



05 de Febrero de 2019

MEMORANDO

20191030008753
Al responder cite este Nro.
20191030008753

PARA: **GIOVANY GÓMEZ MOLINA**
Jefe Oficina de Planeación

DE: **JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: **Concepto jurídico** – Modificación Acuerdos aprobados por Acta. Radicado 20191010005003

Cordial saludo,

De acuerdo con la consulta presentada por el Jefe de la Oficina de Planeación, sobre la aprobación de determinadas modificaciones de forma y de fondo a Acuerdos aprobados ya en sesión; conforme a las funciones asignadas a esta Oficina en el numeral 8, artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, basado en los siguientes:

1. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

En su comunicación plantea como hechos de su consulta los siguientes:

“De acuerdo con la solicitud recibida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al correo de la Secretaría Técnica del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, mediante el cual solicitan realizar modificaciones a los acuerdos aprobados en la sesión No. 26 realizada el 09 de enero de 2019, solicitamos se analice y valide jurídicamente si las modificaciones de formas y de fondo que se proponen deberán aplicarse, toda vez que las mismas se están sugiriendo posteriormente a los acuerdos ya aprobados en la mencionada sesión”.

ADMBS-F-025	Versión 3	23-08-2018
-------------	-----------	------------



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

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511

2. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

- **Sobre las sesiones del Consejo Directivo**

El Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, creó la Agencia Nacional de Tierras - ANT-, fijando su objeto y estructura, definiendo en el artículo 1º su naturaleza jurídica, de la siguiente manera:

“Artículo 1º. Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Tierras –ANT-, crease 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 tierras de la nación en los temas de su competencia”.

Conforme a lo reglado por el artículo 7 del Decreto 2363 de 2015, para el desarrollo de sus funciones la Agencia Nacional de Tierras, tiene dentro de su estructura al Consejo Directivo y al Director General.

En el marco de dicha estructura, se expidió el Acuerdo 2A del 26 de julio de 2016 “Por el cual se aprueba y adopta el reglamento interno del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras”, dentro de esta regulación se estableció el procedimiento para adelantar las sesiones del Consejo Directivo, con fundamento en las siguientes directrices:

Artículo 7. Funciones de la Secretaría Técnica. La Oficina de Planeación de la Agencia Nacional de Tierras ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Directivo, y desarrollará las siguientes funciones:

(...)

4. *Elaborar las actas de cada sesión del Consejo Directivo, se enumerarán consecutivamente con indicación del día, mes y año en que se expedían. El acta debe estar suscrita por el Presidente y el Secretario del Consejo Directivo. Las copias de las actas del Consejo Directivo cuando sean expedidas y autenticadas por la Secretaría Técnica del mismo.*
5. *Informas en cada sesión sobre las sugerencias de modificación o solicitudes de aclaración formuladas por los miembros del Consejo Directivo.*

ADMBS-F-025	Versión 3	23-08-2018
-------------	-----------	------------



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

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511

6. Comunicar, la finalizar cada sesión los resultados de las votaciones y el texto definitivo de los acuerdos aprobados. (Negrillas fuera del texto)

Es decir, el reglamento es claro en definir que, en el marco de cada una de las sesiones se comunica a los integrantes del Consejo Directivo por parte de la Secretaría Técnica el texto final de los acuerdos aprobados. Ahora bien, si el texto no es aprobado o existen integrantes del Consejo que se apartan de la decisión tomada el procedimiento establece:

Artículo 11. Desarrollo de las sesiones. *En el día y hora señalados, el Presidente del Consejo Directivo instalará la sesión, que transcurrirá de conformidad con las siguientes reglas:*

(...)

d) una vez se agote la discusión, si el asunto requiere de votación, el Presidente lo someterá a consideración de los integrantes del Consejo Directivo para su aprobación. Si la decisión no obtiene los votos favorables requeridos para su aprobación, se considerará negada y solo podrá someterse nuevamente a consideración del Consejo Directivo por solicitud de tres (3) o más integrantes del Consejo

(...)

Parágrafo 1. Los miembros del Consejo que se aparten de las decisiones adoptadas por la mayoría de sus miembros deberán expresar las razones que motivan su posición, de lo cual se dejará constancia en el acta o en documentos separado aportado dentro de los dos (2) días hábiles siguientes.

En conclusión, el actual reglamento del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, desarrolla de manera específica las reglas con fundamento en las cuales se pueden realizar observaciones frente a un Acuerdo objeto de análisis, previo a su aprobación en sesión.

- **Sobre la clase de Actos Administrativos que expide el Consejo Directivo de la ANT**

Adicionalmente a lo anterior, es pertinente hacer referencia a las características de los acuerdos que expide el consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras que, dado el carácter de su conformación, pueden entenderse como actos administrativos complejos frente a los cuales la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado:

*“Los **actos administrativos complejos** son aquellos que se forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, generándose así una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades*

concurrer para formar un acto único¹. (...)

En efecto, la Sala Plena de la Corporación se pronunció desde el año 1964 acerca de la naturaleza del acto administrativo complejo, en los siguientes términos: “Ahora bien, reiteradamente ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado que cuando se trata de un acto complejo, es decir formado por una serie de actos con la concurrencia de diversas voluntades, como el acto es único, debe acusarse en su total complejidad, aunque el vicio sólo afecte a uno de los actos que lo integran, porque habiendo unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para producirlo, la serie de actos que lo integran no tiene existencia jurídica separada e independiente. El acto que se firma es un acto único es la voluntad declarada, por la fusión en una sola voluntad de las voluntades de los órganos que concurren en el proceso de formación del acto.(...)”².

Posteriormente, en sentencia del 27 de octubre de 1972, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo agregó: “La existencia del acto complejo no surge de la voluntad de los entes administrativos, sino del mandato de la Ley o de la necesidad de la concurrencia de dos o más personas u órganos administrativos en la formación de la voluntad administrativa, como sucede, entre otros, en los casos de los actos que conforman el procedimiento administrativo consagrado en el Decreto Ley 2733 de 1959, o en aquellos eventos en que la Ley exige la aprobación de un superior a lo resuelto por el inferior (—casos de actos administrativos sobre extinción del dominio de predios privados, adquisición directa de predios rurales, expropiaciones, etc. —); más aceptar que un ente administrativo puede convertir un acto simple en complejo cuando a bien lo tenga, sería consagrar una burla a la jurisdicción contencioso-administrativa y una permanente inseguridad de los particulares en las decisiones públicas”³

Y en sentencia del 1 de agosto de 2002, la Sección Primera del Consejo de Estado se pronunció acerca de las características del acto complejo, así: “Las dos resoluciones acusadas constituyen en realidad un solo acto administrativo,

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias del 15 de octubre de 1964, Exp: 1015; 9 de julio de 1991. Exp: S-070; 27 de septiembre de 1994. Exp: S-342; 9 de noviembre de 1998. Exp: S-680.

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 1964. CP Alejandro Domínguez Molina.

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de octubre de 1972. Exp: 023. CP Carlos Portocarrero M.

integrado por las declaraciones de voluntad de dos autoridades distintas, en ejercicio de la función administrativa, con unidad de contenido y unidad de fin, por lo cual constituyen un acto administrativo complejo, en cuanto dichas declaraciones se fusionan en una unidad, para darle nacimiento o perfeccionar el acto, sin que ninguna de ellas pueda considerarse como un acto de trámite respecto de la otra”⁴. (...)”⁵

En consecuencia, la imposibilidad para realizar modificaciones presentadas con posterioridad a un Acuerdo aprobado en sesión de Consejo Directivo no solo se encuentra en contra de lo establecido por el reglamento del mismo, sino que quebranta su configuración como un acto administrativo complejo.

3. CONCLUSIÓN

Revisado el asunto de la referencia, esta Oficina Jurídica se permite concluir:

1. Los Acuerdos que refiere en su solicitud de concepto, fueron discutidos y aprobados con fundamento en el procedimiento establecido en el Artículo 11 del Acuerdo 2 A del 2016, en ese sentido, cualquier observación o modificación posterior se encuentra fuera de los términos y los procesos legales para este propósito, y por ende a criterio de esta Oficina Jurídica no puede ser tramitada.
2. Dado que los Acuerdos que emite el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, son actos administrativos complejos, sus ajustes y modificaciones deben ceñirse al procedimiento establecido para su expedición, toda vez que son el resultado de la decisión colectiva de las entidades que conforman esta instancia.

Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta.

En los anteriores términos emitimos el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 1 de agosto de 2002. Exp: 6674. CP Manuel S. Urueta Ayola.

⁵ Consejo De Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 14 De febrero De 2012, Radicación Número: 11001-03-26-000-2010-0036-01(lj)



Cordialmente,

JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ
Jefe Oficina Jurídica ANT

ADMBS-F-025	Versión 3	23-08-2018
-------------	-----------	------------



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

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511