



El campo
es de todos

Minagricultura

11 de Septiembre de 2020

MEMORANDO



Al responder cite este Nro.
20201030189003

PARA: JUAN MANUEL NOGUERA MARTINEZ
Director de Acceso a Tierras

DE: YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta a su solicitud con radicado 20204000164573.

De manera atenta doy respuesta al memorando de la referencia, por medio del cual, además de poner en conocimiento de esta Oficina Jurídica los “hallazgos” identificados en el proceso de adquisición de seis (6) predios por parte de la ANT, plantea la necesidad de realizar la reubicación de un número aproximado de entre 24 a 27 familias. En consecuencia, conforme a la función asignada a esta Oficina por el numeral 8° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico, con fundamento en los siguientes:

I. PROBLEMA JURIDÍCO

La Dirección de Acceso a Tierras informó de presuntos “hallazgos” identificados en la revisión de los antecedentes de algunos procesos de compra directa de predios, adelantados en su momento por la ANT para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional con la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC- Cauca. Luego de dar lectura a la información remitida, nos permitimos elevar pronunciamiento sobre la misma, para lo cual acudiremos a un ejercicio de análisis basado en dos tópicos puntuales: lo relacionado con la aparente pérdida de los expedientes y lo relativo a las necesidades de reubicación de algunos de los ocupantes de los inmuebles.

A) Con relación a los expedientes:

La Dirección de Acceso a Tierras indica que varios de los expedientes de los procesos de compra no fueron encontrados en las bases de datos y archivos de la entidad. Respecto de esta cuestión, esta oficina considera pertinente advertir que para realizar los tramites administrativos tendientes a la reconstrucción de los expedientes de los procesos de



Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Cra 13 No. 54-55 Piso 1, Torre SH, Bogotá
Línea de atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

/agencianacionaldetierras

/agenciaterras

/AgenciaTierras

<https://www.agenciadetierras.gov.co/>



El campo
es de todos

Minagricultura

adquisición, se debe atender lo dispuesto en el Acuerdo 7 de 2014, emitido por el Archivo General de la Nación, "Por medio del cual se establecen los lineamientos para la reconstrucción de expedientes y se dictan otras disposiciones".

En relación con la determinación de la pérdida total o parcial de expedientes, el artículo 4° del instrumento en comento dispuso que "De acuerdo con las evidencias materiales de la pérdida parcial o total de los expedientes se debe proceder a verificar los instrumentos de consulta y registro con los que cuente la entidad responsable de la custodia, tales como Inventarios documentales, sistemas de registro y control de préstamos de expedientes, así como testimonios y evidencias aportadas por los titulares de los expedientes o la información aportada por las autoridades para identificar cuáles son los expedientes que se han perdido parcial o totalmente".

Adicionalmente, mediante Sentencia T-198 de 2015, la Corte Constitucional señaló que "cuando un documento o información se encuentra bajo la custodia y responsabilidad de la administración y por circunstancias adversas desaparece, dificultándose su acceso, es deber de quien lo custodia ordenar su inmediata reconstrucción, ya que de no ser así se afectaría directamente el derecho fundamental al debido proceso administrativo, lo que pone en riesgo otros derechos fundamentales de los usuarios del sistema administrativo y judicial". (Negrilla fuera del texto original)

En sentencia T-398 de 2015, la misma corporación sostuvo que la administración de datos y archivo de documentos públicos acarrea obligaciones generales y específicas en cabeza de las entidades públicas que custodian los documentos, dentro de las que se encuentra el deber de reconstruir los expedientes, afirmando que "i) las entidades que administran los archivos públicos tienen una obligación general de seguridad y diligencia en la conservación de la información personal que custodian; ii) la Corte ha identificado deberes específicos de corrección, reconstrucción e indemnización, por el mal manejo de los datos por parte de las entidades que los custodian; iii) en materia de reconstrucción de archivos y expedientes de la administración, la jurisprudencia de esta Corporación lo ha ordenado con fundamento en las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y actualmente, las del Código General del Proceso; y iv) recientemente el Archivo General de la Nación expidió el Acuerdo número 07 del 15 de octubre de 2014, que regula el proceso de reconstrucción de expedientes por parte de las entidades públicas". (Negrilla fuera del texto original)

En este mismo sentido, en Sentencia T-167 de 2013, se señaló que:

i) las entidades que administran los archivos públicos tienen una obligación general de seguridad y diligencia en la conservación de la información personal que custodian; ii) la Corte ha identificado deberes específicos de corrección, reconstrucción e indemnización, por el mal manejo de los datos por parte de las entidades que los custodian; iii) en materia de reconstrucción de archivos y expedientes de la



Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Cra 13 No. 54-55 Piso 1, Torre SH, Bogotá
Línea de atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

 /agencianacionaldetierras

 /agenciatierrez

 /AgenciaTierras

<https://www.agenciadetierras.gov.co/>



El campo
es de todos

Minagricultura

administración, la jurisprudencia de esta Corporación lo ha ordenado con fundamento en las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y actualmente, las del Código General del Proceso; y iv) recientemente el Archivo General de la Nación expidió el Acuerdo número 07 del 15 de octubre de 2014, que regula el proceso de reconstrucción de expedientes por parte de las entidades públicas

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se describen las actividades que, según el Sistema Integrado de Gestión - Reconstrucción de Expedientes - Admbs-P-007- Gestión Documental de la ANT, deben ejecutarse con miras a la reconstrucción de un expediente que se encuentre parcial o totalmente perdido de cualquier serie documental entregada por el extinto INCODER a la Agencia Nacional de Tierras o producido por la entidad, a efectos de garantizar el acceso a la información acorde a la ley, así:

“La reconstrucción del expediente requiere el inicio con la detección de la no entrega por parte del Incoder en liquidación o Patrimonio Autónomo de Remanentes del Incoder o con el extravío parcial o total, siniestro, deterioro, robo o hurto del expediente. La Subdirección Administrativa y Financiera deberá informar a solicitud al respectivo Director, Subdirector o Jefe de Oficina de conocimiento del expediente, mediante certificación de su no ubicación en el archivo de la ANT dando origen a diversas actuaciones tendientes a la obtención total o parcial si a ello hubiese lugar, de la documentación que presuntamente lo conformaba involucrando a las áreas en cabeza del expediente y con el acompañamiento de la Oficina Asesora Jurídica. Para el caso de los expedientes producidos por la Agencia será el director, Subdirector o Jefe de Oficina de conocimiento del expediente, mediante memorando quien informe a la oficina Jurídica de la entidad de su no ubicación en el archivo de gestión de la dependencia.

La materia sobre reconstrucción de expedientes, esta regulada en el Código General el Proceso art.126, procedimiento al cual debe acudir las autoridades administrativas en el evento en que se requiera.

El artículo 8 de la Ley 153 de 1887, el cual establece como criterio de hermenéutica jurídica, la aplicación analógica de la ley, por consiguiente la Agencia Nacional de Tierras deberá considerar en determinación a los hechos si es procedente atender el contenido del Código General del Proceso en materia de reconstrucción de



Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Cra 13 No. 54-55 Piso 1,Torre SH, Bogotá
Línea de atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

 /agencianacionaldetierras

 /agenciaterras

 /AgenciaTierras

<https://www.agenciadetierras.gov.co/>



El campo
es de todos

Minagricultura

expedientes, toda vez que no existe norma expresa que consagra este procedimiento:

ARTÍCULO 8. Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.

NOTA: El art 126 del Código General del Proceso, se ajustará a las autoridades o quienes hagan sus veces dentro de la Agencia Nacional de Tierras.

Para la reconstrucción del expediente, se tendrán en cuenta los aspectos generales del acuerdo 007 del 15 de octubre del 2014, proferido por el ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, el cual reza lo siguiente:

Título I, Art,1: el presente acuerdo aplica a todas las entidades del estado en sus diferentes niveles: nacionales, departamentales, distritales, municipales, entidades territoriales indígenas y demás entidades que se creen por la ley, así como entidades privadas que cumplan funciones públicas y demás organismos regulados por la ley 594 del 2000.

Título III, Art,8: requerimiento a terceros, cuando se identifique en los diferentes instrumentos archivísticos que en la información para la reconstrucción de los expedientes se encuentran en poder de terceros, el funcionario competente solicitara a quien la tiene en su poder, expida copia autentica o copia con la anotación que “el documento es fiel copia del que reposa o se encuentra en el archivo” para que forme parte del expediente reconstruido.

Art, 9: Práctica de pruebas, el funcionario competente, practicara las pruebas que considere conducentes y pertinentes, conforme a lo reglamentado en el Código General del Proceso, con el fin de lograr la integridad, veracidad y autenticidad de la información contenida en los expedientes.

NOTA: La práctica de pruebas puede consistir en visitas de inspección a archivos y/o sistemas de información donde se pueda



El campo
es de todos

Minagricultura

encontrar información que sea pertinente para la correspondiente reconstrucción.

Art, 10: Valor probatorio de los documentos reconstruidos, este será la que le asignen los códigos de cada especialidad del derecho.

Art,11: Autenticidad de los expedientes reconstruidos, el funcionario competente, encargados del procedimiento de reconstrucción durante la ejecución del mismo, deberá asegurar que los expedientes reconstruidos, cumplan los requisitos de autenticidad, integridad, veracidad y fidelidad.

Dentro de la normatividad archivística, se deja clara la responsabilidad que tienen los servidores públicos en cuanto a la guarda, conservación y custodia de los documentos, que garanticen la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información que se contiene.

La Secretaría General ordenará la apertura del proceso disciplinario al que haya lugar, siempre que los hechos sean disciplinables por la Agencia Nacional de Tierras; es decir, que se tenga certeza de que el expediente ha hecho parte del Fondo Documental de la Entidad (por entrega del Incoder Liquidado o PAR Incoder, o por gestión de la Agencia Nacional de Tierras) o producido por alguna dependencia de la Agencia.

En caso de evidenciarse la imposibilidad de cumplimiento del término inicial establecido en el acto administrativo, se podrá solicitar prórroga con la debida justificación mediante Memorando dirigido a la Secretaría General, hasta por un termino adicional igual a la mitad del inicialmente otorgado.

De hallarse el expediente original en cualquier momento de desarrollo de este procedimiento, la Subdirección Administrativa y Financiera, Director, Subdirector o Jefe de Oficina según sea el caso, deberá informar a la dependencia responsable del mismo, quienes deberán adelantar las gestiones requeridas acorde con la instancia en la que se encuentre el procedimiento de reconstrucción.

Una vez expedido el Acto Administrativo por el cual se conforma un

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



Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Cra 13 No. 54-55 Piso 1,Torre SH, Bogotá
Línea de atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

/agencianacionaldetierras

/agenciatierrez

/AgenciaTierras

<https://www.agenciadetierras.gov.co/>



El campo
es de todos

Minagricultura

expediente y se incorpora al archivo de la Agencia el expediente, la Subdirección Administrativa y Financiera deberá adelantar las gestiones pertinentes para la conformación del expediente en físico y en el Sistema de Gestión Documental, acorde con la normatividad vigente y aplicable”¹

B) REUBICACION DE FAMILIAS

Dentro de los hallazgos encontrados por parte de la DAT se indica que, en la actualidad, cada predio tiene un número de ocupantes superior al que determina la UAF de nivel predial, lo que genera dificultades en el proceso de adjudicación; además, pone de presente la eventual necesidad de realizar la reubicación de un número aproximado de 24 a 27 familias.

Con respecto a este punto, conviene indicar que la causa de la “sobre ocupación” solo podrá precisarse una vez se cuente con los expedientes debidamente reconstruidos, pues bien podría resultar que la misma obedezca a causas externas a la administración y a sus funcionarios.

En cualquier caso, corresponde a esta Oficina hacer alusión a lo mencionado en el concepto emitido mediante memorando 20201030036853, a través del cual se indicó, que:

“...bajo las circunstancias actuales, la atención institucional que puede brindar la Agencia Nacional de Tierras en materia de reubicación se limita a (i) la atención de ordenes judiciales mediante la aplicación del Acuerdo 05 de 2016 o, en su defecto, a través de la afectación del rubro reservado para el cumplimiento de sentencias; y, (ii) las labores de saneamiento de resguardos, reservas y tierras de las comunidades negras junto con la reubicación de los ocupantes indebidos en estos territorios étnicos, que se concreta a través del plan anual de atención para estas comunidades y, de forma complementaria en los municipios focalizados para la atención por barrido, con la destinación de recursos y/o bienes del Fondo de Tierras...”

Conforme a lo anterior, le corresponderá a la Dirección de Acceso a Tierras determinar si el caso concreto se encuentra enmarcado dentro de las circunstancias o contextos en los cuales es procedente la reubicación, lo anterior, a la luz de lo expuesto en el concepto

¹ Sistema Integrado de Gestión - Reconstrucción de Expedientes, Admbs-P-007, Gestión Documental, ANT.



El campo
es de todos

Minagricultura



jurídico de numero de radicado 20201030036853².

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprometen 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 consulta.

En los anteriores términos se emite el presente concepto y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ

Jefe Oficina Jurídica

Proyecto: Jaime Duque Mejía

Revisó: Gabriel Carvajal.

² Mirar también: Concepto Jurídico 20201030036853 "Concepto jurídico sobre solicitudes de reubicación"



Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Cra 13 No. 54-55 Piso 1, Torre SH, Bogotá
Línea de atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

/agencianacionaldetierras

/agenciatierrez

/AgenciaTierras

<https://www.agenciadetierras.gov.co/>

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