



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Diez (10) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00397-00
Demandante: Laura Daniela Beltrán Palomares
Demandada: Lina María Garrido Martín – directora general de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Temas: Admite demanda y resuelve la solicitud de suspensión provisional del acto. Publicación de la hoja de vida. Experiencia profesional relacionada.

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

La Sección Quinta es competente para conocer en única instancia el proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 (modificado por el 434 de 2024) de la Sala Plena de esta Corporación¹ y lo establecido por el ordinal 5.º del 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)².

De igual manera, es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional, según lo dispuesto en el literal f)³, ordinal 2.º del artículo 125 del CPACA y el inciso final⁴ del 277 del mismo estatuto procesal.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1. Laura Daniela Beltrán Palomares, en nombre propio, demandó, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 del CPACA, el acto de

¹ «Artículo 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: Sección Quinta: [...] 3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos».

² «Competencia del Consejo de Estado en única instancia: [...] 5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional. [...]». Resulta oportuno precisar que, según el artículo 10.º del Decreto 2363 de 2015, el director general de la Agencia Nacional de Tierras es el representante legal de la entidad y, además, el artículo 1.º *ibidem* establece que aquella es del orden nacional.

³ «DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: [...] 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: [...] f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala [...]».

⁴ «En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección».

nombramiento de Lina María Garrido Martín como directora general de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)⁵, al considerar que incurrió en la causal de nulidad prevista en el ordinal 5.º del artículo 275 del CPACA, esto es, por no reunir las calidades y requisitos legales de elegibilidad y, a su vez, por el desconocimiento del artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015.

2. Frente al primero de los reproches, adujo que el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Agencia Nacional de Tierras⁶ establece que para el cargo de director general de la ANT, código E3, grado 05 se debe acreditar experiencia profesional relacionada, es decir, que las actividades desarrolladas guarden similitud funcional con las correspondientes al empleo referido.

3. Sin embargo, alegó que a partir de la trayectoria laboral de la demandada se puede derivar que cuenta con experiencia en el funcionamiento del Estado, actividad legislativa, control político, discusión de políticas públicas y asuntos presupuestales, ello, por cuanto se ha desempeñado, según diferentes páginas de internet⁷, como asesora de una Unidad de Trabajo Legislativo (UTL), concejal de Arauca (2016-2019), candidata a la Asamblea Departamental de Arauca y representante a la Cámara por el mismo departamento.

4. De ahí que, a su juicio, tales actividades disten de las funciones asignadas al director general de la ANT, las cuales corresponden textualmente a las siguientes:

[...] dirigir integralmente la Agencia, fijar criterios para los procedimientos de formalización, clarificación, extinción del dominio, recuperación, deslinde y reversión de baldíos, aprobar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, establecer lineamientos para el acceso a tierras y la administración de bienes fiscales y baldíos, dirigir las Unidades de Gestión Territorial y coordinar su actuación en el territorio, a lo que se suman responsabilidades propias de la dirección ejecutiva de una entidad nacional, como conducir sus procesos administrativos, financieros y presupuestales, ejercer su representación legal, presentar el plan estratégico y el anteproyecto de presupuesto, ordenar el gasto, expedir actos administrativos, celebrar contratos y convenios, administrar la planta de personal, ejercer facultad nominadora, dirigir el Sistema de Control Interno, ejercer el control interno disciplinario, evaluar los estados financieros y garantizar el funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.

5. En ese sentido, estimó que el nombramiento efectuado a la accionada, mediante el Decreto 1149 de 2026, vulneró lo dispuesto en los artículos 2.2.2.4.10⁸,

⁵ Contenido en el Decreto 1149 del 10 de agosto de 2026, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el presidente de la República.

⁶ Actualizado y unificado en la Resolución n.º 20211000012796 del 1.º de febrero de 2021.

⁷ No precisó las direcciones web referidas, pero aportó una captura de pantalla del perfil de la demandada en la Cámara de Representantes.

⁸ «Requisitos determinados en normas especiales. [...] Para desempeñar los empleos de Director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, en cualquiera de sus grados salariales, acreditarán como requisito título profesional en una disciplina académica, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada [...]».

2.2.2.3.7⁹, 2.2.2.3.8¹⁰, 2.2.5.1.5¹¹ y 2.2.5.3.1¹² del Decreto 1083 de 2015, por cuanto la Agencia Nacional de Tierras es una entidad descentralizada del orden nacional, de ahí que su director deba demostrar experiencia relacionada con el cargo; no obstante, consideró que esta última no se acredita a partir de la denominación de los empleos desempeñados por la demandada sino mediante la confrontación de las certificaciones de las funciones ejercidas con las asignadas al cargo actual, lo cual, en todo caso, debía verificarse previo al nombramiento de aquella.

6. Por otra parte, argumentó que la hoja de vida de la accionada no se publicó, durante tres (3) días calendario, previo a su nombramiento, en las páginas *web* de la Agencia Nacional de Tierras ni en la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tal como lo exige el artículo 2.2.13.2.3 del decreto referido¹³.

7. Finalmente, tanto en la demanda como en escrito separado, solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, con sustento en los cargos esbozados.

B. Actuaciones procesales

8. A través de auto del 21 de agosto de 2026¹⁴, el despacho ordenó correr traslado de la medida cautelar en comento. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado corrió los términos correspondientes entre el 25 y el 31 del mismo mes y año¹⁵. En el lapso del traslado, se allegaron las siguientes intervenciones¹⁶:

⁹ «Experiencia. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio. [...] Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer».

¹⁰ «Certificación de la experiencia. La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas. [...] Las certificaciones o declaraciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información: 1. Nombre o razón social de la entidad o empresa. 2. Tiempo de servicio. 3. Relación de funciones desempeñadas. [...]»

¹¹ «Procedimiento para la verificación del cumplimiento de los requisitos. Corresponde al jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, antes que se efectúe el nombramiento: 1. Verificar y certificar que el aspirante cumple con los requisitos y competencias exigidos para el desempeño del empleo por la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones y de competencias laborales [...]».

¹² «Provisión de las vacancias definitivas. Las vacantes definitivas en empleos de libre nombramiento y remoción serán provistas mediante nombramiento ordinario o mediante encargo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo [...]».

¹³ «Procedimiento. [...] Una vez efectuada la evaluación de las competencias laborales y previo al nombramiento discrecional por parte de la autoridad nominadora, la hoja de vida del aspirante deberá ser publicada durante tres días calendario en las páginas *web* tanto de la entidad a la cual pertenezca el cargo como en la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para el conocimiento de la ciudadanía y la formulación de observaciones [...]».

¹⁴ Índice 5 Samai. A la demandada, al presidente de la República, al ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

¹⁵ Índice 9 Samai.

¹⁶ Según el informe secretarial que obra en el índice 17 Samai.

a) El 31 de agosto de 2026¹⁷, el **presidente de la República**, a través de apoderado judicial, solicitó negar la suspensión provisional del nombramiento de Lina María Garrido Martín como directora general de la ANT, porque consideró que aquella carece de la argumentación y del soporte probatorio requerido para adoptar una decisión cautelar.

Para sustentarlo, señaló que el Capítulo 2 del Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015 establece el procedimiento aplicable a la provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción en la Rama Ejecutiva del orden nacional y, en concreto, el artículo 2.2.13.2.3 prevé que, con anterioridad a la adopción del nombramiento por parte de la autoridad nominadora, la hoja de vida del aspirante deberá permanecer publicada durante tres (3) días calendario tanto en la página *web* de la entidad correspondiente como en la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Pese a lo expuesto, trajo a colación que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1012 del 5 de agosto de 2026, dispuso, entre otros, «[c]esar, por un término de 15 días calendario, los efectos de los artículos 2.2.13.2.2, 2.2.13.2.3 y del Parágrafo del artículo 2.2.5.1.3 del Decreto 1083 de 2015, *“Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública”* respecto de los empleos señalados en el artículo 2.2.5.1.1 del mencionado Decreto y los de libre nombramiento y remoción del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

Así las cosas, concluyó que el cargo de la demandada está incluido en el ordinal 4.º del artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1083 de 2015 (directora de una entidad del nivel central), de ahí que el cumplimiento de la publicación de la hoja de vida de la señora Garrido Martín estuviera suspendido.

Por otra parte, en cuanto a la experiencia relacionada, sostuvo que la procedencia de la suspensión provisional exige la existencia de hechos ciertos y debidamente soportados en el expediente; sin embargo, en el presente caso, no se cuenta con los documentos oficiales que integran el expediente administrativo del nombramiento o de otros medios de prueba que acrediten inequívocamente el incumplimiento alegado.

b) El 31 de agosto de 2026¹⁸, la **demandada**, mediante apoderado judicial, pidió negar la solicitud de suspensión provisional, bajo el entendido que no se vislumbra desconocimiento de la normativa alegada.

En efecto, consideró que, conforme los artículos 1.º y 10.º del Decreto 2363 de 2015¹⁹, la ANT pertenece al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional y, además, su director es de libre nombramiento y remoción por parte del presidente de la República. En ese sentido, advirtió que el Decreto 1012 de 2026 cesó transitoriamente los efectos jurídicos del procedimiento de

¹⁷ Índice 14 Samai.

¹⁸ Índice 15 Samai.

¹⁹ «Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura».



Demandante: Laura Daniela Beltrán Palomares
Demandada: Lina María Garrido Martín –
directora de la Agencia Nacional de Tierras
Radicado: 11001-03-28-000-2026-00397-00

publicación de la hoja de vida de los candidatos a ocupar dichos empleos de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Sobre el segundo reparo, estimó que existen documentos públicos que acreditan el cumplimiento de los requisitos académicos y de experiencia para el ejercicio del cargo por parte de la señora Garrido Martín, en concreto, trajo a colación el certificado del subdirector de Talento Humano de la ANT del cual se desprende una experiencia profesional relacionada de 129 meses, así:

La experiencia profesional relacionada es la siguiente:

ENTIDAD	CARGO	FECHA DE VINCULACION	FECHA DE DESVINCULACION	DIAS	MESES
ASOCIACION DE GANADEROS DE LAS SABANAS	DIRECTORA	13/02/2020	30/06/2022	857	28,567
CONCEJO MUNICIPAL DE ARAUCA	CONCEJAL	1/01/2016	31/12/2019	1440	48,000
JUAN MANUEL GARCES CASTAÑEDA - ABOGADO	ADMINISTRADOR	1/08/2014	30/12/2015	509	16,967
MERCEDES RINCON ESDINEL - CONGRESISTA	ASISTENTE	5/08/2011	19/07/2014	1064	35,467
TOTAL TIEMPO DIAS - MESES				3.870	129.0

c) El 31 de agosto de 2026²⁰, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, actuando mediante apoderado judicial, solicitó negar la suspensión provisional de los efectos del nombramiento de Lina María Garrido Martín como directora general de la ANT, porque consideró que carece de carga argumentativa y probatoria.

En primer lugar, consideró que al momento de la expedición del acto acusado se encontraba vigente el Decreto 1012 del 5 de agosto de 2026, el cual suspendió temporalmente la aplicación de la exigencia de publicación de las hojas de vida respecto de los empleos, entre otros, del director general de la ANT. En consecuencia, concluyó que no puede predicarse el incumplimiento de una exigencia cuya aplicación se encontraba temporalmente suspendida por una disposición igualmente integrante del ordenamiento jurídico y específicamente aplicable a la situación examinada.

En segundo lugar, precisó, en lo que respecta a la experiencia relacionada, que la demandante parte de la premisa del desconocimiento de cómo se acreditó aquella y, a partir de ello, reconoce que dicho aspecto deberá esclarecerse con el expediente administrativo. Por consiguiente, indicó que «[...] no existe en este segundo reproche un elemento que permita advertir, prima facie, la violación del ordenamiento jurídico que justifique la suspensión provisional del Decreto 1149 de 2026».

²⁰ Índice 16 Samai.

d) Finalmente, la **procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado**²¹ pidió negar la suspensión provisional solicitada, por cuanto de las pruebas aportadas por la demandante no es posible derivar la vulneración del artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015 en lo relacionado con la ausencia del documento mediante el cual se verificó el cumplimiento de los requisitos del cargo por la demandada, ni la ausencia de la publicación de su hoja de vida antes del nombramiento en los portales de la ANT y de la Presidencia de la República.

Puntualizó que las capturas de pantallas anexadas con la demanda, las cuales datan del 13 de agosto de 2026, permiten inferir que en tal fecha aquellos documentos no se encontraban visibles, sin que ello obste para que, en fechas anteriores, o posteriores a la consulta efectuada, sí se hubiese realizado la publicación que se echa de menos. En ese sentido, estimó que dicha circunstancia solo puede ser acreditada de manera directa por las entidades obligadas al cumplimiento del requisito de ley.

II. CONSIDERACIONES

9. La Sala admitirá la demanda de la referencia al observar el cumplimiento de los requisitos formales previstos en el CPACA y, a su vez, negará la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, conforme se expondrá a continuación.

2.1. Admisión de la demanda

10. La admisibilidad del medio de control de nulidad electoral se sustenta en el cumplimiento de las exigencias establecidas en los artículos 162, 163, 164, 166 y 281 del CPACA, relativos a los requisitos formales de esta, la debida individualización de las pretensiones, el acompañamiento de los anexos de aquella, previsiones que se encuentran satisfechas en el asunto examinado.

11. En efecto, el acto cuestionado se encuentra individualizado, pues con la demanda se anexó copia del Decreto 1149 del 10 de agosto de 2026, proferido por el presidente de la República y el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, por el cual se nombró a Lina María Garrido Martín como Director General de Agencia, Código E3, Grado 05 de la Agencia Nacional de Tierras. También, se tiene que el medio de control incoado no está caducado, de conformidad con lo que pasa a explicarse.

12. Al respecto, se observa que la caducidad es un presupuesto procesal que establece un plazo extintivo del derecho de acción. En ese sentido, el legislador contempla un límite temporal a las partes para la presentación de la demanda, so pena de que dicha prerrogativa fenezca.

²¹ Índice 13 Samai.

13. En consecuencia, este fenómeno permite la materialización de los principios de seguridad jurídica, debido proceso y derecho de defensa, por tanto, el literal a) del ordinal 2.º del artículo 164 del CPACA preceptúa:

Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación.

14. Así las cosas, para que el medio de control resulte oportuno, el acto electoral se debe demandar dentro de los treinta (30) días siguientes a su notificación en audiencia pública, publicación o confirmación.

15. En este caso, el Decreto 1149 de 2026 fue publicado el 10 de agosto del año señalado, por lo que, contabilizando el término de treinta (30) días desde el día siguiente, la fecha límite para accionar fenece el 22 de septiembre de 2026. En ese orden, como la demanda fue radicada el 14 de agosto del presente año²², según se advierte en el índice 3 Samai, se concluye que su presentación se dio dentro del plazo legal.

16. De igual manera, la demanda satisface los presupuestos legales requeridos para su admisión, pues se indican las partes; los hechos que la sustentan; las normas violadas y el concepto de la violación. Asimismo, se allegaron y solicitaron pruebas, y, además, se informó el canal digital en el que las partes recibirán notificaciones. Finalmente, allegó copia del correo electrónico en cumplimiento del ordinal octavo del artículo 162 del CPACA.

17. Por las razones expuestas, conforme se dispondrá en la parte resolutive, la presente demanda será admitida.

2.2. La solicitud de suspensión provisional

18. El artículo 238 de la Constitución Política establece que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está facultada para suspender, de manera provisional, la eficacia jurídica de los actos administrativos. Esta prerrogativa se desarrolla en el artículo 229 del CPACA, el cual prevé la aplicación de medidas cautelares en cualquier proceso, siempre que la solicitud esté debidamente sustentada. Además, señala que el juez podrá adoptar, mediante resolución motivada, aquellas medidas

²² Resulta oportuno precisar que si bien la demanda fue radicada el 13 de agosto de 2026, lo cierto es que se hizo por fuera del horario judicial (17:09:02), por ende, según el artículo 109 del Código General del Proceso, aquella se entiende presentada el día hábil siguiente.

que resulten indispensables para asegurar, de forma temporal, la protección del objeto del proceso y la efectividad de la futura sentencia²³.

19. Por su parte, el artículo 231 *ibidem* precisa que cuando «se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por 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».

20. En consecuencia, conforme al artículo 231 del CPACA, para el análisis de la solicitud de suspensión provisional, basta con que el solicitante manifieste por qué el acto demandado viola las normas invocadas como desconocidas y que tal afirmación tenga como respaldo las pruebas oportunamente allegadas. Así lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corporación²⁴:

Existen **requisitos materiales de procedibilidad**²⁵, a saber: 1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

Ahora bien, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –medida cautelar negativa–, se deben tener en cuenta otros requisitos adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda así: 1) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011) [...] [Énfasis del original].

21. Finalmente, se pone de presente que el artículo 229 del CPACA precisa que la decisión que se adopte para resolver la petición cautelar no implica prejuzgamiento.

2.3. Caso concreto

22. Como se anticipó, la Sala negará la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1149 del 10 de agosto de 2026, expedido por el presidente de la República y por el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Lo expuesto, por cuanto las pruebas aportadas, en este estado procesal, no permiten afirmar que el nombramiento de Lina María Garrido Martín como directora general de la ANT desconoció las normas alegadas como infringidas por la demandante.

²³ Para abordar este asunto, resulta pertinente consultar, entre otras, las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, autos de sala de 5 de febrero de 2026, expediente 11001-03-28-000-2025-00250-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. 22 de mayo de 2025, expediente 110010328000-2025-00052-00, MP. Gloria María Gómez Montoya. 12 de diciembre de 2024, expediente 11001-03-28-000-2024-00214-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra. 14 de julio de 2024, expediente 11001-03-28-000-2024-00206-00, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de sala del 24 de julio de 2025, expediente 68001-23-33-000-2025-00264-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

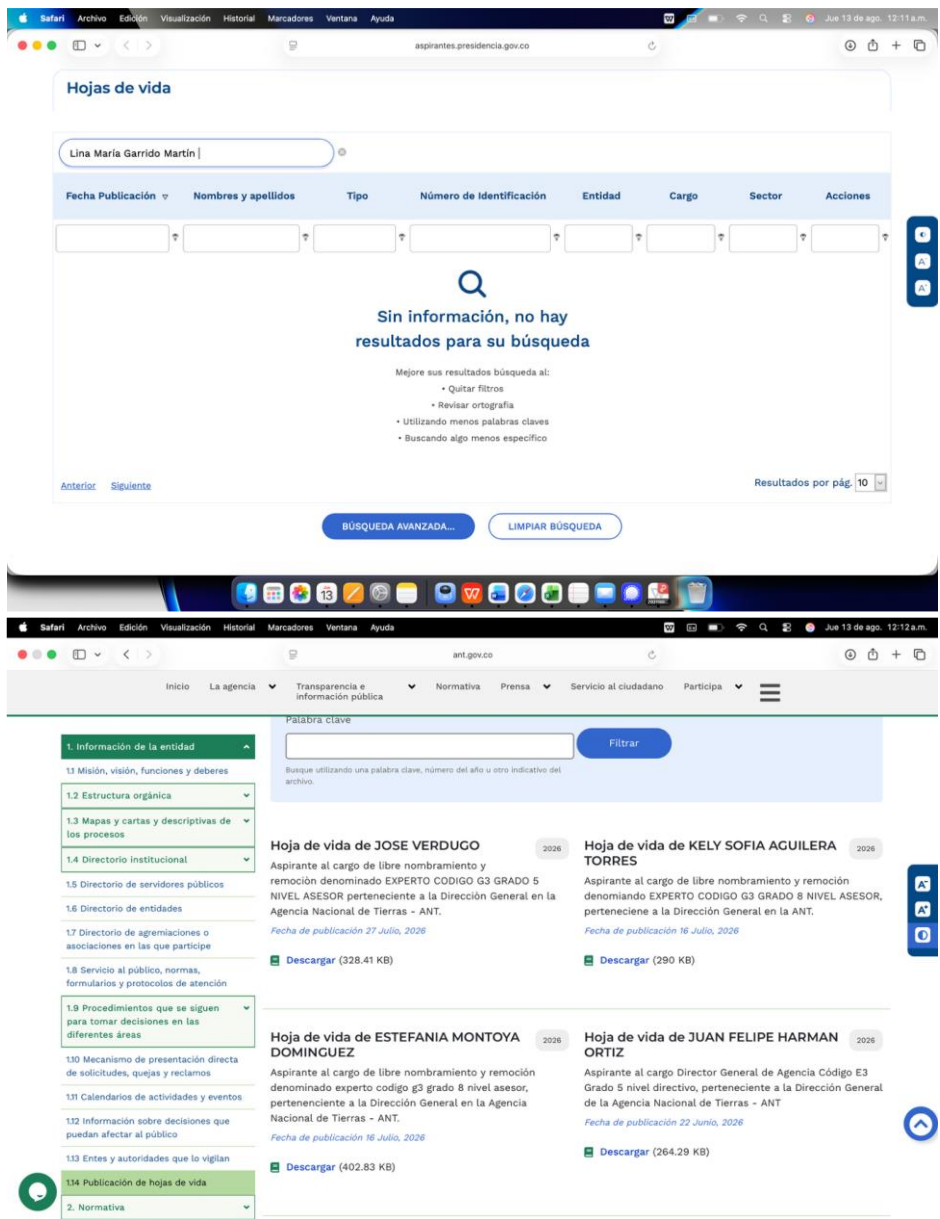
²⁵ «En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo».



Demandante: Laura Daniela Beltrán Palomares
Demandada: Lina María Garrido Martín –
directora de la Agencia Nacional de Tierras
Radicado: 11001-03-28-000-2026-00397-00

23. En efecto, la accionante sostuvo, en el acápite expreso de la demanda y en escrito separado, que el artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015 establece que, previo al nombramiento del candidato a ocupar el cargo de libre nombramiento y remoción, la hoja de vida de aquel debe publicarse en la página web de la entidad a la cual pertenece el empleo y, a su vez, en la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Ello, con el fin de que la ciudadanía la conozca y formule las observaciones que estime pertinentes.

24. No obstante, indicó que, en el caso concreto, previo al nombramiento en comento, no se publicó la hoja de vida de Lina María Garrido Martín en el portal digital de la Agencia Nacional de Tierras ni en el de la Presidencia de la República. En consecuencia, alegó el desconocimiento del trámite previsto en la norma referida, para lo cual incorporó con la demanda las siguientes pruebas documentales:



25. Además, argumentó, a partir de «[...] la información pública existente sobre la trayectoria de la accionada [...]» que su experiencia ha estado centrada en

escenarios políticos, por ende, no advierte el cumplimiento de funciones similares a aquellas que el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la ANT atribuye al director o directora general. En ese sentido estimó que, no es posible establecer, con los elementos conocidos, cuál fue la experiencia que se consideró relacionada, qué funciones concretas fueron certificadas ni cuál fue la comparación realizada para tener por cumplido el requisito.

26. Bajo ese marco propuesto, la Sala se ocupará de determinar, a partir de las pruebas allegadas al expediente en esta etapa procesal, si el nombramiento de Lina María Garrido Martín como directora general de la ANT desconoció el procedimiento de publicación de su hoja de vida en los portales *web* señalados y, además, si cumple con el requisito de experiencia profesional relacionada requerido para el cargo en mención.

27. En primer lugar, se tiene que, de cara a la meritocracia en la provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción de la Rama Ejecutiva del orden nacional, el artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015 dispone, en cuanto a su procedimiento, lo que a continuación se cita:

El órgano técnico o la entidad encargada de verificar las competencias laborales indicarán al nominador si el candidato a ocupar el empleo de libre nombramiento y remoción cumple con las competencias requeridas y se ajusta al perfil del cargo.

Una vez efectuada la evaluación de las competencias laborales y previo al nombramiento discrecional por parte de la autoridad nominadora, la hoja de vida del aspirante deberá ser publicada durante tres días calendario en las páginas web tanto de la entidad a la cual pertenezca el cargo como en la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para el conocimiento de la ciudadanía y la formulación de observaciones.

Para efectos de la publicación en la página web del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República las entidades deberán enviar las respectivas hojas de vida, junto con los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales del aspirante, así como la constancia de la evaluación de las competencias laborales.

Una vez efectuada la publicación en los términos señalados y la evaluación de los comentarios de la ciudadanía, la autoridad nominadora podrá proceder al nombramiento correspondiente.

28. Por tanto, ha de entenderse que «en la provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción de la Rama Ejecutiva del orden nacional y de los niveles diferentes al técnico y al asistencial», previo al nombramiento de los aspirantes, debe publicarse su hoja de vida, durante tres (3) días calendario, en la página web de la entidad a la cual pertenezca el cargo, así como en la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para conocimiento de la ciudadanía y la formulación de las observaciones.

29. Así las cosas, una vez efectuada la publicación del perfil del candidato con sus soportes, dentro del correspondiente término y realizada la evaluación de los comentarios de la ciudadanía, la autoridad nominadora podrá proceder al nombramiento correspondiente.

30. En otras palabras, el nombramiento está supeditado a que se realice esa publicación y de presentarse algún pronunciamiento, el mismo deberá evaluarse, al establecerse de manera literal que «una vez efectuada la publicación en los términos señalados y la evaluación de los comentarios de la ciudadanía, la autoridad nominadora podrá proceder al nombramiento correspondiente». Frente al cumplimiento de este asunto del procedimiento esta Sala Electoral²⁶ ha indicado:

189. Sobre este aspecto, la Sala sostiene que el procedimiento fijado por ese decreto resulta obligatorio para las entidades que hacen parte de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, dentro de las cuales está el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que sus efectos son vinculantes, tanto para las autoridades como para los particulares, bajo el entendido en que fue expedido por el ejecutivo en el marco de sus competencias reglamentarias y compilatorias, con las que, además, se pretende dar transparencia a la facultad discrecional de nombramiento que envuelve esa clase de empleos.

31. Al respecto, de las capturas de pantalla obrantes en el expediente, se desprende que, para la fecha de búsqueda (13 de agosto de 2026), la hoja de vida de la accionada no reposaba en los portales *web* de la Agencia Nacional de Tierras ni en el de la Presidencia de la República. De ahí que, a partir de las imágenes aportadas, la Sala no pueda concluir la inobservancia de la publicidad exigida en el Decreto 1083 de 2015, pues la data citada es posterior al nombramiento acusado, mientras que la obligación prevista se circunscribe a los 3 días calendarios previos a la designación.

32. Con todo, pese a que las pruebas allegadas se refieren a una consulta realizada con posterioridad a la expedición del acto demandado y no previo, en los términos preceptuados por la norma señalada como desconocida, la Sala no pierde de vista que el presidente de la República, la accionada y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural trajeron a colación el Decreto 1012 del 5 de agosto de 2026²⁷ mediante el cual se dispuso, entre otros, lo siguiente:

ARTÍCULO 1. Cesar, por un término de 15 días calendario, los efectos de los artículos 2.2.13.2.2, 2.2.13.2.3 y del Parágrafo del artículo 2.2.5.1.3 del Decreto 1083 de 2015, “*Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública*” respecto de los empleos señalados en el artículo 2.2.5.1.1 del mencionado Decreto y los de libre nombramiento y remoción del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

33. Ciertamente, de aquel se desprende que, entre otras normativas, el Gobierno Nacional dispuso cesar, por un término de 15 días calendario los efectos del artículo que la demandante estimó como desconocido, respecto de los empleos fijados en el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1083 de 2015 y los de libre nombramiento y remoción del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

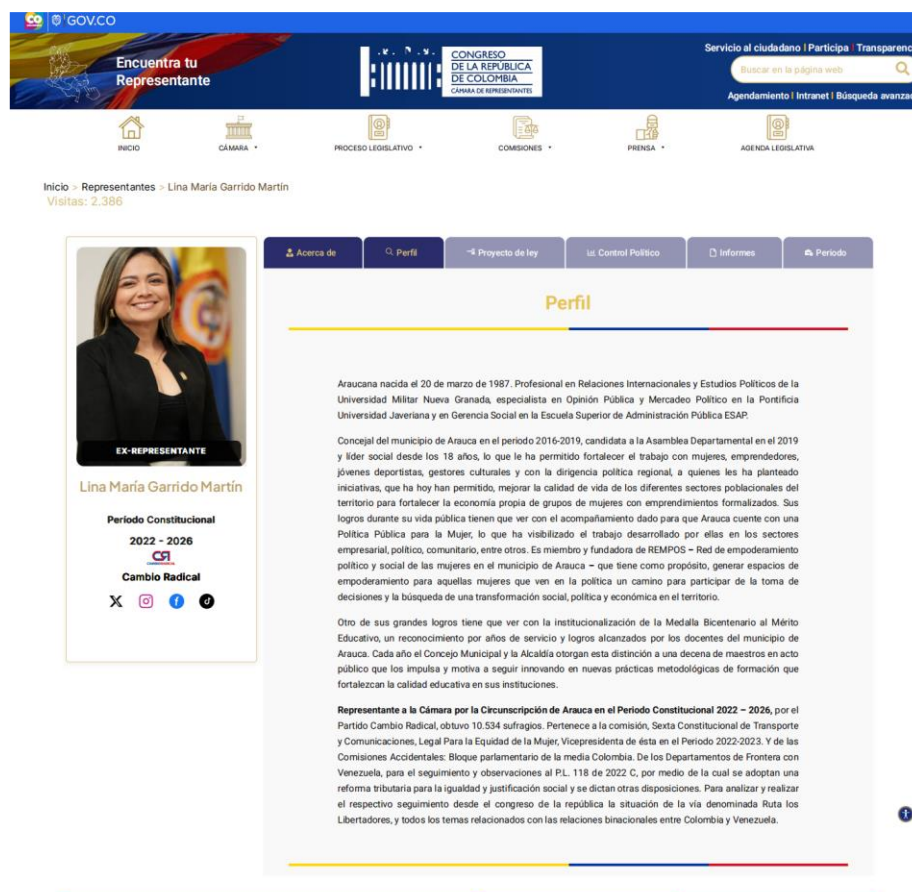
²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 8 de agosto de 2024, radicado: 25000-23-41-000-2023-00394-01, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez. En esta decisión el magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil salvó el voto y la magistrada Gloria María Gómez Montoya aclaró el voto.

²⁷ El cual, según su artículo 2.º, rigió «[...] a partir del día siguiente a la fecha de su publicación», esto es, el 6 de agosto de 2026.

34. En concreto, el último de los artículos mencionados, señala en su ordinal 4.º los empleos de libre nombramiento y remoción de la Rama Ejecutiva del orden nacional correspondientes a: «[s]uperintendentes, presidentes, directores o gerentes de las entidades del sector central y descentralizado». Por su parte, el Decreto 2363 de 2015 (artículo 1.º y 10.º) establece que la ANT pertenece al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional y que su administración estará a cargo de un director.

35. Bajo ese orden de ideas, conforme lo hasta aquí expuesto, se concluye que el nombramiento de la directora general de la ANT, mediante Decreto 1149 del 10 de agosto de 2026, estaba exceptuado de cumplir el procedimiento previsto en el artículo 2.2.13.2.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública (publicación de la hoja de vida del candidato por tres (3) días, previo a la designación), pues, para la fecha de su expedición se encontraban suspendidos sus efectos jurídicos.

36. En segundo lugar, la demandante refirió que la experiencia de la demandada se ha centrado en asuntos políticos, de ahí que no advierta el cumplimiento de funciones similares a aquellas que el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la ANT atribuye al Director o Directora General. Al respecto, basó su argumentación en «[...] la información pública existente sobre la trayectoria de la accionada [...]» y en un documento de la Cámara de Representantes, así:



The screenshot shows the GOVCO website with a navigation bar at the top. The main content area displays the profile of Lina María Garrido Martín, identified as an "EX-REPRESENTANTE". The profile includes a photo, her name, and her period of service: "Periodo Constitucional 2022 - 2026" and "Cambio Radical". To the right of the profile, there is a section titled "Perfil" (Profile) which contains a detailed biography. The biography mentions her birth date (20 de marzo de 1987), her professional background in international relations and public opinion, her role as a councilor in Arauca from 2016 to 2019, and her involvement in various social and political initiatives. It also notes her recognition as a "Medalla Bicentenario al Mérito Educativo" and her role as a representative in the Chamber of Representatives for the Arauca constituency during the 2022-2026 period.

37. Asimismo, aportó la Resolución 20211000012796 del 1 de febrero de 2021, mediante la cual se actualizó y unificó el Manual Específico de Funciones y



Demandante: Laura Daniela Beltrán Palomares
Demandada: Lina María Garrido Martín –
directora de la Agencia Nacional de Tierras
Radicado: 11001-03-28-000-2026-00397-00

Competencias Laborales de la Agencia Nacional de Tierras, particularmente en lo correspondiente al empleo de Director General de Agencia, Código E3, Grado 05, dentro de las cuales se enlistan las siguientes funciones:

1. Dirigir, orientar, coordinar, vigilar, evaluar y supervisar la ejecución y cumplimiento de los objetivos, funciones, planes y programas asignados e inherentes a la Agencia, en concordancia con los planes de desarrollo y estrategias Nacionales y sectoriales.
2. Establecer criterios y lineamientos para la gestión de la formalización y los procedimientos agrarios de clarificación, extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, y la reversión de baldíos, de conformidad con la normatividad vigente.
3. Definir los criterios y lineamientos necesarios para adelantar el plan de atención a las comunidades étnicas, de conformidad con los lineamientos establecidos por la autoridad competente.
4. Aprobar planes de ordenamiento social de la propiedad conforme a los lineamientos fijados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de dar cumplimiento al objetivo misional de la entidad.
5. Definir criterios y lineamientos para la ejecución de los procesos de acceso a tierras y administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la Nación, según las disposiciones emitidas por el gobierno nacional y la autoridad competente.
6. Dirigir los procesos relacionados a las actividades administrativas, financieras y presupuestales de la agencia, estableciendo los lineamientos necesarios para el funcionamiento y prestación de servicios, de acuerdo con los procedimientos establecidos.
7. Ejercer la representación legal de la Agencia y designar apoderados para los asuntos judiciales y extrajudiciales para la defensa de sus intereses, de conformidad con la normatividad vigente.
8. Proyectar para aprobación del Consejo Directivo los criterios para la asignación y distribución anual de recursos de la Agencia, con base en las prioridades de la política definida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
9. Presentar ante el Consejo Directivo el Plan Estratégico Institucional de la Agencia, de largo, mediano y corto plazo verificando que este contenga las políticas internas, prioridades y modelos de gestión para su operación, los planes operativos que de él se deriven con el fin de garantizar su aprobación, bajo criterios de calidad establecidos para la entidad.
10. Presentar ante el Consejo Directivo el anteproyecto de presupuesto, modificaciones al presupuesto aprobado, los planes de inversión y los estados financieros de la Agencia con arreglo a las disposiciones legales que regulan la materia para su aprobación.
11. Aprobar y proponer para la adopción por parte del Consejo Directivo, la estrategia de comunicación interna y externa de las funciones y resultados de la gestión de la Agencia, teniendo en cuenta los lineamientos definidos para tal fin.
12. Difundir los planes de acción de la Agencia, así como la información de relevancia para el cumplimiento del objeto de la Agencia, de conformidad con los procedimientos establecidos por la entidad.



Demandante: Laura Daniela Beltrán Palomares
Demandada: Lina María Garrido Martín –
directora de la Agencia Nacional de Tierras
Radicado: 11001-03-28-000-2026-00397-00

13. Formular los lineamientos y aprobar la estrategia de atención al ciudadano, propuesta por la Secretaría General, para garantizar el mejoramiento continuo e innovación en la gestión acorde a la normatividad y procedimientos establecidos.
14. Dirigir la formulación y seguimiento de los planes, programas y proyectos relacionados con el cumplimiento de las funciones de la Agencia, atendiendo a las políticas de la entidad y la normatividad vigente.
15. Ordenar los gastos, expedir los actos administrativos y celebrar los convenios y contratos con personas naturales o jurídicas, así como con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, necesarios para el cumplimiento del objeto y funciones de la Agencia; atendiendo al marco legal vigente.
16. Suscribir los contratos y convenios de asistencia y cooperación técnica y científica con entes nacionales e internacionales, necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Agencia, acorde al estatuto de contratación pública.
17. Presentar a consideración del Gobierno Nacional la adopción de modificaciones a la estructura y planta de personal de la Agencia, aprobadas por el Consejo Directivo, para un óptimo funcionamiento, de acuerdo con las necesidades institucionales y la normatividad vigente.
18. Distribuir entre las diferentes dependencias de la Agencia las funciones y competencias que la ley le otorgue a la entidad, cuando estas no estén asignadas expresamente, garantizando el cumplimiento del objetivo misional de la entidad.
19. Proponer para aprobación del Consejo Directivo de la Agencia, la distribución de las Unidades de Gestión Territorial, su competencia territorial y funcional de acuerdo con los lineamientos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
20. Dirigir la gestión de las Unidades de Gestión Territorial e impartir directrices para la ejecución de sus funciones en el territorio, conforme a los procedimientos establecidos.
21. Establecer los lineamientos para la coordinación interinstitucional de las Unidades de Gestión Territorial en el desarrollo de sus funciones y competencias, de conformidad con la normatividad vigente.
22. Crear y organizar con carácter permanente o transitorio comités y grupos internos de trabajo, garantizando la eficacia y efectividad de las funciones desarrolladas por la entidad.
23. Dirigir la administración del talento humano de la Agencia, distribuir los empleos de la planta de personal de acuerdo con la organización interna y las necesidades del servicio y ejercer la facultad nominadora, con excepción de los que corresponda a otra autoridad.
24. Dirigir el Sistema de Control Interno de la Agencia, de acuerdo con la normativa vigente.
25. Ejercer la función de control interno disciplinario, para asegurar la calidad de los procedimientos que maneja la entidad, en los términos y condiciones establecidos en la ley.
26. Evaluar y someter para aprobación del Consejo Directivo los estados financieros de la Agencia, conforme a los procedimientos establecidos para el efecto por el competente.



Demandante: Laura Daniela Beltrán Palomares
Demandada: Lina María Garrido Martín –
directora de la Agencia Nacional de Tierras
Radicado: 11001-03-28-000-2026-00397-00

27. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, de conformidad con los lineamientos definidos y el marco normativo vigente.
28. Las demás funciones asignadas por la autoridad competente de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.
38. Además, se advierte de la misma resolución aportada que los requisitos de formación académica y experiencia para el cargo para el cual fue nombrada la demandada, corresponden a los siguientes:

VII. REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA	
Formación Académica	Experiencia
Título profesional en una disciplina académica.	Experiencia profesional relacionada.
Título de posgrado en cualquier modalidad.	
Tarjeta profesional en los casos reglamentados por la ley.	
VIII. ALTERNATIVA	
Formación Académica	Experiencia
Título profesional en una disciplina académica.	Veinticinco (25) meses de experiencia profesional relacionada.
Tarjeta profesional en los casos reglamentados por la ley.	

39. En ese sentido, en lo que respecta a la experiencia profesional relacionada, la accionada Garrido Martín allegó un certificado expedido por el subdirector de Talento Humano de la ANT del cual se desprende que cuenta con una experiencia profesional relacionada de 129 meses, así:

La experiencia profesional relacionada es la siguiente:

ENTIDAD	CARGO	FECHA DE VINCULACION	FECHA DE DESVINCULACION	DIAS	MESES
ASOCIACION DE GANADEROS DE LAS SABANAS	DIRECTORA	13/02/2020	30/06/2022	857	28,567
CONCEJO MUNICIPAL DE ARAUCA	CONCEJAL	1/01/2016	31/12/2019	1440	48,000
JUAN MANUEL GARCES CASTAÑEDA - ABOGADO	ADMINISTRADOR	1/08/2014	30/12/2015	509	16,967
MERCEDES RINCON ESDINEL - CONGRESISTA	ASISTENTE	5/08/2011	19/07/2014	1064	35,467
TOTAL TIEMPO DIAS - MESES				3.870	129.0

40. Frente a ello, vale precisar que la experiencia relacionada, en los términos del artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 de 2015, es aquella adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.

41. En ese orden de ideas, en esta etapa procesal, con las pruebas enlistadas en precedencia, no es posible para la Sala verificar si la evaluación de las certificaciones, efectuada por la autoridad nominadora, en efecto, acreditan el cumplimiento del requisito en mención, exigido para el cargo de director general de la Agencia Nacional de Tierras.

42. Lo expuesto, pues si bien, tanto la demandante como la demandada alegan el ejercicio profesional de Lina María Garrido Martín en ciertas entidades, lo cierto es que no se advierte algún documento que contenga las funciones u obligaciones que ejerció aquella con anterioridad a su nombramiento como directora general de la ANT.

43. Así las cosas, en esta etapa primigenia del proceso, la Sala no puede realizar un estudio comparativo entre las funciones citadas y las que ejerció la accionada Garrido Martín en los empleos que tuvo durante su trayectoria profesional.

44. Por consiguiente, al igual que lo considerado por la accionante, se requiere recaudar y valorar la totalidad de las pruebas, en especial las certificaciones laborales con las que acreditó la experiencia requerida, para determinar si Lina María Garrido Martín cumplió o no el requisito exigido para ser nombrada en el cargo de directora general de la Agencia Nacional de Tierras.

45. En consecuencia, al no cumplirse los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA para decretar la medida cautelar solicitada por la demandante, la Sala negará la suspensión provisional de los efectos del acto de nombramiento de Lina María Garrido Martín como directora general de la Agencia Nacional de Tierras, contenido en el Decreto 1149 del 10 de agosto de 2026.

46. Finalmente, se pone de presente que esta determinación responde a los límites propios de la fase cautelar y no implica prejuzgamiento, conforme con lo dispuesto por el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el juicio definitivo atinente a la presente controversia será objeto de la sentencia.

2.4. Reconocimiento de personerías

47. Se reconocerá personería al abogado Andrés Tapias Torres, identificado con la cédula de ciudadanía 79.522.289 y portador de la tarjeta profesional 88.890 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado judicial del presidente de la República, según el poder anexo.

48. También, se reconocerá personería al abogado Juan Manuel Garcés Castañeda, identificado con la cédula de ciudadanía 17.590.380 y portador de la tarjeta profesional 127.947 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado judicial de la demandada, conforme con el poder allegado.

49. Finalmente, se reconocerá personería a la sociedad Blanco & Degiovanni Abogados y Consultores S.A.S., identificada con NIT. 901447396-9, representada



Demandante: Laura Daniela Beltrán Palomares
Demandada: Lina María Garrido Martín –
directora de la Agencia Nacional de Tierras
Radicado: 11001-03-28-000-2026-00397-00

legalmente por Gilberto Augusto Blanco Zuñiga como apoderada judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Asimismo, se advierte que este último, le sustituyó el poder al abogado Carlos Aníbal Vides Reales, identificado con la cédula de ciudadanía 7.635.461 y portador de la tarjeta profesional 128.746 del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que se reconocerá como abogado sustituto de aquella, de acuerdo con el poder aportado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

III. RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral presentada por Laura Daniela Beltrán Palomares contra el acto de nombramiento de Lina María Garrido Martín como directora general de la Agencia Nacional de Tierras, contenido en el Decreto 1149 del 10 de agosto de 2026.

Para el efecto se dispone:

1. Notifíquese personalmente la presente demanda a Lina María Garrido Martín, en la forma prevista en el literal a), ordinal 1.º del artículo 277 del CPACA.
2. Notifíquese personalmente esta providencia, de conformidad con el artículo 197 del CPACA y según lo dispuesto en el ordinal 2.º del artículo 277 *ibidem* al presidente de la República y al ministro de Agricultura y Desarrollo Rural como autoridades que profirieron el acto o intervinieron en su adopción; a la agente del Ministerio Público (artículo 277.3 del CPACA); y, por estado, a la parte demandante (artículo 277.4 del CPACA).
3. Infórmese a la comunidad la existencia del proceso por medio de la página *web* de esta Corporación (artículo 277.5 del CPACA).
4. Comuníquese esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, entidad que podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 del CPACA.
5. Adviértase al presidente de la República y al ministro de Agricultura y Desarrollo Rural que, durante el término para contestar la demanda, deberán allegar copia íntegra de los antecedentes del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1.º del artículo 175 del CPACA.

SEGUNDO: NEGAR la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, conforme con lo indicado en la parte motiva de la presente decisión.

TERCERO: RECONOCER PERSONERÍA a Andrés Tapias Torres como apoderado judicial del presidente de la República, a Juan Manuel Garcés Castañeda como apoderado judicial de la demandada y a la sociedad Blanco & Degiovanni Abogados y Consultores S.A.S. como apoderada judicial del Ministerio



Demandante: Laura Daniela Beltrán Palomares
Demandada: Lina María Garrido Martín –
directora de la Agencia Nacional de Tierras
Radicado: 11001-03-28-000-2026-00397-00

de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con su abogado sustituto Carlos Aníbal Vides Reales.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>