



MEMORANDO

24 de Septiembre de 2020
Bogotá D.C., 2020-09-24 08:47



Al responder cite este Nro.
20201030145903

PARA: **PATRICIA DEL CÁRMEN PIAMBA SCHMALBACH**
Líder Equipo Diálogo Social y Resolución de Conflictos

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

ASUNTO: Concepto jurídico solicitado con radicado 20201000131913.

De manera atenta doy respuesta al memorando de la referencia, por medio del cual se solicita a esta Oficina Jurídica que se pronuncie, a manera de concepto, sobre si es posible la corrección de los actos administrativos por errores formales, en las resoluciones No. 0103 y 0102 de 15 de diciembre de 1981, en aplicación del artículo 45 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, conforme a la función asignada a esta Oficina en el numeral 8° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico, con fundamento en los siguientes:

I. HECHOS Y PROBLEMA JURÍDICO

Conforme se describe en los antecedentes de la solicitud, encontramos que se realizaron las siguientes reuniones por parte del equipo de Diálogo Social y Resolución de Conflictos, para atender el conflicto territorial existente entre las comunidades indígenas Chachajo y Papayo:

Reunión 12 de junio de 2019:

“Se adelantó en las instalaciones del punto Vive Digital en el casco urbano de Docordó, cabecera municipal del municipio del Litoral de San Juan, y bajo previo acuerdo con las autoridades indígenas. En dicha reunión con las autoridades se contextualizaron los conflictos existentes entre las comunidades Indígenas Chachajo y Papayo, y se trazó una ruta para la solución del conflicto...”

(...)”

Reunión 27 y 28 de agosto de 2019:

“Se adelantó reunión con las autoridades de los dos Resguardos, en las instalaciones del punto Vive Digital en el casco urbano de Docordó, en



cumplimiento del Acta 2 la mesa de diálogo con los Gobernadores y grupos de trabajo de los Resguardos Chachajo y Papayo.

El topógrafo de la ANT desarrolló el levantamiento topográfico de la quebrada Cumpempe, desde su desembocadura hasta su nacimiento, en compañía de representantes de los dos resguardos y un miembro del equipo de diálogo social, quien lideró el ejercicio. Al finalizar el levantamiento, se sostuvo una última reunión con cinco representantes de cada resguardo...”

(...)”

Reunión 10 de diciembre de 2019:

“Se adelantó reunión con las autoridades de los dos Resguardos, en las instalaciones del punto Vive Digital en el casco urbano de Docordó. En dicha reunión se llevó cabo la socialización de los resultados del informe técnico de verificación de linderos entre los Resguardos Chachajo y Papayo...”

(...)”

Reunión del 20 de febrero de 2020:

“Se adelantó reunión con las autoridades de los dos Resguardos, en las instalaciones del punto Vive Digital en el casco urbano de Docordó, como consecuencia del compromiso suscrito el 10 de diciembre de 2019, de construir un acuerdo de convivencia entre las dos comunidades.

En acta se consignan las siguientes conclusiones:

“(...)”

Y No Existe ánimo de construcción del acuerdo de convivencia pacífica por el área de controversia.

Y El resguardo indígena Papayo informa que procederá a utilizar el área de controversia y que la ANT procederá en los respectivos tramites.

Y El resguardo indígena Chachajo informa que continuará con las instancias judiciales, por lo tanto, no está de acuerdo a los planteamientos del resguardo indígena papayo, sobre la utilización del área en controversia”.

II. ANALISIS JURIDICO Y CONSIDERACIONES

¿Es posible la corrección de los actos administrativos por errores formales, en las resoluciones No. 0103 y 0102 de 15 de diciembre de 1981, aplicando el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011?



Según lo expuesto en la solicitud de concepto, el conflicto territorial entre los resguardos Chachajo y El Papayo se deriva de las diferencias anotadas en la descripción de las áreas y/o linderos de los territorios colectivos contenida en el texto de las resoluciones que los formalizan, las consignadas en los planos anexos a dichas resoluciones y las resultantes de la digitalización e inclusión en la base de datos geográfica de la ANT, según se expone “al parecer por errores de transcripción”.

En consecuencia, se realizará a continuación el análisis de las normas aplicables a situaciones como la expuesta, estableciendo con posterioridad las precisiones correspondientes.

En primera instancia, es preciso señalar que la Función Administrativa y los principios que gobiernan su ejercicio, se encuentran consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

“La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, y publicidad, mediante la descentralización de funciones...”.

Igualmente, el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, dispone que:

“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.”

Por otro lado, con relación a la corrección de errores formales de los actos administrativos, el artículo 45 de la ley 1437 de 2011 dispone que:

“ARTÍCULO 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.”

O8zd-pyemjE-rWDn8t-y7zn9-DIBxuL



(Subrayado fuera del texto original)

A la luz de la norma antes expuesta, resulta evidente que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, faculta a la autoridad que expidió un determinado acto administrativo para realizar la corrección de los errores formales presentados en las actuaciones, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras, siendo necesario advertir que las correcciones que se efectúen a partir del ejercicio de tal potestad, no pueden dar lugar a cambios en el sentido material de la decisión contenida en los actos administrativos.

Así las cosas, en relación con la corrección de errores formales en los actos administrativos, la Corte Constitucional, en Sentencia T-412/17, indicó que:

“El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo constituye el marco de regulación de la actuación de las autoridades administrativas, es decir de todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, de los órganos autónomos e independientes del Estado y de los particulares, cuando cumplen funciones administrativas.

La normatividad en mención identifica los principios que rigen la actuación administrativa: debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. Asimismo establece pautas generales para adelantar las actuaciones administrativas y otorga herramientas a las autoridades para su adecuado desarrollo.

En particular, faculta a las autoridades para que adopten las medidas que estimen pertinentes para corregir las irregularidades que se hubieren presentado antes de la expedición del acto y, luego de proferido, permite que en cualquier momento se corrijan los errores exclusivamente formales contenidos en los actos administrativos “ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras”.

Es importante destacar que la posibilidad de alteración del acto administrativo que prevé el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 está condicionada por la intangibilidad sustancial que, para la administración, tiene el acto expedido. En ese sentido, la norma en mención precisa que la corrección que adelante la autoridad en ningún caso “(...) dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto”.

Al respecto, el tratadista Jaime Orlando Santofimio Gamboa en su compendio de Derecho Administrativo indica que: *“lo que señala la norma es que no existe limitación alguna de la administración para revocar errores cotidianos, sean formales, aritméticos o de hecho, que no impliquen cambios sustanciales, por cuanto los sustanciales si están sujetos al límite establecido en cuanto a la revocación de actos de contenido individual. En consecuencia, las revocatorias formales pueden darse en cualquier tiempo”*¹. En otras palabras, esta normatividad faculta a la administración para que, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, realice la corrección de errores formales, no sin antes advertir que esta herramienta no puede servir de fundamento para modificar materialmente la decisión adoptada.

¹ Compendio de Derecho Administrativo. - Universidad Externado de Colombia.- 1a Edición, Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



En conclusión, cuando existan errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras, es decir, que no se genere un cambio sustancial en el contenido de la decisión, la administración se encuentra facultada para realizar las correcciones pertinentes, sin que ello pueda afectar el contenido sustancial de la respectiva decisión de la administración. De ser así en el caso concreto, esto es, de no conducir el ejercicio de la potestad de corrección a una alteración de la situación jurídica creada con ocasión a la expedición y posterior registro de las resoluciones No. 0103 y 0102 del 15 de diciembre de 1981, correspondería al Consejo Directivo de la ANT, en atención a lo consagrado en los artículos 34, 44 y 45² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, realizar las aclaraciones y correcciones correspondientes.

Pese a lo anterior, a juicio de esta Oficina, los errores relacionados con la identificación de las áreas o la determinación de los linderos de los predios y territorios titulados, adjudicados o formalizados en su momento por los extintos INCORA e INCODER - incluyendo las de los resguardos indígenas-, así como los que afecten los títulos expedidos por la propia Agencia Nacional de Tierras, no podrían corregirse con fundamento en el pluri-citado artículo 45 del CPACA, pues, ciertamente, cualquier variación en las áreas o en los linderos generaría una modificación del componente físico del respectivo predio o territorio, situación que, a su vez, conduciría al rompimiento de la intangibilidad sustancial a la que se encuentra condicionado el ejercicio del poder de corrección de los yerros meramente formales.

De ahí que, de tiempo atrás, se hayan estado generando instrumentos de diversa índole, usualmente expedidos de manera conjunta y coordinada entre las autoridades catastrales y registrales, en los que progresivamente se han definido los lineamientos que los interesados deben observar para conseguir la corrección, aclaración, actualización o rectificación de áreas y linderos sobre los inmuebles de su propiedad. En efecto,

²ARTÍCULO 34. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código. ARTÍCULO 44. DECISIONES DISCRECIONALES. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa. ARTÍCULO 45. CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.



instrumentos como la Instrucción Administrativa No 3 de 2007 de la SNR³, la Instrucción Administrativa Conjunta IGAC – SNR 01-11 de 2010⁴ y la Resolución Conjunta SNR – IGAC 1732-221 de 2018⁵, se han ocupado de precisar las competencias, definir los trámites y señalar los actos que, durante la vigencia de cada instrumento, debían ser atendidas para garantizar la plena correspondencia entre la realidad física de los inmuebles y la información que respecto de los mismos reposa en las bases catastrales y registrales.

Recientemente, con ocasión de la expedición de la Ley 1955 de 2019, cuyo artículo 80 instituyó a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como gestor catastral, condición que le permite levantar los componentes físico y jurídico del catastro necesarios para el ordenamiento social de la propiedad y, por extensión, realizar los procesos de corrección, actualización y rectificación de áreas y linderos sobre los predios que la entidad intervenga con fines de ordenamiento social de la propiedad rural. En línea con lo indicado, el Decreto 148 de 2020 dispuso:

“Artículo 2.2.2.20. Gestión catastral a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). La Agencia Nacional de Tierras (ANT), en su calidad de gestor catastral, levantará los componentes físico y jurídico del catastro necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los estándares y las especificaciones técnicas determinadas por la autoridad reguladora catastral.

(...)

De cualquier forma, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) podrá adelantar cualquier proceso de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural con el insumo catastral que otro gestor haya levantado previamente.

(...)

Parágrafo 2°. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) no tendrá competencia para la ejecución de trámites catastrales de predios privados cuyo título originario derive de una actuación administrativa proferida por el Instituto Colombiano de la Reforma

³ “Actualización de Áreas y Linderos”. Disponible en

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/instruccion_superregistro_0003_2007.htm#1

⁴ “Actualización y/o aclaración para corrección de áreas y/o linderos de inmuebles.” Disponible en

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/instruccion_superregistro_0011_2010.htm

⁵ “Por medio de la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización,

rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles”. Disponible en

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/instruccion_superregistro_0011_2010.htm.



Agraria, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Unidad Nacional de Tierras Rurales, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o la entidad que haga sus veces, salvo para efectos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

(...)

Artículo 2.2.2.22. Corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad. En el marco de los trámites de ordenamiento social de la propiedad que adelante la Agencia Nacional de Tierras (ANT), conforme a las competencias establecidas en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 y atendiendo a la función de gestor catastral consignada en el artículo 80 de la Ley 1955 de 2019, cuando se identifique la existencia de una inconsistencia entre el levantamiento predial realizado por dicha entidad con la información registral, los actos administrativos que resuelven de fondo los asuntos sometidos a estudio ordenarán la aclaración, actualización masiva, rectificación de área por imprecisa determinación o inclusión del área del predio intervenido, siempre que los linderos estén debida y técnicamente descritos, sean verificables por métodos directos o indirectos y no exista variación en los mismos, sin necesidad de adelantar un proceso de rectificación o inclusión de área”.

Ahora bien, siendo que el ordenamiento social de la propiedad no se limita a los asuntos enlistados en el artículo 58 del Decreto-Ley 902 de 2017, sino que se extiende a todas las actividades perfiladas al acceso progresivo, a la distribución equitativa de la tierra y a la planificación, gestión y financiación del suelo rural en cumplimiento de la función ecológica de la propiedad⁶, esta Oficina considera que los procesos de dotación de tierras y formalización de territorios colectivos étnicos quedan comprendidos dentro de dicha noción, por lo que la ANT estaría facultada para corregir, actualizar y rectificar las áreas así como los linderos de los resguardos o de las tierras de las comunidades negras, a condición de que sobre los mismos se esté ejecutando alguna gestión relacionada con el ordenamiento social de la propiedad. De esta forma, la Agencia Nacional de Tierras solo podría emitir una decisión para aclarar, corregir o rectificar el área de un resguardo indígena o de tierras de las comunidades negras, cuando se encuentre realizando la ampliación, saneamiento o reestructuración de uno u otro territorio.

⁶ Ordenamiento Social de la Propiedad. Es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 128 de 2017).



Adicionalmente, conforme lo dispuesto en el artículo 2.2.2.2.16 ibidem, se consideran como procedimientos catastrales con efectos registrales los siguientes:

- Actualización de linderos
- Rectificación de área por imprecisa determinación
- Actualización masiva y puntual de linderos y áreas
- Rectificación de linderos por acuerdo entre las partes
- Inclusión de área y/o linderos.

A su vez el artículo 2.2.2.2.17, con relación a la actualización de linderos con efectos registrales dispone que:

“El gestor catastral competente, de oficio o a solicitud de parte del titular del derecho de dominio, o de las entidades públicas que con ocasión de sus funciones legales administran inmuebles propios o ajenos, podrán efectuar la actualización mediante la descripción técnica de linderos de bienes inmuebles, cuando sean verificables mediante métodos directos y/o indirectos sin variación, o cuando la variación o diferencia se encuentre dentro de los márgenes de tolerancia establecidos por la máxima autoridad catastral. La descripción técnica de los linderos llevará a la certeza del área.

A efectos de llevar a cabo la actualización, el gestor catastral emitirá el acto administrativo sujeto a registro que resuelva la actualización de linderos, incluida la actualización del área, si a ello hubiere lugar. El procedimiento aplicable en el presente artículo no es excluyente con el procedimiento dispuesto para la rectificación de linderos por acuerdo entre las partes respecto de un mismo inmueble.

Parágrafo. *Este trámite no aplicará cuando la definición de linderos se haya dado en el marco de un proceso de deslinde y amojonamiento, o de restitución de tierras”.*

Con fundamento en las normas reseñadas, es dable afirmar que la corrección y actualización de áreas y linderos se encuentran dentro de los procedimientos catastrales con efectos registrales y que es esta la herramienta mediante la cual el gestor catastral competente puede emitir el acto administrativo sujeto a registro, en el que se deberá disponer de lo necesario para garantizar la concordancia entre la realidad física de los inmuebles y la información consignada en los títulos registrados y en las bases catastrales.

En conclusión, la facultad de corrección de errores formales de la administración, contenida en el artículo 45 del CPACA, está limitada por el mantenimiento de la inmutabilidad del acto desde el punto de vista sustancial, lo que no sucedería cuando se alteran aspectos capitales de la situación jurídica de un predio, como lo son las relacionadas con el área y sus linderos. De ahí que la competencia para modificar, corregir o aclarar esas cuestiones no deba buscarse en las normas del citado cuerpo normativo, sino en las que regulan las competencias en materia catastral, reglas que hoy indican que la ANT solo se ocupa de esas cuestiones cuando sobre el respectivo predio o predios se estén adelantando cuestiones relacionadas con el ordenamiento social de la propiedad rural, con lo cual, para el caso concreto sería procedente por esta vía si, por



ejemplo, sobre esos resguardos o al menos uno de ellos, se estuviera adelantando un proceso de ampliación, saneamiento o restructuración. En caso contrario, será el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en su doble condición de máxima autoridad catastral del país y gestor catastral por excepción, quien deba ocuparse de lo pertinente.

En cualquier caso, se considera importante informar que la SNR y el IGAC, se encuentran próximos a expedir una resolución conjunta, que establezca los lineamientos para la aplicación de los procedimientos con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área y/o linderos mediante escrituras aclaratorias.

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 del CPACA.

Cordialmente,



YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ

Jefe Oficina Jurídica

Proyecto: Jaime Duque Mejía

Revisó: Gabriel Carvajal.

O8zd-pyemjE-rWDn8t-y7zn9-DIBxul