

MEMORANDO

20 de Marzo de 2020



Al responder cite este Nro.
20201030050903

PARA: **OLGA YAMILE GONZALEZ FORERO**
Subdirectora Administrativa y Financiera

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

ASUNTO: Su memorando con radicado 20206200020593 - Concepto jurídico transcripción resoluciones.

En atención a la solicitud de concepto radicada bajo el número del asunto, en ejercicio de la función asignada a esta oficina en el numeral 8º del artículo 13 del Decreto Ley 2363 de 2015, me permito pronunciarme sobre el asunto en los siguientes términos:

I. HECHOS Y PROBLEMA JURÍDICO

En el memorando del asunto, a través del cual se da respuesta al radicado 20201030012963 del 30 de enero de 2020 y se solicita concepto, entre otros aspectos, se hace referencia a que, una vez revisado el oficio No. 2, con relación al radicado 20196201359902 se observa que el peticionario requiere realizar la transcripción de dos resoluciones del 18 de marzo de 1996, correspondientes a los predios denominados Parcela No. 1 y Santa Cecilia ubicados en el municipio de Santa Catalina- Bolívar, por cuanto las copias recibidas por parte de la ANT no son legibles para el trámite ante la Superintendencia de Notariado y Registro.

Por lo anterior, solicitan concepto jurídico para:

- a) Determinar si la Agencia Nacional de Tierras, es competente para adelantar transcripciones de Actos Administrativos o documentos pertenecientes a un expediente.
- b) Cuál sería el procedimiento y área competente para realizar dicho trámite.
- c) En caso de que la respuesta a los literales (a) y (b), sea negativa, como debe proceder el solicitante.

De acuerdo con la solicitud de concepto, en consideración de esta oficina, el problema jurídico que se plantea podría concretarse en determinar dos asuntos: i) Si la ANT es competente para transcribir unas resoluciones solicitadas por un peticionario, dado que las copias enviadas no son legibles para un trámite ante la Superintendencia de Notariado y Registro y, ii) Cómo proceder para tal transcripción y a qué dependencia le correspondería.

II. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

Antes de adentrarse en el análisis del caso, conviene hacer algunas consideraciones acerca del asunto, que podrían proporcionar vías de solución al problema planteado.

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

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.



En tal sentido, vale la pena preguntarnos si, como se indica en la solicitud, las copias recibidas por el peticionario son ilegibles, por qué razón lo son. ¿Acaso el original del cual se tomaron no es nítido? ¿La calidad de la copia no es buena? ¿Por qué? ¿Podría mejorarse la calidad de las copias si se utiliza un equipo de copiado de mayor calidad?

Ahora bien, si las resoluciones a las que se refiere la solicitud fueron inscritas en el registro de instrumentos públicos, podría solicitarse a la respectiva Oficina de Registro la expedición de copias, o bien que permita la toma de copia de las resoluciones por parte de un funcionario de la Agencia, si con ello se lograra hacer legibles tales documentos, a efectos de enviar al peticionario copias en mejores condiciones de legibilidad.

De otro lado, si los documentos originales de los cuales el peticionario solicita transcripción son ilegibles o no son completamente legibles: ¿Cómo lograr una transcripción literal íntegra y genuina?

Sin perjuicio de lo anterior, en procura de dar respuesta a la solicitud, se dará una mirada a algunos artículos de la Ley 594 de 2000 que ilustran acerca del manejo de archivos, conjuntando su lectura con los principios generales que, al tenor de la Ley 1437 de 2011 deben observarse en las actuaciones administrativas, así como con las normas del derecho de petición. Posteriormente se hará una breve remisión al Código de Procedimiento Civil y a la Ley 1564 de 2012 con respecto a la solicitud de copias en actuaciones judiciales y se transcribirán apartes de alguna jurisprudencia que guarda relación con el caso, para finalmente analizar la procedencia de que la Agencia haga transcripción de documentos, deteniendonos en la identificación del área o dependencia que encargaría de ello, si fuera procedente.

- **Ley 594 DE 2000 “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.”.**

Para el caso bajo objeto de análisis, se considera relevantes, entre otros, los artículos 16, 27 y 29, que establecen:

“ARTICULO 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.

(...)

ARTICULO 27. ACCESO Y CONSULTA DE LOS DOCUMENTOS. Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley.

Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.

(...)

ARTICULO 29. RESTRICCIONES POR RAZONES DE CONSERVACIÓN. Cuando los documentos históricos presenten deterioro físico manifiesto tal que su estado de conservación impida su acceso directo, las instituciones suministrarán la información contenida en estos mediante un sistema de reproducción que no afecte la conservación del documento, certificando su autenticidad cuando fuere del caso.”.

De los artículos transcritos, se puede colegir, entre otros asuntos que:



- a. Es obligación del secretario general o de los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía en las entidades públicas, velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo, siendo también de su responsabilidad la organización y conservación de tales documentos, así como de la prestación de los servicios de archivo.
- b. Siempre que los documentos de archivos públicos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la Ley, todas las personas tienen derecho a consultarlos y a que se les expida copia de los mismos.
- c. Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados deben garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.
- d. Cuando los documentos históricos presenten deterioro físico y su estado de conservación impida su acceso directo, las instituciones suministrarán la información contenida en ellos mediante un sistema de reproducción que no afecte su conservación, certificando su autenticidad cuando fuere del caso.

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Los siguientes artículos de este Código pueden resultar útiles para el análisis del asunto:

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

(...)”.

ARTÍCULO 5. DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

(...)

2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.

(...)”.

De conformidad con los artículos anteriores:

- a. Mediante la observancia del principio de eficacia, las autoridades deben propender porque los procedimientos cumplan su finalidad y en tal virtud, entre otros asuntos, removerán de oficio los obstáculos meramente formales, en procura de hacer efectiva la



materialización del derecho objeto de la actuación administrativa.

b. El artículo 5º numeral 2 de la Ley 1437 reitera lo establecido por el artículo 27 de la Ley 594 de 2000, con relación al derecho de las personas de, entre otros asuntos, obtener copias de documentos de cualquier actuación o trámite, salvo que los mismos tengan reserva.

- **Sentencia T-295 de 2007, proferida por la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional**

Del las consideraciones de este proveído, se considera pertinente restaltar la siguiente:

Toda vez 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.”.

- **Sentencia T-167 de 2013, de la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional**

De las consideraciones de esta sentencia se extractan los siguientes partes, por considerarlos útiles para el análisis:

“3.2. Derecho de petición

En relación con el contenido y alcances del derecho consagrado en el artículo 23 superior, la Corte Constitucional ha trazado desde sus inicios una voluminosa y consistente línea jurisprudencial. De otra parte, el desarrollo del derecho de petición se remonta a muchos años antes de la creación de este tribunal, ya que aquél hizo parte del Título III de la derogada Constitución de 1886, lo que dio sobrada ocasión para que las autoridades, los particulares y los jueces se familiarizaran suficientemente con él. Desde 1991, este derecho fue además definido como derecho fundamental.

El derecho de petición se considera también un derecho instrumental, puesto que es un vehículo que permite y facilita el ejercicio de muchos otros derechos, tanto fundamentales como sin esa connotación. Igualmente ha resaltado la Corte que esta garantía resulta esencial y determinante como mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que se autodefine como participativa.

Es del caso anotar que el derecho de petición se dirige a quienes la norma constitucional denomina genéricamente las autoridades, entendiendo por tales los distintos órganos y dependencias del Estado, no solo al interior de la rama ejecutiva sino también en las demás, así como en los órganos autónomos e independientes. Sin embargo, caben también dentro de este concepto de autoridades los particulares que bajo cualquiera de las circunstancias previstas en la ley, ejerzan funciones públicas.

(...)

3.3. Derecho al acceso a documentos públicos

Cuando el artículo 74 de la Constitución de 1991, establece que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”, está autorizando a toda persona para que acceda, en principio, a cualquier información oficial, consulte documentos que reposen en las oficinas públicas y soliciten u obtengan copias de los mismos, con excepción de aquellos que tengan una reserva de carácter legal o alguna relación con la defensa o seguridad nacional.

(...)



En el ámbito nacional, la Corte ha reconocido la Ley 57 de 1985, “por la cual se ordena la publicidad de los actos y los documentos oficiales”, expedida antes de la carta de 1991, como una regulación constitucionalmente admisible que regula el contenido del derecho previsto en el artículo 74 superior.

En ella se señala que la Nación, los departamentos y los municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales todos los actos gubernamentales y administrativos que la ciudadanía deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos (art. 1°).

Así mismo, esta ley establece que toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional (art. 12).

En cuanto a los requisitos que deben cumplir las respuestas que las autoridades ofrecen a la solicitud de acceso a los documentos oficiales, la jurisprudencia constitucional plantea la extensión de los requisitos constitucionales instituidos para el derecho de petición. En este sentido, la respuesta de la autoridad pública deberá: i) resolver de fondo lo pedido; ii) indicar claramente el procedimiento para la obtención de la información; iii) motivar suficientemente su decisión en caso que, con base en las excepciones previstas en la ley, se niegue el acceso a los documentos, y iv) otorgar respuesta definitiva a la solicitud.

(...)

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.

(...)”.

- **Acerca de la administración de archivo y correspondencia en la Agencia Nacional de Tierras**

El numeral 20 del artículo 31 del Decreto Ley 2363 de 2015, establece como función de la Subdirección Administrativa y Financiera de la ANT, la siguiente:

“20. Administrar la gestión de archivo y correspondencia de todos los procesos y áreas de la entidad.”.

- **Consideraciones de esta oficina sobre el asunto**

De acuerdo con las normas y los apartes de jurisprudencia transcritas, las autoridades administrativas tienen el deber constitucional y legal de atender las peticiones que los ciudadanos eleven ante la administración, relacionadas con el suministro de información acerca de asuntos de carácter público, siempre que tal información no sea de aquella que la constitución o la ley le hayan conferido el carácter de reservada.

Dentro del derecho que tienen los ciudadanos de solicitar y obtener información, se encuentra la solicitud de copias de documentos que reposen en la entidad, las cuales deberán ser suministradas por la administración, en cumplimiento del derecho fundamental de petición, siempre que, como se anotó antes, tales documentos no sean considerados por la constitución o la ley como reservados.

En el caso objeto de solicitud de concepto, según se desprende del escrito mismo de la consulta, esta oficina entiende que, si bien las copias de las resoluciones solicitadas por el peticionario fueron suministradas, las mismas no son legibles y por tanto no serían



idóneas para el trámite que pretende realizar ante la Superintendencia de Notariado y Registro, por lo que ha solicitado la transcripción de las mismas.

Sin dejar de lado las consideraciones hechas en líneas anteriores, en las que se invita a explorar la posibilidad de obtener copia de las resoluciones sin recurrir a la transcripción, debemos señalar que, si bien en las normas sobre administración de archivos no se menciona de manera concreta esta modalidad de copiado, el artículo 29 de la Ley 594 de 2000, deja entrever que cualquier medio idóneo puede ser útil para cumplir el propósito de suministrar copia de un documento al peticionario, incluida la transcripción.

En efecto, en criterio de esta oficina, al señalar que cuando los documentos históricos presenten tal deterioro físico manifiesto que impidan su acceso directo, las instituciones suministrarán la información contenida en estos mediante un sistema de reproducción que no afecte la conservación del documento, certificando su autenticidad cuando fuere del caso, el artículo 29 de la Ley 594 de 2000, está previendo que pueda utilizarse una modalidad de copiado que no afecte el estado físico del documento, como lo sería la transcripción, en tanto con los cuidados del caso, el documento podría ser transcrito sin que se afecte su estado de conservación.

Aunque de acuerdo con el caso planteado, las resoluciones de las que se solicita copias no tuviesen la condición de deterioro prevista en el artículo 29 de la ley 594 de 2000, siendo que la copia a través de fotocopiado no satisfaría la legibilidad requerida por el peticionario, podría recurrirse a su transcripción, a fin de poder suministrar copia legible de las mismas. Si tal posibilidad fuese acogida, la utilización de la transcripción encuentra soporte también en la observancia y aplicación del principio de eficacia al que se refiere el numeral 11 del artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que insta a la autoridad, entre otros asuntos, a remover los obstáculos meramente formales, en pos de hacer efectivo el derecho material objeto de la actuación administrativa, en este caso el suministro de copias legibles de documentos públicos.

A la consideración de que es posible la transcripción de las resoluciones, también se arriba con base en lo expuesto en parte de las consideraciones de las respectivas salas de revisión de tutelas de la Corte Constitucional, citadas parcialmente, en el sentido que las entidades públicas (o el Estado) tienen la obligación de hacer todas las gestiones necesarias para la reconstrucción de documentos, en caso de ser necesario, situación que, si bien, se repite, no se presenta en este caso, sí comporta similares circunstancias, en tanto con la transcripción de las resoluciones se estaría, en cierta medida, reconstruyendo documentos para hacer de ellos copias legibles.

III. CONCLUSIONES

Tras el análisis y consideraciones anteriores, a manera de conclusión, se da respuesta a lo planteado en la solicitud de concepto, así:

a) Determinar si la Agencia Nacional de Tierras, es competente para adelantar transcripciones de Actos Administrativos o documentos pertenecientes a un expediente: De acuerdo con lo expresado, la Agencia Nacional de Tierras como 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, es una entidad de derecho público y como tal le son aplicables las disposiciones de las leyes 594 de 2000 y 1437 de 2011, entre otras, por lo que en cumplimiento de sus deberes y actuaciones administrativas, en especial de dar cumplimiento al derecho fundamental de petición, puede realizar transcripción de actos administrativos o documentos pertenecientes a un expediente que se encuentre bajo su custodia, siempre que tal transcripción sea íntegra y genuina y con el suministro de las copias no se violen normas referidas a la reserva de información y de la administración de datos sensibles protegidos por ley.



b) Cuál sería el procedimiento y área competente para realizar dicho trámite. Sin perjuicio de la observancia de las normas que rigen la administración de documentos y la técnica que se utilice en la transcripción, esta ha de ser literal y el texto debería ir entre comillas, dado que se trata de una transcripción del documento original. De conformidad con el numeral 20 del artículo 31 del Decreto Ley 2363 de 2015, la dependencia a quien corresponde adelantar tal actividad es la Subdirección Administrativa y Financiera, con la supervisión y revisión del Secretario General, en consonancia con lo establecido por el artículo 16 de la Ley 594 de 2000

c) En caso de que la respuesta a los literales (a) y (b), sea negativa, como debe proceder el solicitante. Con base en las respuestas anteriores, no hay lugar a responder esta inquietud.

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, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta.

En los anteriores términos se emite el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo primero de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,


YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Héctor Cárdenas
Revisó: Gabriel Carvajal