señalados deja a salvo a los poseedores de vivienda de interés social de la protección jurídica que debe brindarles el Estado colombiano, para garantizarles sus derechos y, en particular, el derecho a una vivienda digna (Art. 51 C. Pol.).

#### **1.3.2 Sentencia C-175 de 2009**

Declaró Inexecutable todo el estatuto de desarrollo rural.

### **1.4 La inexecutable y la derogación de las leyes**

“Inexecutable (Del prefijo in que implica negación y del latín *ex sequi*= llevar a efecto, conseguir). Acto por medio del cual la Corte Constitucional declara sin efecto una norma por estar contra la Constitución o los principios que ella establece y cuyos efectos cesan en su aplicación para el futuro”<sup>2</sup>

“Derogación (Del latín *derogare*= de, apartar, alejar+*rogare*, pedir, preguntar). Anular legalmente una norma. Es la abolición, abrogación o supresión de una norma jurídica por otra de igual o superior jerarquía”.<sup>3</sup>

2 Sierra García, JAIME. “Diccionario Jurídico”. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., Medellín, 2003, p. 288

3 *Ibidem*, p. 182

Sentencia de la Corte Constitucional C-055 de 1996 de fecha 15 de febrero de 1996, Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero:

“Los efectos de una declaración de inconstitucionalidad pueden ser diversos, ya que la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta. Así, esta Corporación, en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano, ha señalado, en determinados fallos, que la decisión de inexecuibilidad es diversa de una derogación, y por ello puede implicar el restablecimiento *ipso iure* de las disposiciones derogadas por la norma declarada inconstitucional.

“Esta diferencia de efectos entre la declaración de inexecuibilidad y la derogación de una norma legal no es caprichosa sino que responde a la distinta naturaleza jurídica de ambos fenómenos. Así, la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del Legislador, pues ese órgano político decide expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, ya sea para que la regulación de la materia quede sometida a los principios generales del ordenamiento. Es pues un acto de voluntad política, pues el Legislador evalúa, conforme a criterios de conveniencia, cuándo es oportuno derogar una determinada disposición. Por ello es razonable que, en general, la derogación sólo tenga efectos hacia el futuro, pues la norma derogada era perfectamente válida hasta ese momento, y por elementales razones de seguridad jurídica las leyes no pueden ser retroactivas. Y, de otro lado, es natural que se señale que solamente por un nuevo acto de voluntad política puede revivir la norma inicialmente derogada, ya que el Legislador tiene la plena facultad de proferir nuevas disposiciones”.

Se observa, acorde con lo anteriormente expuesto, que se revive la norma derogada por otra al declararse inexecutable la norma derogatoria. Situación diferente ocurre con la derogatoria de las normas, ya que para que adquieran vigencia deben ser reproducidas en una nueva ley, conforme lo señala el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 que prescribe:

"Una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva".



## 1.5 Las dos caras de la controversia

El ex ministro de agricultura, Andrés Felipe Arias en declaraciones al diario *El Espectador*, edición del 18 de abril de 2009 señaló que la caída del Estatuto de Desarrollo Rural revivió la prescripción adquisitiva de dominio en materia agraria, introducida por la ley 200 de 1936 cuando el gobierno de López Pumarejo buscaba ampliar la frontera agrícola. Figura desdibujada por el transcurso del tiempo y que “fue utilizada por los paramilitares para despojar de sus tierras a los campesinos”.

Frente al criterio anterior, Gustavo Gallón Giraldo, en declaraciones al mismo medio de comunicación respondió: “Al respecto olvida que la ley que él impulsó desde el Congreso, aun cuando derogaba la prescripción adquisitiva en materia agraria, aplicaba lo dispuesto en la Ley 791 de 2002, que redujo a la mitad los términos de prescripción adquisitiva de dominio y la Ley 1182 de 2007, que permite el saneamiento de la falsa tradición de la propiedad luego de cinco años. De modo que la derogatoria contenida en el EDR era artificiosa, pues aunque, según el ex ministro, pretendía proteger las tierras de los desplazados, en la práctica, mediante la aplicación de leyes como la 791 y la 1182 daba equivalente tratamiento al otorgado por la Ley 200 de 1936”.

## 1.6 Conclusiones

Primera. Se reincorporan al ordenamiento agrario las leyes derogadas por la ley 1152 de 2007, en especial, la ley 200 de 1936, que como se sabe consagró por primera vez la figura de la prescripción agraria, la ley 100 de 1944, ley 160 de 1994, etc.

Segunda. La sentencia que declaró la inexecutable de los artículos 10 a 14 de la ley 1183 dejó a salvo la figura de la posesión inscrita, la solicitud de declaración de poseedores regulares, requisitos, anexos, los títulos aparentes para la inscripción de la declaración de posesión regular, prueba de la misma, etc.

En la sentencia C-1159 de 2008, indicaba la Corte Constitucional que para los efectos de la declaración de posesión regular, dichos poseedores pueden acudir a la jurisdicción civil, cuya organización y funcionamiento fortalecerá el Estado con mecanismos diversos como, por ejemplo, la creación de Defensores Públicos, para facilitarles a aquellos el acceso a la misma, tal como lo consagra el artículo 229 de la C.P., así como también para garantizarle el derecho de defensa (artículo 29 C.P.) a quien figure como propietario del inmueble, quien igualmente se encuentra en condiciones socioeconómicas similares a las de los prescribientes, esto es, por pertenecer a los mismos estratos uno y dos contemplados en una de las normas de la ley 1183 de 2008.

La anterior posición de la Corte Constitucional lleva a considerar que al acudirse a la vía jurisdiccional, la competencia para el trámite de estas cuestiones deberá

radicarse en el juez Civil del Circuito del lugar de ubicación de los bienes, tal como lo establece el numeral 9º del artículo 16 del C. de P.C. Y en cuanto a la vía procesal se aplicará lo dispuesto en el artículo 396 del C. de P.C.: “Se ventilará y decidirá en proceso ordinario todo asunto contencioso que no esté sometido a un trámite especial”. Lo anterior hasta tanto se expida una nueva ley que venga a regular esta situación.