



MEMORANDO

Bogotá D.C., 2021-02-23 09:46



Al responder cite este Nro.
20211030026723

PARA: **DUBERLY EDUARDO MURILLO BARONA**
Subdirector de Sistemas de Información

DE: **JOSÉ RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Su memorando con radicado 20202200310323 – Concepto jurídico sobre la viabilidad del diligenciamiento del FISO por medio telefónico.

En ejercicio de la función establecida por el numeral 8º del artículo 13 del Decreto-Ley 2363 de 2015 en cabeza de la Oficina Jurídica, en los siguientes términos damos respuesta al memorando del asunto.

I. ANTECEDENTES

En la solicitud de concepto el Subdirector de Sistemas de Información de la ANT pone en consideración de la Oficina Jurídica la posibilidad de recabar la información del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO, por medio telefónico.

En este sentido, dentro de la solicitud de concepto se señala lo siguiente:

En atención a la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional como consecuencia de la contingencia que vive actualmente el país por el Covid-19, y a efectos de garantizar el bienestar de los ciudadanos, la Agencia Nacional de Tierras congruente con dicha disposición suspendió temporalmente la atención presencial en sus oficinas, y el trabajo de campo que se venía realizando en el marco del barrido predial también se vio afectado, teniendo que intervenir los municipios con ciertas limitaciones, (sic) esta situación aunque se ha venido estabilizando, aún persisten (sic) algunas actividades que por políticas de bioseguridad, se deben realizar de manera virtual.

(...)

Para el caso puntual del diligenciamiento del FISO, siempre se ha dispuesto que este formulario se permita para que la captura de información se realice de manera presencial, con el acompañamiento de un funcionario o colaborador de la ANT, sin embargo, como acciones de adaptación a este nuevo modelo de atención que se ha propuesto para garantizar los servicios al ciudadano, se han revisado alternativas para efectuar esta



actividad por medio telefónico, dejando constancia de la grabación de la llamada y proporcionando la misma asistencia que se establece para la forma presencial.

(...)

Por lo anterior, y con el objeto de consolidar el diligenciamiento de FISO por medios telefónicos como un mecanismo alternativo no solo mientras se supera la contingencia declarada por el país, sino en escenarios distintos donde se requiera acceder a este medio, esta dependencia solicita que la Oficina Jurídica emita concepto jurídico sobre la viabilidad de la propuesta, y si lo consideran necesario el establecimiento de las pautas que se deben tener en cuenta para adelantar la gestión.

II. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Antes que todo, es pertinente aclarar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa o interpretativa, solo buscan facilitar la comprensión y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

III. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

El Decreto 2363 de 2015 por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura” en su artículo 18 numeral 6 establece como una de las funciones de la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, “Implementar y administrar el Registro Único de Usuarios de la Agencia Nacional de Tierras, de conformidad con la reglamentación que expida la entidad”

A su vez el Decreto Ley 902 de 2017 en su artículo 11, creo el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO “como una herramienta administrativa por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del presente Decreto Ley”.

Los artículos siguientes hacen referencia a aspectos como la relación de este registro con el Fondo de Tierras (artículo 12); los criterios para la asignación de puntos para el RESO (artículo 13); la forma de ingreso y clasificación en el RESO (artículo 14) y la promoción de la inscripción en el registro (artículo 16).

Puntualmente los artículos 12 y 15 disponen:

“Artículo 12. Módulo del RESO para el Fondo de Tierras para la reforma rural integral. El RESO será la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral al que hace referencia el artículo 18 del presente decreto. Los beneficiarios del Fondo de Tierras son los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5



del presente decreto

(...)

Los registros deberán ser clasificados por departamentos y municipios, y a su interior, jerarquizados de mayor a menor puntaje según las condiciones de asignación de puntos. La información relacionada anteriormente será transparente. La ANT deberá de manera permanente garantizar su publicidad y divulgación a través de su página WEB.

(...)

Los documentos que soportan dichas condiciones serán manejados conforme a la Ley de

Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, las políticas de

acceso a la información fijadas por la entidad, y las tablas de retención respectivas, respetando el derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades

étnicas. La ANT implementará progresivamente herramientas tecnológicas que permitan la

digitalización, clasificación y organización de la información, así como su consulta en línea

por las autoridades públicas, veedurías ciudadanas y personas determinadas en el ejercicio del control ciudadano.”.

Artículo 15. Ingreso y calificación. Una vez identificados los sujetos en el RESO, de manera oficiosa o a solicitud de parte la Agencia Nacional de Tierras dispondrá su inclusión al RESO. Así mismo, realizará el estudio que permita establecer mediante acto administrativo su inclusión o rechazo al registro en la categoría de aspirante a acceso o formalización y la puntuación que se le asignó. Contra dicho acto administrativo solo procede el recurso de reposición en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo. Constituye una obligación de los aspirantes inscritos en el RESO garantizar la veracidad de la información allí relacionada. Su incumplimiento dará lugar a la exclusión del RESO y no podrán ingresar en un periodo de diez (10) años.

Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales respectivas. La Agencia Nacional de Tierras revisará de forma permanente los supuestos de hecho de los aspirantes, y podrá excluir del RESO a aquellos que no tengan las condiciones de elegibilidad fijadas en el presente decreto ley, o proceder a su debida categorización.

Este registro constituye entonces una herramienta técnica necesaria para inscribir a los sujetos beneficiarios previstos en el Acuerdo Final y un instrumento de apoyo para el desarrollo de las actividades de acceso y formalización pactadas en dicho Acuerdo y desarrolladas por el Decreto-Ley 902 de 2017.

En consonancia con lo anterior, a través de la Resolución 740 de 2017 “Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”, se definieron las reglas para la valoración, calificación e ingreso al RESO



de los aspirantes y se consignaron las distintas fuentes que alimentan el Registro, todas ellas canalizadas a través del diligenciamiento del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento-FISO, en el que el interesado consigna la información necesaria para verificar el cumplimiento tanto de los requisitos de elegibilidad como de los criterios de priorización para la atención de las necesidades de tierra de la población objetivo de la Agencia.

En este sentido, señala la Resolución 740 de 2017 en su artículo 23, modificado por el artículo 13 de la también Resolución 12096 de 2019, que el FISO es, junto con el Informe Técnico Jurídico en el que se incorpora la información catastral y registral del inmueble sometido a procesos de ordenamiento social de la propiedad, un elemento imprescindible en la conformación de los expedientes que se apertura con ocasión del inicio e impulso al Procedimiento Único.

Ahora bien, aunque los apartes del artículo 44 de la referida Resolución 740¹ en los que se autorizaba expresamente el diligenciamiento del FISO a través de medios no físicos, fueron suprimidos por la también mencionada Resolución 12096 de 2019, esta Oficina considera que es posible soportar la procedencia del recabo de la información por medios digitales bajo el amparo de los instrumentos de política pública que ordenan avanzar hacia la incorporación de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y, por contera, hacia la eliminación progresiva de los documentos en soporte papel en el marco de la función pública, instrumentos que, valga resaltar, ya aparecen incorporados en algunos apartes del mismo reglamento operativo. Y es que, en efecto, disposiciones como la consagrada en el artículo 26 de pluricitada Resolución 740 establecen lo siguiente:

Artículo 26. Tránsito hacia expedientes digitales. La ANT a través de la Secretaría General, implementará mecanismos para que la información y los expedientes reposen en un Sistema de Gestión Electrónico de Archivo y que, con apoyo en las

¹ Disponía el artículo 44 original de la Resolución 740 lo siguiente:

“Entradas. El RESO podrá conformarse a través de cualquiera de las siguientes entradas:

1. Registros administrativos. Registros administrativos (...)
2. Solicitud de parte: Una vez sea conformado el RESO en un determinado municipio o región, según las reglas de transición establecidas en la presente resolución, los particulares por su iniciativa podrán solicitar la inscripción en el RESO en el Módulo de Acceso a Tierras. **Para dichos efectos deberán diligenciar el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento, en adelante FISO, suministrado por la ANT, en formato físico o digital.** (subrayado y negrita propios)



tecnologías de la información, los expedientes físicos sean sustituidos por expedientes digitales, en lo que tiene que ver con la creación de nuevos expedientes, que estarán conformados por las reproducciones digitales de las actuaciones o en cuanto fuera posible, íntegramente por mensajes de datos. (Subrayado propio)

La implementación de los expedientes digitales estará integrada por todos los procesos y herramientas de gestión de la ANT, en el marco de la presente resolución, por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que permitan formar y gestionar expedientes digitales. Para ello se dispondrá su uso obligatorio de manera gradual, de acuerdo con la disponibilidad de condiciones técnicas para ello”.

Dicho lo anterior, corresponde ahora definir si el diligenciamiento del FISO mediante una llamada telefónica, puede considerarse un formato digital.

Define el Archivo General de la Nación el formato digital de la siguiente forma:

La representación codificada como bytes de un objeto digital, la cual define reglas sintácticas y semánticas que permiten el mapeo o correspondencia de un modelo de información a una cadena de bits y viceversa. En la mayoría de los contextos, el término formato digital es usado indistintamente con conceptos relacionados a archivos digitales tales como formato de archivo, envoltura del archivo, codificación de archivo, etcétera. Sin embargo, existen algunos contextos, “tales como el transporte de red de flujo de contenido formateado o consideración a los flujos de contenido a un nivel de granularidad más refinado que aquel de un archivo”, donde la referencia específica a 'archivo' es inapropiada. También se le conoce como: “presentación digital”. Véase también: “formato de archivo”²

El Decreto 1412 de 2017, por su parte, trae la siguiente definición:

“Contenido digital: Para que un contenido sea considerado como digital, deberá cumplir con las siguientes características, sin perjuicio de otras que para el efecto determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

- Su valor comercial no está determinado por los insumos empleados para su desarrollo.
- Se puede copiar, transmitir o utilizar mediante redes de telecomunicación o herramientas TIC.
- Obedece a productos de información provistos en formato digital como una secuencia de unos y ceros para ser leídos por un computador y dar instrucciones al mismo, tales como software de computadores, videos, películas, música, juegos, libros electrónicos y aplicaciones.”

² <https://www.archivogeneral.gov.co/Transparencia/informacion-interes/Glosario>



El formato digital es un sistema que utiliza los dígitos 1 y 0 como códigos para interpretar los datos recibidos y datos a enviar. Se refiere a todo archivo carpeta o documento generado bajo la tecnología computacional, algunos de ellos son: Documentos, Imágenes, Video y audio este último entendido como secuencia de sonidos convertido al formato numérico para poder ser almacenado en un ordenador sus extensiones son entre otras MP3, MP4 Y WAV.³

Por otra parte, el Documento “FUNDAMENTOS DE PRESERVACIÓN DIGITAL A LARGO PLAZO”⁴ del Archivo General de la Nación de Colombia trae las siguientes definiciones útiles para el tema objeto de estudio.

“Formato digital: representación de un objeto digital codificada como bytes, la cual define reglas sintácticas y semánticas que permiten el mapeo o correspondencia de un modelo de información a una cadena de bits y viceversa. (Instituto de investigaciones bibliotecológicas y de la información, 2014)

Objeto digital: es la agregación de valores discretos-diferenciados o discontinuos de una o más cadenas de bits con datos acerca de un objeto documental y los metadatos acerca de las propiedades del mismo. Adicionalmente, cuando sea necesario, la descripción de los métodos para realizar operaciones sobre el objeto (pueden ser textos, bases de datos, imágenes fijas o en movimiento, grabaciones sonoras, material gráfico, programas informáticos o páginas web), sin perjuicio de los formatos que puedan surgir en el futuro.”

De lo cual podemos colegir que una grabación audio con las características descritas podría encontrarse en un formato digital y, por ende, no iría en contravía de lo estipulado en los instrumentos de política pública ni de las estipulaciones que dentro del Reglamento Operativo del Procedimiento Unico ordenan el tránsito hacia los expedientes digitales, mismos que, como se dejó visto, incluyen el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO.

No obstante, para que el diligenciamiento del FISO de manera digital tenga validez jurídica requerida se ha de tener en cuenta, en consideración de esta Oficina, lo siguiente:

Con la expedición del Código General del Proceso en su artículo 243⁵ se hace un reconocimiento expreso al documento electrónico, como una especie dentro del género

³ https://prezi.com/hl_vd6qh_wzq/tipos-de-formato-digitales/

⁴ https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/5_Conulte/Recursos/Publicacionees/FundamentosPreservacionLargoPlazo.pdf

⁵ “Artículo 243: Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videgrabaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares”



documento. Por su lado, la Ley 594 de 2000 en su artículo tercero, también conocida como la Ley del General de Archivo, dispone las siguientes definiciones:

“Artículo 3º. Definiciones. Para los efectos de esta Ley se definen los siguientes conceptos, así:

(...)

Documento de archivo. Registro de información producida o recibida por una entidad pública o privada en razón de sus actividades o funcione

(...)

Soporte documental. Medios en los cuales se contiene la información, según los materiales empleados. Además de los archivos en papel existente los archivos audiovisuales, fotográficos, filmicos, informáticos, orales y sonoros”.

(...)

Documento original. Es la fuente primaria de información con todos los rasgos y características que permiten garantizar su autenticidad e integridad”

De conformidad con las anteriores definiciones, es claro el reconocimiento legal de la normatividad colombiana acerca del documento electrónico y/o digital (mensaje de datos), al punto que puede hablarse de la existencia de una equivalencia de trato entre el documento con soporte en papel y el documento soportado en datos desmaterializados, no pudiendo entonces negarse la eficacia, validez o fuerza probatoria de estos en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas⁶.

En concordancia con lo anterior el mensaje de datos que contenga una grabación debe recibir el mismo tratamiento de los documentos consignados en papel, es decir debe dársele la misma eficacia jurídica, por cuanto el mensaje de datos comporta los mismos criterios de un documento en la medida en que atienda las exigencias mínimas de autenticidad, integridad e inalterabilidad. Con respecto a estos últimos aspectos, resulta útil traer a colación lo señalado por el artículo 11 de la Ley 527 de 1999⁷, que define las características esenciales para valorar la fuerza probatoria de los mensajes de datos o documentos electrónicos, así:

- La confiabilidad en la forma que se haya generado.

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-662/00. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz. [en línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-662-00.htm>. [citado en octubre de 2017]

⁷ “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”



- La confiabilidad en la forma en que se haya archivado.
- La confiabilidad en la que se haya comunicado el mensaje
- La confiabilidad en la forma en que se haya conservado
- La integridad de la información
- La forma en la que se identifique a su iniciador

Es evidente entonces que las nuevas tecnologías han hecho posible que podamos firmar contratos y consentimientos con nuestra propia voz, con tan solo la utilización de un dispositivo móvil; no obstante existen riesgos como la suplantación, toda vez que teniendo acceso a los datos personales puede hacerse pasar por una persona sin que sea necesario una imitación de voz, por lo que corresponde a la administración la adopción de las medidas necesarias para garantizar que la persona que está diligenciando el FISO sea realmente quien dice ser.

Lo anterior resulta de vital importancia en cuanto a la aplicación de la Ley 2080 del 2021 por la cual se reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puntualmente los artículos 1, 8, 9 y 11 que a la letra rezan:

“Artículo 5. Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

(...)

9. A relacionarse con las autoridades por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad o integrados en medios de acceso unificado a la administración pública.

10. Identificarse ante las autoridades a través de medios de autenticación digital.

11. Cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes”

“Artículo 8. Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 53A, el cual será del siguiente tenor:

Uso de medios electrónicos. Cuando las autoridades habiliten canales digitales para comunicarse entre ellas, tienen el deber de utilizar este medio en el ejercicio de sus competencias.

Las personas naturales y jurídicas podrán hacer uso de los canales digitales cuando así los disponga el proceso, trámite o procedimiento.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, podrá a través de reglamento establecer para cuales procedimientos trámites o servicios será obligatorio el uso de los medios electrónicos por parte de las personas y entidades y públicas. El Ministerio garantizará las condiciones de acceso a las autoridades para las personas que no puedan acceder a ellos.



Artículo 9. *Modifíquense los incisos primero y segundo del artículo 54 de la Ley 1437 de 2011.*

“Registro para el uso de medios electrónicos. Toda persona tiene el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, caso en el cual deberá realizar sin ningún costo un registro previo como usuario ante la autoridad competente. Si así lo hace, las autoridades continuarán la actuación por este medio.

Las peticiones de información y consulta hechas a través de medios electrónicos no requerirán del referido registro y podrán ser atendidas por la misma vía.

El registro del que trata el presente artículo deberá contemplar el Régimen General de Protección de Datos Personales.”

Artículo 11 Modifíquese el artículo 59 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

“Expediente electrónico. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan. El expediente electrónico deberá garantizar condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad.

La autoridad respectiva garantizará la seguridad digital del expediente y el cumplimiento de los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley.

Las entidades que tramiten proceso a través de expediente electrónico trabajarán coordinadamente para la optimización de estos, su interoperabilidad y el cumplimiento de estándares homogéneos de gestión documental.”

IV. CONCLUSIÓN

En conclusión, la Oficina Jurídica considera que es posible el diligenciamiento del FISO a través de un formato digital que contenga un mensaje de datos, los cuales pueden ser grabaciones de audio provenientes de llamadas telefónicas.

Sin embargo, corresponde a la administración adoptar las medidas necesarias para garantizar la autenticidad, integridad e inalterabilidad del documento que resulte de la respectiva llamada telefónica, para lo cual sugerimos que se ejecuten las acciones de coordinación entre el Ministerio de la Información y las Telecomunicaciones y la Agencia Nacional de Tierras, esta última representada por la Dirección de Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad, dependencia que tiene a su cargo el diseño de los lineamientos y procesos tecnológicos necesarios para el desarrollo de los planes y prácticas de la entidad, bajo estándares de seguridad, privacidad calidad y oportunidad⁸

⁸ Decreto 2363 de 2015. Artículo 16 numerales 4º a 7º.





Para efectos informativos, adjuntamos la guía para la gestión de documentos , expedientes electrónicos expedida por el Ministerio de la Información y las Telecomunicaciones.

Cordialmente,

José R. Ordosgoitia O.
JOSÉ RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA
Jefe Oficina Jurídica

Anexos: Guía para la gestión de documentos y expedientes electrónicos Min Tic
Preparó: Camilo Gomez
Revisó: Gabriel Carvajal

pun1MN-5nKMc-8QvFK-cMUmk-Yw3K