



El campo  
es de todos

Minagricultura



## MEMORANDO

10 de Septiembre de 2019

**\*20191030152783\***

Al responder cite este Nro.  
20191030152783

**PARA:** LENA TATIANA ACOSTA ROMERO  
Directora Asuntos Étnicos

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

**ASUNTO:** **Concepto jurídico** – Reconstrucción de expedientes – Radicado  
20195100133243

Cordial saludo:

De acuerdo con la consulta presentada en el memorando de la referencia en la cual solicita:

*Es pertinente establecer la necesidad y pertinencia de lo solicitado a su oficina, toda vez que esta Subdirección en razón a los procesos relacionados de constitución y ampliación de Resguardos Indígenas que viene adelantando, realizó la revisión de los expedientes de las **Comunidades Indígenas Fiil Vits la Perdiz y Jácome**, encontrando deficiencias documentales de los mismos, tal y como se enuncia a continuación:*

- **Caso 1: Comunidad Indígena Fiil Vits La Perdiz, ubicada en el municipio de San Agustín, departamento del Huila, respecto del cual se adelanta el procedimiento de Constitución del Resguardo Indígena.**

*En este caso, no se encuentra en el expediente físico el documento original del Estudio Socioeconómico, Jurídico y de Tenencia de Tierras, pese a que obra concepto favorable previo por parte del Ministerio del Interior, el cual fue remitido en el año 2018. No obstante, debe advertirse que, revisado el expediente digital en el sistema de información Orfeo, dichos estudios están cargados como imagen.*

*Ahora bien, respecto del estudio en mención, los profesionales del área social, encontraron necesaria la complementación de información relevante y de fondo del mismo, razón por la cual, esta Subdirección deberá dar alcance al Ministerio del Interior para que conceptúe sobre la viabilidad del estudio, teniendo en cuenta los nuevos elementos a integrar en este.*

- **Caso 2: Expediente Comunidad Indígena Jácome, ubicada en el municipio de Milán, departamento del Caquetá, el cual corresponde a un proceso de ampliación de Resguardo Indígena.**

*El Grupo de Gestión Documental informó a esta Subdirección que, el expediente en físico de esta comunidad, no fue encontrado en sus archivos.*

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



*Debe precisarse que, el mismo ya cuenta con certificado de función ecológica expedida por el Ministerio de Medio Ambiente y revisado el expediente digital en el sistema de información Orfeo, se evidenció en el mismo, la información completa de cada una de las actuaciones administrativas adelantadas por parte de la ANT.*

*Por lo anterior, se hace necesario contar con el lineamiento jurídico a seguir para la reconstrucción de los expedientes relativos a procesos de la Subdirección, respecto de las siguientes inquietudes:*

- 1. ¿Se puede dar paso a la reconstrucción de expedientes de manera parcial y total en casos como los citados, al no existir en el Grupo de Gestión Documental de la Entidad los documentos originales que forman parte de los mismos?*
- 2. En el caso 1: Teniendo en cuenta que el Grupo de la Subdirección de Asuntos Étnicos ya realizó un ajuste y complementación al estudio Socioeconómico, Jurídico y de Tenencia de Tierras realizado inicialmente y que sólo se encuentra en versión digital, ¿Es viable incorporarlo al expediente y dar alcance a la solicitud de concepto previo del Ministerio del Interior? De ser así, ¿Cómo se debe incorporar en el expediente físico el estudio original cuya única versión con la que se cuenta es la que registra en el sistema Orfeo y cómo se debe incorporar el documento que lo complementó?*
- 3. En el caso 2: ¿Se pueden incorporar en el expediente físico todos los documentos y actos administrativos que hacen parte del expediente digital que reposa en el sistema Orfeo, para ser tenidos como originales dentro de la actuación?*

En ejercicio de las funciones asignadas a esta Oficina por el numeral 8º, artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, basado en los siguientes:

## 1. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia y que se expone en su memorando, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

- **Sobre la obligación de custodia de archivos y denuncia por perdida**

El tema de archivos tiene como principal referente la Ley 594 de 2000, que establece en otras obligaciones, la siguiente:

**ARTÍCULO 16. Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas.** Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.

Adicionalmente conforme a la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 De 2002 y algunas disposiciones de



la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, establece a este respecto:

**Artículo 38. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público:*

(...)

*6. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización. indebidos.(...)*

Motivo por el cual, en primer lugar, es necesario señalar que tal como lo refiere en su solicitud de concepto si estamos ante situaciones en las cuales el expediente físico no se encuentra en los archivos de la entidad, es necesario en primer adelantar los trámites necesarios para presentar la correspondiente denuncia a la luz de lo definido por el Código de Procedimiento Penal – Ley 906 de 2004, que establece:

**Artículo 67. Deber de denunciar.** *Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.*

*El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente.*

- **Sobre la reconstrucción de expedientes**

Realizado lo ya mencionado en el punto anterior, si se advierte la pérdida de documentos o expedientes, de inmediato se debe llevar a cabo su reconstrucción. En ese sentido, la entidad encargada a nivel nacional de la política archivística en el país, esto es el Archivo General de la Nación - AGN, expidió el Acuerdo 007 de 2014 “*Por medio del cual se establecen los lineamientos para la reconstrucción de expedientes y se dictan otras disposiciones*”, en el cual, se establece el marco técnico archivístico y jurídico para la reconstrucción de expedientes.

Este acuerdo tiene como antecedente de expedición, entre otros asuntos una interpretación extensiva del procedimiento judicial, que fue analizado en sede constitucional por su máximo órgano, que señaló en la Sentencia T – 167 de 2013:

*“Es claro que en el sistema jurídico colombiano existe un mecanismo para la reconstrucción de expedientes consagrado en el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil, el cual prima facie, se aplicaría solo al interior de los procesos judiciales de esa jurisdicción. Sin embargo, gracias a una interpretación sistemática del orden jurídico, esa norma, tanto como otras del mismo código, resulta aplicable a las situaciones análogas que surjan, no solo en los procesos judiciales contencioso-administrativos, sino también durante las llamadas actuaciones administrativas.*

*Ese mecanismo ha sido aplicado por esta Corte, en varias ocasiones, en las cuales ha indicado que “existe la posibilidad de reconstruir el dato si su soporte desaparece. No en vano, el sistema procesal colombiano ha previsto la existencia de mecanismos para la reconstrucción de expedientes.... En concepto de esta Corporación existe un deber constitucional de administrar correctamente y de proteger los archivos y bases de datos*



*que contengan información personal o socialmente relevante. Este deber se deriva de la prohibición genérica, dirigida a toda persona, sea natural o jurídica, de impedir sin justa causa el goce efectivo de los derechos fundamentales o de tornar imposible dicho goce”[*

*Para este tribunal también ha sido relevante resaltar que la reconstrucción de expedientes y/o documentos debe efectuarse ágilmente, pues de no ser así puede generarse una vulneración al debido proceso administrativo, contra la regla según la cual la administración debe ser celeré y realizar sus actuaciones “sin dilaciones injustificadas”. Sobre este aspecto, la Corte tuteló el derecho de una persona que debido a la pérdida de un expediente dentro de un proceso policivo, no le era posible demostrar que se había vulnerado el derecho al debido proceso, frente a lo cual anotó que:*

*“La reconstrucción de expediente está reglamentada por el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil; aunque allí no se fijan términos, es obvio que la reconstrucción debe hacerse a la mayor brevedad.*

*En este caso especial, el Inspector de Policía de la Comuna N° 25 de Cartagena debe preocuparse por el trámite pronto y preferencial de la reconstrucción. Es más el interesado puede formular las quejas y denuncias que estime pertinentes en caso de demora; (...) no sólo es un derecho que tiene sino una forma de averiguar por qué y en dónde se extravió el expediente.”[*

*Igualmente, este tribunal en un caso donde varios documentos públicos habían sido destruidos debido a tomas guerrilleras, ordenó a la Alcaldía municipal que de inmediato realizara la reconstrucción de dichos documentos, debido a que dentro de ellos se encontraba la información con la cual un ciudadano podía acceder a su pensión. En este caso expresó que:*

*“En el caso que ocupa la atención de la Sala, los archivos que contenían la información laboral del actor no se encuentran porque al parecer fueron destruidos como resultado de las tomas guerrilleras, y aunque resulte lamentable esta situación, la Alcaldía Municipal debió reconstruir los expedientes que resultaron afectados por esta situación. No hacerlo, constituye una grave violación a los derechos de las personas que trabajaron al servicio de la administración municipal, pues casos como el presente se está impidiendo el acceso a una futura pensión de vejez. La reconstrucción de un expediente debe hacerse de manera ágil, pues de no ser así puede haber una posible afectación del derecho a la seguridad social en conexidad con el mínimo vital, toda vez que de esa información depende el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.”[21]*

*Así mismo, al dar solución a una situación en la cual docentes municipales solicitaban a la Alcaldía de San Zenón (Magdalena) la copia del acta de compromiso en la cual dicha entidad se comprometía a pagar acreencias laborales, que no fue proporcionada ya que se alegó su extravío, esta Corte indicó que “las entidades públicas tienen la obligación de propender por el manejo idóneo de la guarda y custodia de los archivos y que en caso que los documentos se extravíen o deterioren hacer todas las gestiones necesarias para su reconstrucción con el fin de que los interesados puedan acceder a ellos y a partir de los mismos ejercer sus derechos, entre ellos el de acceder a la administración de justicia para promover su cumplimiento”.*



*En ocasión más reciente, esta corporación resolvió sobre una situación en la cual la Alcaldía de un municipio se negaba a entregar a varios ciudadanos un documento (acta de compromiso) emanado de la administración, vulnerando de esta forma los derechos constitucionales al debido proceso administrativo y el acceso efectivo a la administración de justicia, frente a lo cual señaló que: “cuando un documento se encuentra bajo la custodia y responsabilidad de la administración y por circunstancias adversas desaparece, impidiéndose su acceso a los ciudadanos, asiste la obligación de ordenar de manera ágil su reconstrucción para alivianar la carga impuesta por la administración sin necesidad, pues de no ser así, se afectaría directamente el derecho fundamental al debido proceso administrativo poniendo en riesgo el acceso oportuno a la administración de justicia.” [23]*

*De otra parte, a más de existir un procedimiento que puede ser aplicado a la recuperación o reconstrucción de un acto administrativo municipal cuyo texto se hubiere extraviado, existen dos razones más de carácter práctico que sin duda justifican que la correspondiente autoridad deba proceder en tal sentido.*

*La primera de ellas tiene que ver con el hecho de que el documento cuya copia se requiere es un acto administrativo de carácter general, que aún en el evento de no estar ya vigente, podría tener un número ilimitado de posibles destinatarios interesados en conocer su texto, con el ánimo de determinar de manera precisa la existencia y alcance de sus eventuales derechos. Así las cosas, su extravío y la consiguiente imposibilidad de ser conocido de cierta fecha en adelante tendría importantes implicaciones, entre ellas la eventual vulneración del derecho a la igualdad, en cuanto frustraría la posibilidad de futuras reclamaciones de personas que se encontrarían en identidad de condiciones frente a otras que anteriormente sí alcanzaron el reconocimiento de sus derechos, en aplicación de la norma o acto administrativo que posteriormente desaparece.*

*La otra consideración tiene que ver con el hecho de que el Código Contencioso Administrativo impone a los particulares que invoquen la aplicación o aleguen la violación de normas jurídicas de alcance no nacional, la carga de acompañar a su demanda una copia del texto que las contenga, carga que solo puede ser cumplida en cuanto el servidor público, entidad o corporación autora del acto o norma en cuestión, suministre al ciudadano un ejemplar o copia de su texto oficial. Por lo anterior, resulta entonces imperativo que tales autoridades estén en capacidad y hagan lo necesario para hallar y poner a disposición de los interesados el texto de sus actos oficiales que sea solicitado por éstos.*

*Como resultado de las anteriores reflexiones, es entonces claro que ante la pérdida o destrucción de documentos públicos, se genera para el Estado la obligación de iniciar inmediatamente el trámite de reconstrucción, no siendo dicha pérdida oponible a la ciudadanía, ya que existe en el ordenamiento jurídico el mecanismo para efectuar su recuperación”.*

Motivo por el cual, es claro que se requiere una actuación celeré por parte en este caso del área misional de la ANT para adelantar la reconstrucción de los expedientes cuyos casos expone en la presente solicitud de concepto.



- Sobre el manejo de información a través de sistemas de control de correspondencia**

Ahora bien, teniendo en cuenta lo ya señalado y aunado a que el área misional señala que los documentos no se encuentran en físico pero que en una búsqueda de los mismos al interior de la plataforma de manejo de información de la ANT, se pudieron encontrar, es preciso señalar lo que el Archivo General de la Nación ha indicado respecto de este tipo de sistemas:

*Sistemas de Control de Correspondencia: El Acuerdo 060 del 2001 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación estableció para todas la entidades públicas la obligación de cumplir con los programas de gestión documental, para la producción, recepción, distribución, seguimiento, conservación y consulta de los documentos, así como llevar planillas, formatos y controles manuales o automatizados que permitan certificar la recepción de los documentos, por parte de los funcionarios competentes y dispondrán de servicios de alerta para el seguimiento a los tiempos de respuesta de las comunicaciones recibidas. Dichos controles pueden facilitar identificar tanto el emisor como el receptor de un documento y posibilitan en un momento dado la información básica para recuperar una copia de los mismos y reconstruir, al menos parcialmente, desde expedientes hasta series documentales, solicitando si fuera el caso una copia simple o autenticada de documentos que se encuentren en poder de terceros.<sup>1</sup>*

Lo anterior, permite concluir que los sistemas de información de las entidades públicas son herramientas idóneas para proceder a realizar al menos parcialmente reconstrucción de expedientes y de actuaciones administrativas, más aún cuando estas últimas se relacionan estrechamente con el ejercicio de procedimientos que declaran o constituyen derechos de terceros.

- Sobre el mecanismo técnico para incorporar información a un expediente**

Por otra parte, teniendo en cuenta que el área misional indaga en relación con cuál es la forma idónea o técnica para realizar la incorporación de los documentos que se encuentran digitalizados a un expediente físico, esta Oficina Jurídica considera pertinente realizar las siguientes precisiones desde un análisis normativo, sin dejar de recomendar en todo caso a la misional realizar un trabajo articulado con el área encargada del tema documental al interior de la ANT, dada no solo su competencia funcional sino su experticia.

Hecha la siguiente precisión, es necesario referir que el Archivo General de la Nación, a través del Acuerdo 005 de 2013, establece:

**ARTÍCULO 15°. Descripción documental de actos administrativos, contratos, y otras series documentales y expedientes compuestos. Las diferentes entidades del Estado**

<sup>1</sup> Concepto AGN ver en: [https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/conceptostecnicos/2015/SUBGPD/Radicado\\_2-2015-02614.pdf](https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/conceptostecnicos/2015/SUBGPD/Radicado_2-2015-02614.pdf)

**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



deben desarrollar procesos de descripción para la consulta en línea de sus actos administrativos, contratos, licencias y demás tipos de expedientes siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la Ley.

**PARÁGRAFO:** Es obligación de los responsables de las diferentes oficinas o unidades administrativas en las entidades públicas, impartir las instrucciones para garantizar la **elaboración y diligenciamiento de la hoja de control** durante la etapa activa del expediente, en la cual se lleve el registro individual de los documentos que lo conforman. Si se trata de expedientes electrónicos, las entidades deberán implementar los medios tecnológicos para este registro y control que permitan la generación de un índice electrónico que asegure la integridad y completitud de este.

En adición, el Acuerdo No. 002 de 2014 también del AGN en su artículo 12º, reiteró lo anteriormente expresado y además enfatiza en que al momento de realizar la transferencia primaria, los expedientes deben contar con su respectiva hoja de control:

**Artículo 12º.** Organización de documentos al interior de los expedientes y unidades documentales simples. [...] **PARÁGRAFO.** La persona o dependencia responsable de gestionar el expediente durante su etapa de trámite, está obligada a **elaborar la hoja de control por expediente, en la cual se consigne la información básica de cada tipo documental y antes del cierre realizar la respectiva foliación.** Cuando se realice la transferencia primaria, los expedientes deben ir acompañados de la respectiva hoja de control al principio de los mismos.

Es decir, en criterio de esta Oficina Jurídica la acción que debería adelantar el área misional es: (i) proceder en primer lugar a extraer una copia del documento conservado en el sistema de información de la entidad y, (ii) incorporar el documento en el expediente específico a través de la actualización y vinculación de su información en la hoja de control del mismo (hoja de control cuyo formato genérico está aprobado por el Sistema de Gestión de Calidad de la ANT).

## 2. CONCLUSIÓN

Revisado el asunto de la referencia, esta Oficina Jurídica se permite concluir en relación con su solicitud de concepto lo siguiente:

- En criterio de esta Oficina Jurídica, dada la imperiosa necesidad de garantizar los derechos de las personas que se encuentran vinculadas con los trámites que adelanta la ANT a través de sus áreas misionales y a la obligación legal de actuar de manera celer y eficiente como entidad pública, el área misional en este caso debe: (i) adelantar las acciones necesarias para presentar denuncia por pérdida de los expedientes o documentos contentivos de los mismos, (ii) iniciar proceso de reconstrucción de los expedientes con acompañamiento del área encargada por funciones del tema documental al interior de la ANT y, (iii) proceder a la reconstrucción haciendo uso de la información que reposa en el sistema de manejo documental de la entidad (ORFEO) y haciendo uso eficiente de las herramientas archivísticas establecidas por norma y por calidad como la hoja de control.



El campo  
es de todos

Minagricultura



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.

Atentamente,

**YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica ANT

Proyecto: Diana Díaz

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

**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