



El campo  
es de todos

Minagricultura



## MEMORANDO

24 de Octubre de 2019



Al responder cite este Nro.  
20191030191993

**PARA:** **WILLIAM GABRIEL REINA TOUS**  
Secretario Técnico – Consejo Directivo ANT

**DE:** **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Su memorando con radicado 20191010185903 – Trámite para la recusación de consejeros

De manera atenta me permito dar respuesta al memorando de la referencia, por el que solicita a esta Oficina Jurídica pronunciarse, a manera de concepto, sobre el trámite a seguir, los insumos y las etapas que deben observarse para decidir sobre posible incompatibilidad en la que se encuentra incurso un miembro del Consejo Directivo.

### I. SOBRE EL TRÁMITE A SEGUIR

Conviene indicar, en primera medida, que en ejercicio de las facultades pro-tempore concedidas por el legislador a través de la Ley 1753 de 2015, el Presidente de la República profirió el Decreto-Ley 2363 del mismo año, cuyo artículo 1º dispuso crear: *“la Agencia Nacional de Tierras, ANT, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia”*.

Como se aprecia, el Gobierno Nacional decidió, en uso de los poderes que le fueron conferidos, acudir a una tipología o forma organizativa distinta de las previstas y regladas por la Ley 489 de 1998, pues está visto que las “Agencias Estatales Especiales” constituyen una novedosa forma de organización de la administración que, por definición, se encuentran sujetas al régimen jurídico definido en el acto de su creación e incorporación –de ahí su carácter especial-, y en lo no previsto en este, a lo reglado por la ley para los Establecimientos Públicos y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica<sup>1</sup>. Como consecuencia de lo anterior se tiene que, para la resolución de cualquier asunto o cuestionamiento asociado al funcionamiento interno de la Agencia

<sup>1</sup> Para una aproximación al estudio de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial véase Garrido M.C. “Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia” · Revista digital de derecho administrativo No 17, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017.

Línea de Atención en Bogotá  
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras  
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia  
Sede Servicio al Ciudadano  
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH  
[www.agenciadetierras.gov.co](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



Nacional de Tierras, se debe acudir al mismo Decreto-Ley 2363 de 2015 como fuente primera, siendo las reglas previstas en la ya mencionada Ley 489 y en las restantes disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de los establecimientos públicos y de las unidades administrativas especiales, fuentes residuales o subsidiarias.

Siguiendo la anterior premisa, encuentra este despacho que, pese a que el Decreto-Ley 2363 de 2015 nada dispuso respecto al funcionamiento interno del Consejo Directivo de la entidad, el artículo 9º numeral 13º ibídem, si estableció como función del mismo órgano colegiado la de “aprobar, adoptar y modificar su propio reglamento”, labor que vino a cumplirse mediante la expedición del Acuerdo 089 de 2019. Pues bien, al consultar el articulado que da forma al referido acto administrativo, específicamente en lo relacionado con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los miembros del Consejo Directivo, evidenciamos:

- a. Que el artículo 16 definió que los Consejeros se encuentran sujetos al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades establecido en el Decreto-Ley 128 de 1976 y en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.
- b. Que, al momento de definir el régimen aplicable en materia de responsabilidad, inhabilidades e incompatibilidades, el reglamento no distinguió entre los miembros del Consejo que concurren como servidores públicos de aquellos que lo hacen como particulares habilitados para ejercer temporalmente funciones públicas.
- c. Que el Acuerdo 089 no previó reglas especiales en materia de competencia y trámite para el conocimiento y resolución de las declaratorias de impedimento o de las recusaciones que se llegaren a formular contra los miembros del Consejo.

Por lo anterior y siendo que la Ley 489 de 1998 guardó silencio en materia de competencia y procedimiento para la resolución de impedimentos y recusaciones, forzosa resulta la aplicación de lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), pues, como es sabido, las normas consagradas en este tienen vocación de aplicación general, cuando quiera que no exista regla especial que regule un determinado asunto<sup>2</sup>.

En este sentido, debemos indicar que el artículo 12º del C.P.A.C.A. establece el trámite que ha de dársele a los impedimentos y recusaciones, indicando que el servidor público - o el particular que ejerce funciones públicas de manera temporal- que se encuentre

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011. Artículo 2º: Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.



incurso en causal de incompatibilidad, debe, dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento, informar de tal situación a su superior o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo, remitiendo para ello un escrito con la debida motivación.

En estos eventos el órgano o la autoridad competente está llamado a resolver el asunto de plano, dentro de los 10 días siguientes a la fecha de recibo de la actuación.

La misma norma de la codificación administrativa prevé la manera en la que debe actuarse cuando el funcionario o el particular en ejercicio de funciones públicas, omite reconocer o manifestar la circunstancia constitutiva de la incompatibilidad, indicando que en estos casos cualquier persona se encuentra legitimada para proponerla por vía de recusación. Continúa indicando el inciso 4º de la norma en comento, que cuando la manera en la que se ventila la incompatibilidad es por la vía de la recusación, corresponde inicialmente al mismo funcionario o al particular en ejercicio de funciones públicas, decidir si acepta o no la causal, caso en los que se obrará conforme a las reglas del impedimento.<sup>3</sup>

Cualquiera que sea la manera en la que se decida sobre la incompatibilidad –entiéndase, por declaratoria de impedimento o por vía de recusación- y siempre que la misma se encuentre probada, corresponde al órgano o autoridad competente decidir quién asume el conocimiento del asunto, *“pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc.”*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Esto es, remitiendo el asunto mediante escrito motivado al superior jerárquico del respectivo funcionario o, cuando no lo tenga, a la entidad cabeza del respectivo sector, para resuelva el asunto de plano dentro de los 10 días siguientes.

<sup>4</sup> Tratándose de los particulares que participan como miembros del Consejo Directivo de la ANT en calidad de representantes de organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas y de los gremios del sector agropecuario, conviene tener en cuenta lo previsto por el parágrafo del artículo 1º del Decreto 3520 de 2003, que a la letra reza: *“Los representantes principales de las organizaciones campesinas, indígenas, afrocolombianas y de los gremios del sector agropecuario tendrán un suplente, que los representará ante el Consejo Directivo del INCODER en sus ausencias temporales o definitivas, elegidos para el mismo período y de igual forma que el principal.”*



## II. SOBRE LOS INSUMOS Y LAS ETAPAS A OBSERVAR

Según se dejó visto en líneas anteriores, el artículo 12 del C.P.A.C.A. ordena que las cuestiones relativas a los impedimentos y recusaciones sean resueltas de plano por el órgano o autoridad competente, lo que significa que para estos menesteres no se requiere del decreto, práctica y contradicción de medios de prueba. Basta entonces, según se deduce de la referida norma, con que el mismo funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas –cuando se trata de la declaratoria de impedimento- o la persona que formula la recusación, remita un escrito motivando el asunto, documento que, a juicio de esta oficina, bien puede acompañarse de prueba sumaria sobre la ocurrencia del hecho constitutivo de la incompatibilidad.

## III. CONCLUSIONES

Como colofón de lo expuesto y sin perjuicio de las determinaciones que puedan adoptar los miembros del Consejo Directivo de la entidad, se tiene:

1. Que el trámite para resolver las declaratorias de impedimento o las recusaciones que se formulen contra los miembros del Consejo Directivo, es el establecido por el artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).
2. Que el inciso primero de la mencionada norma determina las reglas de competencia que deben observarse al momento de definir el conocimiento de las declaratorias de impedimento o la formulación de recusaciones.
3. Que las cuestiones relacionadas con los impedimentos y recusaciones deben ser resueltas de plano, por lo que basta con la remisión de un escrito motivado dirigido al órgano o autoridad competente.

Atentamente,

**YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Gabriel Carvajal