**SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN CATASTRAL ‒ Concepto**

Conforme al artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, la gestión catastral es un servicio público que tiene como propósito la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados. De conformidad con la norma citada, la gestión catastral será prestada por: i) una autoridad nacional que regulará la gestión catastral, y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; ii) por gestores catastrales, encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito adoptados para el efecto; y iii) por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral. A su vez, asigna al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– la función de habilitar como gestores catastrales para la prestación del servicio catastral a las entidades públicas nacionales o territoriales, incluyendo, entre otros, esquemas asociativos de entidades territoriales.

**GESTORES CATASTRALES ‒ Requisitos ‒ Entidades públicas ‒ Contratación**

El artículo 2.2.2.1.5 del Decreto 148 de 2020 prescribe que los gestores catastrales son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–. Por tanto, los requisitos para la prestación del servicio de gestión catastral en calidad de gestor catastral son dos (2): i) ser una entidad pública del orden nacional o territorial o esquema asociativo de entidades territoriales y ii) estar habilitado como gestor catastral por parte del IGAC. Lo anterior, sin perjuicio de que el IGAC actúe como prestador por excepción.

**OPERADORES CATASTRALES – Requisitos – Contratación**

Por su parte, el artículo 2.2.2.5.11. del Decreto 1983 de 2019 prevé los requisitos necesarios que deberán verificar los gestores catastrales para contratar a los operadores catastrales. Estos requisitos son: i) jurídicos: estar constituido como una persona jurídica de derecho público o privado y acreditar que dentro de su objeto social se contemple cualquiera de las actividades que sirvan de insumos para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, ii) técnicos: contar con profesionales y/o técnicos que contribuyan al desarrollo de los procesos de formación, actualización y conservación catastral y, iii) financieros: contar con la capacidad financiera necesaria para desarrollar las actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito.

**CAPACIDAD PARA CONTRATAR – Ley 2160 de 2021 – Propósito de la norma**

[…] el Congreso de la República expidió la Ley 2160 de 2021, por la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. Esta norma tuvo como propósito principal otorgar capacidad contractual a los cabildos indígenas para celebrar contratos con entidades estatales y, además, autorizar a las entidades del Estado la suscripción de negocios jurídicos de forma directa con esta forma de gobierno indígena.

**CAPACIDAD PARA CONTRATAR – Ley 2160 de 2021 – Modificación del artículo 6 –Ley 80 de 1993**

[…] en el artículo 1 de la Ley 2160 de 2021, por la cual se modificó el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, establece que tienen capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales: i) los cabildos indígenas, ii) las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas y, iii) los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993. Por su parte, esta norma también faculta a las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativos que cuenten con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio de Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización.

En este sentido, a partir de la expedición de la Ley 2160 de 2021 se amplía la facultad de celebrar contratos con entidades estatales a determinadas comunidades indígenas y a las comunidades afrodescendientes, particularmente, a los cabildos indígenas, las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas y los consejos comunitarios de comunidades negras. De igual forma, permite a las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas que cuenten con diez (10) años o más de haber sido incorporadas en el Registro Público Único Nacional del Ministerio del Interior para celebrar contratos con entidades estatales.

**CAPACIDAD PARA CONTRATAR – Comunidades étnicas – Operadores catastrales**

La Agencia Nacional de Contratación Pública considera que, si bien a partir de la expedición de la Ley 2160 de 2021 se permite a los cabildos indígenas, a las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, a los consejos comunitarios de las comunidades negras, incluso a organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera, entre otros, para celebrar contratos con las entidades estatales, esta norma no faculta per se a que estas entidades sean operadores catastrales.

Lo anterior, debido a que tal y como se explicó previamente, el artículo 2.2.2.5.11 del Decreto 1983 de 2019 prevé los requisitos necesarios que deberán verificar los gestores catastrales para contratar a los operadores catastrales. Estos requisitos son: i) jurídicos estar constituido como una persona jurídica de derecho público o privado y acreditar que dentro de su objeto social se contemple cualquiera de las actividades que sirvan de insumos para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, ii) técnicos contar con profesionales y/o técnicos que contribuyan al desarrollo de los procesos de formación, actualización y conservación catastral y, iii) financieras contar con la capacidad financiera necesaria para desarrollar las actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. De esta manera, dada la especialidad de la gestión catastral, el Gobierno nacional estableció algunos requisitos particulares de idoneidad que deben reunir los operadores catastrales, los cuales corresponde verificar a los gestores catastrales cuando deseen contratarlos, por lo que no basta con tener capacidad contractual, sino que se deben cumplir los requisitos especiales establecidos en el Decreto 1983 de 2019 –compilado en el Decreto 1170 de 2015–.



Bogotá, 26 Enero 2022

Señora

**Ana María Aljure Reales**

Directora General

Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Ciudad

 **Concepto C ‒ 731 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN CATASTRAL ‒ Concepto / GESTORES CATASTRALES ‒ Requisitos ‒ Entidades públicas ‒ Contratación / OPERADORES CATASTRALES – Requisitos – Contratación / CAPACIDAD PARA CONTRATAR – Ley 2160 de 2021 – Propósito de la norma / CAPACIDAD PARA CONTRATAR – Ley 2160 de 2021 – Modificación del artículo 6 de la Ley 80 de 1993 / CAPACIDAD PARA CONTRATAR – Comunidades étnicas – Operadores catastrales |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta P20211215011536  |

Estimada señora Aljure:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 14 de diciembre de 2021.

1. **Problema planteado**

En relación con la prestación del servicio de actualización de gestión catastral, usted pregunta lo siguiente: «¿puede el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el marco de los procesos contractuales que adelante para la ejecución de procesos de actualización catastral incorporar (sic) acciones afirmativas con enfoque diferencial dirigidas a comunidades étnicas con capacidad para contratar conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 y que se encuentren en capacidad de prestar el servicio público de catastro como operadores catastrales […]?».

1. **Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados.

Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección –dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción de la situación particular expuesta– resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se analizarán los siguientes temas: i) la contratación de la prestación del servicio público de gestión catastral integral y ii) la capacidad para contratar por parte de las comunidades étnicas, de acuerdo con las modificaciones incorporadas mediante la Ley 2160 de 2021.

**2.1. Contratación de la prestación del servicio público de gestión catastral integral y de los operadores catastrales**

Conforme al artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, la gestión catastral es un servicio público que tiene como propósito la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados. De conformidad con la norma citada, la gestión catastral será prestada por: i) una autoridad nacional que regulará la gestión catastral, y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; ii) por gestores catastrales, encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito adoptados para el efecto; y iii) por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral. A su vez, asigna al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– la función de habilitar como gestores catastrales para la prestación del servicio catastral a las entidades públicas nacionales o territoriales, incluyendo, entre otros, esquemas asociativos de entidades territoriales.

Los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020 –compilados en el Decreto 1170 de 2015; sin embargo, para mayor claridad se hará referencia a los Decreto 1983 y 148– se ocupan de reglamentar la materia. El primero define el marco de las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para habilitar a los gestores catastrales que efectuarán la gestión catastral, la forma de contratación de estos y la contratación de los operadores catastrales. Por su parte, el Decreto 148 de 2020 regula aspectos como los principios de la gestión catastral, sus objetivos, sus intervinientes en el proceso, obligaciones generales de los gestores catastrales, los procesos de la gestión catastral, entre otros temas.

El artículo 2.2.2.1.5 del Decreto 148 de 2020 prescribe que los gestores catastrales son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–. Por tanto, los requisitos para la prestación del servicio de gestión catastral en calidad de gestor catastral son dos (2): i) ser una entidad pública del orden nacional o territorial o esquema asociativo de entidades territoriales y ii) estar habilitado como gestor catastral por parte del IGAC[[2]](#footnote-2). Lo anterior, sin perjuicio de que el IGAC actúe como prestador por excepción.

Por su parte, el artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1983 de 2019, dispone las condiciones que el IGAC verifica frente a las entidades territoriales y los esquemas asociativos para habilitarlos como gestores catastrales. Es así como estas entidades territoriales o esquemas asociativos deben cumplir condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para prestar el servicio público de gestión catastral. En consecuencia, este servicio únicamente pueden prestarlo las entidades que previamente se hayan habilitado como gestores catastrales por parte del IGAC[[3]](#footnote-3).

En lo relacionado con la contratación de los gestores catastrales, el artículo 2.2.2.5.6 del Decreto 1983 de 2019 dispone que las entidades territoriales que no estén habilitadas podrán contratar a un gestor catastral en los términos de dicho Decreto para la prestación del servicio público en su territorio. Así mismo, prescribe que el gestor catastral contratado «deberá asegurar la prestación integral del servicio, es decir, incluyendo las actividades de formación, actualización y conservación, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados». Además, según el artículo 2.2.2.5.7 la contratación del gestor catastral se sujetará a las siguientes reglas, prescribiendo explícitamente que se realizará mediante *contrato interadministrativo*:

Artículo 2.2.2.5.7. Condiciones de la contratación de gestores catastrales. La contratación de que habla el artículo anterior deberá sujetarse a las siguientes condiciones:

1. El gestor catastral contratado debe contar con una habilitación vigente para prestar el servicio público de gestión catastral.

2. Teniendo en cuenta la naturaleza de las partes, la selección del contratista para la prestación del servicio público catastral podrá realizarse a través de contratación directa, observando los principios de selección objetiva y transparencia, *por tratarse de un contrato interadministrativo*.

[…]

De conformidad con lo anterior, el Decreto 1983 de 2019 –artículos 2.2.2.5.6 y 2.2.2.5.7– establece que el esquema para contratar la prestación del servicio público de gestión catastral, a través de la contratación de un gestor debidamente habilitado, debe realizarse mediante la celebración de un contrato interadministrativo. Igualmente, en este contrato se debe garantizar la prestación integral del servicio, es decir, incluyendo las actividades de formación o actualización y conservación.

De esta manera, el esquema establecido en los artículos señalados, respecto a las entidades territoriales que no están habilitadas como gestores catastrales, consiste en celebrar un contrato con un gestor catastral, para que este se ocupe de prestar el servicio de forma integral, de modo que estos son los únicos sujetos habilitados para desarrollar estas actividades. Lo anterior sin perjuicio de que los gestores puedan contratar «operadores catastrales».

Al respecto, el artículo 2.2.2.1.5 del Decreto 148 de 2020 define que los *operadores catastrales* son personas jurídicas, de derecho público o privado que, mediante contrato suscrito con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. En este sentido, son tres (3) elementos que los define: i) son personas jurídicas de derecho público o privado, ii) los contratan los gestores catastrales y iii) su función principal es ejecutar labores operativas para el proceso de formación, actualización y conservación catastral.

Por su parte, el artículo 2.2.2.5.11. del Decreto 1983 de 2019 prevé los requisitos necesarios que deberán verificar los gestores catastrales para contratar a los operadores catastrales. Estos requisitos son: i) *jurídicos:* estar constituido como una persona jurídica de derecho público o privado y acreditar que dentro de su objeto social se contemple cualquiera de las actividades que sirvan de insumos para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, ii) *técnicos:* contar con profesionales y/o técnicos que contribuyan al desarrollo de los procesos de formación, actualización y conservación catastral y, iii) *financieros:* contar con la capacidad financiera necesaria para desarrollar las actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito[[4]](#footnote-4).

Al respecto, el artículo 2.2.2.5.12. prevé que los gestores catastrales podrán contratar con los operadores catastrales siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo señalado en el párrafo anterior. Además, es fundamental que en el contrato se identifique de manera clara el alcance de las obligaciones a cargo del operador catastral, las actividades, productos y subproductos, que deberán guardar relación directa con la prestación del servicio público de gestión catastral. De igual manera, la remuneración de los operadores catastrales contratados por los gestores catastrales deberá fundarse en un estudio de mercado que tenga un análisis de costo–beneficio[[5]](#footnote-5).

Identificados los aspectos generales de quienes pueden ser gestores y operadores catastrales y, además, definidos los requisitos para su contratación, la peticionaria formula el siguiente interrogante: ¿es posible contratar a las comunidades étnicas como operadores catastrales? Para responder el interrogante anterior, en el siguiente acápite se identificará quienes pertenecen a las comunidades étnicas y, además, la capacidad que tiene el IGAC –en calidad de gestor catastral por excepción– para contratar a estos grupos étnicos como operadores catastrales.

**1.2 Capacidad para contratar de las comunidades étnicas como operadores catastrales**

La Constitución Política de 1991 reconoce distintos derechos en favor de las comunidades étnicas, tales como: i) proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación[[6]](#footnote-6), ii) las lenguas y sus dialectos son idiomas oficiales en el territorio colombiano[[7]](#footnote-7), iii) las tierras comunales de grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables[[8]](#footnote-8), iv) los integrantes de los grupos étnicos tienen derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural[[9]](#footnote-9), entre otros. Sin embargo, esta norma constitucional no identifica quiénes pertenecen a estos grupos étnicos.

En razón a lo anterior, distintas normas y la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido e identificado quiénes pertenecen a estos grupos étnicos. La Ley 170 de 1993 y el Convenio 169 de la OIT determina que las comunidades negras se definen como: «el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, […] revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos[[10]](#footnote-10)». Esto significa que la legislación interna identifica a las comunidades afrodescendientes pertenecientes a las comunidades étnicas y, por tanto, son sujetos de protección constitucional.

Por otro lado, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-704 de 2016, reconoce que la población indígena pertenece a los grupos étnicos[[11]](#footnote-11). Así las cosas, por ejemplo, el Ministerio de Salud define a estas comunidades como: «conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborigen, manteniendo rasgos y valores propios de su cultura tradicional, así como formas de organización y control social propios que los distinguen de otros grupos étnicos»[[12]](#footnote-12).

En cuanto al Pueblo «Rrom» o «gitano» conviene indicar que, de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 2957 del 6 de agosto de 2010, «El Estado colombiano reconoce a los Rom o Gitanos como ***un grupo étnico*** con una identidad cultural propia, que mantiene una conciencia étnica particular, que posee su propia forma de organización social, posee su propia lengua y que ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales»[[13]](#footnote-13) . Por su parte, la Corte Constitucional, en la sentencia C-359 de 2013, reconoce que el pueblo Rrom o Gitano en Colombia ostenta una identidad étnica y cultural que lo diferencia de otros pueblos y grupos[[14]](#footnote-14).

Finalmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C – 530 de 1993, reconoce que: «la cultura de las personas raizales de las Islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad». En este sentido, a partir de esta sentencia se protege la identidad cultural de la comunidad raizal.

Por lo anterior, para responder a su inquietud pertenecen a las comunidades étnicas: i) los afrodescendientes, ii) la población indígena, iii) los Rrom o gitanos y iv) los raizales; sin perjuicio de los demás grupos étnicos que se identifiquen con posterioridad en otra norma o por parte de la Corte Constitucional.

Identificado quienes pertenecen a los grupos étnicos, surge el siguiente interrogante: ¿estas comunidades directamente tienen la capacidad para celebrar un contrato con una Entidad Estatal? Al respecto, es importante resaltar que, el Congreso de la República expidió la Ley 2160 de 2021, por la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. Esta norma tuvo como propósito principal otorgar capacidad contractual a los cabildos indígenas para celebrar contratos con entidades estatales y, además, autorizar a las entidades del Estado la suscripción de negocios jurídicos de forma directa con esta forma de gobierno indígena[[15]](#footnote-15).

De esta manera, en el artículo 1 de la Ley 2160 de 2021, por la cual se modificó el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, establece que tienen capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales: i) los cabildos indígenas, ii) las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas y, iii) los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993[[16]](#footnote-16). Por su parte, esta norma también faculta a las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativos que cuenten con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio de Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización[[17]](#footnote-17) .

En este sentido, a partir de la expedición de la Ley 2160 de 2021 se amplía la facultad de celebrar contratos con entidades estatales a determinadas comunidades indígenas y a las comunidades afrodescendientes, particularmente, a los cabildos indígenas, las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas y los consejos comunitarios de comunidades negras. De igual forma, permite a las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas que cuenten con diez (10) años o más de haber sido incorporadas en el Registro Público Único Nacional del Ministerio del Interior para celebrar contratos con entidades estatales.

Ahora bien, el artículo 3 de la Ley 2160 de 2021, mediante el cual se modificó el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, define el alcance de cada una de las entidades que a partir de esta norma tienen capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales: los cabildos indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras, las formas o expresiones organizativas, las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, organizaciones de segundo nivel, consorcio, unión temporal y las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas[[18]](#footnote-18).

Conforme con lo anterior, se identifica que, a partir de la Ley 2160 de 2021 los cabildos indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras, las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas que cuenten con diez (10) años o más de haber sido incorporados en el Registro Público Único Nacional tienen capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales. Sin embargo, la Ley 80 de 1993 –modificada por la Ley 2160 de 2021– no menciona a las comunidades Rrom o gitanas y, por tanto, estas comunidades étnicas no tendrían capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales.

Ahora, frente a su inquietud particular si: ¿el Instituto Geográfico Agustín Codazzi puede durante la ejecución de procesos de actualización catastral incorporar acciones afirmativas dirigidas a comunidades étnicas para prestar el servicio público de catastro como operadores catastrales?

La Agencia Nacional de Contratación Pública considera que, si bien a partir de la expedición de la Ley 2160 de 2021 se permite a los cabildos indígenas, a las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, a los consejos comunitarios de las comunidades negras, incluso a organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera, entre otros, para celebrar contratos con las entidades estatales, esta norma no faculta *per se* a que estas entidades sean operadores catastrales.

Lo anterior, debido a que tal y como se explicó previamente, el artículo 2.2.2.5.11 del Decreto 1983 de 2019 prevé los requisitos necesarios que deberán verificar los gestores catastrales para contratar a los operadores catastrales. Estos requisitos son: i) *jurídicos* estar constituido como una persona jurídica de derecho público o privado y acreditar que dentro de su objeto social se contemple cualquiera de las actividades que sirvan de insumos para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, ii) *técnicos* contar con profesionales y/o técnicos que contribuyan al desarrollo de los procesos de formación, actualización y conservación catastral y, iii) *financieras* contar con la capacidad financiera necesaria para desarrollar las actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. De esta manera, dada la especialidad de la gestión catastral, el Gobierno nacional estableció algunos requisitos particulares de idoneidad que deben reunir los operadores catastrales, los cuales corresponde verificar a los gestores catastrales cuando deseen contratarlos, por lo que no basta con tener capacidad contractual, sino que se deben cumplir los requisitos especiales establecidos en el Decreto 1983 de 2019 –compilado en el Decreto 1170 de 2015–.

En este sentido, para que los gestores catastrales puedan contratar a las comunidades étnicas para ser operadores catastrales, como sucede con cualquier otro tipo de posible operador catastral, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos. En primer lugar, que tengan capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales, y, en segundo lugar, que los gestores catastrales verifiquen el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.5.11 del Decreto 1983 de 2019 –compilado en el Decreto 1170 de 2015–. Esto significa que, es fundamental que la persona jurídica de derecho público acredite que dentro de su objeto social se contemple alguna de las actividades que sirvan de insumo para la formación, actualización y conservación catastral. Además, deben contar con los profesionales técnicos que contribuyan al desarrollo de los procesos de formación, actualización y conservación catastral. Finalmente, debe verificarse que cuenta con la capacidad financiera para adelantar el proceso de formación, actualización y/o conservación catastral.

 En este sentido, los gestores catastrales, en este caso el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, verificará que las comunidades étnicas cumplan los requisitos mencionados anteriormente para poder contratarlos como operadores catastrales, a saber: i) que efectivamente tengan la capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales y ii) que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.5.11 del Decreto 1983 de 2019 –compilado en el Decreto 1170 de 2015–, que como se explicó establece los requisitos para la contratación de operadores catastrales.

**3. Respuesta**

«¿puede el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el marco de los procesos contractuales que adelante para la ejecución de procesos de actualización catastral incorporar (sic) acciones afirmativas con enfoque diferencial dirigidas a comunidades étnicas con capacidad para contratar conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 y que se encuentren en capacidad de prestar el servicio público de catastro como operadores catastrales […]?

La Agencia Nacional de Contratación Pública considera que, si bien a partir de la expedición de la Ley 2160 de 2021 se permite a los cabildos indígenas, a las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, a los consejos comunitarios de las comunidades negras, incluso a organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas, entre otros, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, para celebrar contratos con las entidades estatales, esta norma no faculta de *per se* a que estas entidades funjan como operadores catastrales.

Lo anterior, debido a que los artículos 2.2.2.5.11 y 2.2.2.5.12. del Decreto 1983 de 2019 –compilados en el Decreto 1170 de 2015– prevén los requisitos necesarios que deberán verificar los gestores catastrales para contratar a los *operadores catastrales*. Estos requisitos son: i) *jurídicos:* estar constituido como una persona jurídica de derecho público o privado y acreditar que dentro de su objeto social se contemple cualquiera de las actividades que sirvan de insumos para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, ii) *técnicos:* contar con profesionales y/o técnicos que contribuyan al desarrollo de los procesos de formación, actualización y conservación catastral y, iii) *financieros:* contar con la capacidad financiera necesaria para desarrollar las actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. De esta manera, dada la especialidad de la gestión catastral, el Gobierno nacional estableció algunos requisitos particulares de idoneidad que deben reunir los operadores catastrales, los cuales corresponde verificar a los gestores catastrales cuando deseen contratarlos, por lo que no basta con tener capacidad contractual, sino que se deben cumplir los requisitos especiales establecidos en el Decreto 1983 de 2019 –compilado en el Decreto 1170 de 2015–.

En este sentido, para que los gestores catastrales puedan contratar a las comunidades étnicas para ser operadores catastrales, como sucede con cualquier otro tipo de posible operador catastral, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos. En primer lugar, que tengan capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales. Y, en segundo lugar, que los gestores catastrales verifiquen el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.5.11 del Decreto 1983 de 2019 –compilado en el Decreto 1170 de 2015–. Esto significa, como lo establece la disposición citada, que es necesario que la persona jurídica acredite que dentro de su objeto social contemple alguna de las actividades que sirvan de insumo para la formación, actualización y conservación catastral. Además, deben contar con profesionales técnicos que contribuyan al desarrollo de los procesos de formación, actualización y conservación catastral. Y finalmente, verificar que cuentan con la capacidad financiera para adelantar el proceso de formación, actualización y/o conservación catastral.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Sara Milena Núñez AldanaGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». [↑](#footnote-ref-1)
2. Decreto 148 de 2020: «Artículo 2.2.2.1.5. Intervinientes en la gestión catastral: […] »3. Los gestores catastrales: Son las entidades públicas del orden nacional o territo­rial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamen­tación dispuesta para tal efecto, así como el IGAC por excepción. De igual mane­ra, se consideran gestores catastrales, los catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral. Así mismo, es gestor catastral la Agencia Nacional de Tierras en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019. Los gestores ca­tastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional».  [↑](#footnote-ref-2)
3. Decreto 1983 de 2020: «Artículo 2.2.2.5.1. Habilitación de entidades territoriales y esquemas asociativos de entidades territoriales como gestores catastrales. Para la habilitación de las entidades territoriales y de los esquemas asociativos de entidades territoriales como gestores catastrales, el IGAC deberá verificar el cumplimiento de las siguientes condiciones:

»1 Jurídicas: El documento mediante el cual se acredite la representación legal de la entidad territorial o del esquema asociativo de conformidad con lo previsto en el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019 o la reglamentación vigente.

»2. Técnicas: presentar. la descripción general de las condiciones en las que se llevará a cabo la prestación del servicio público de gestión catastral en relación con la formación; actualización, conservación y difusión catastral. […]

»3. Económicas y financieras: la entidad solicitante deberá presentar una proyección de ingresos y gastos con los cuales vaya a asumir la prestación del servicio. La proyección debe estar contemplada en el marco fiscal y de gasto de mediano plazo o en documento semejante, según corresponda. Así mismo, deberá precisar las fuentes de financiación de la prestación del servicio de gestión catastral. […]». [↑](#footnote-ref-3)
4. Por su importancia para el objeto de la consulta se transcribe íntegramente la disposición: Decreto 1983 de 2019, compilado en el Decreto 1170 de 2015: «Artículo 2.2.2.5.11. *Requisitos de idoneidad de los operadores catastrales*. La idoneidad de los operadores catastrales deberá ser verificada por los gestores catastrales dentro del proceso de selección que adelanten para contratar sus servicios, teniendo en cuenta los siguientes requisitos:

»1. Jurídicas: estar constituido como una persona jurídica de derecho público o privado y acreditar que dentro de su objeto social se contemple cualquiera de las actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito.

»2. Técnicas: contar con profesionales y/o técnicos que contribuyan al desarrollo de los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

»3. Financieras: contar con la capacidad financiera necesaria para desarrollar las actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. Esta capacidad financiera deberá ser establecida y verificada por los gestores catastrales dentro del proceso de selección que adelanten para contratar operadores catastrales, teniendo en cuenta el alcance y magnitud de las actividades y/o servicios contratados». [↑](#footnote-ref-4)
5. Decreto 1983 de 2019, compilado en el Decreto 1170 de 2015: «Artículo 2.2.2.5.12. Contratación de operadores catastrales. Los gestores catastrales podrán contratar operadores catastrales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo anterior. En el contrato debe estipular claramente el alcance de las obligaciones a cargo del operador catastral. Las actividades, productos y subproductos contratados deberán guardar relación directa con la prestación del servicio público de gestión catastral.

»Parágrafo 1°. La remuneración de los operadores catastrales contratados por los gestores catastrales deberá fundarse en un estudio de mercado que tenga en cuenta un análisis de costo-beneficio de la respectiva contratación según las necesidades y particularidades del territorio a intervenir.

»Parágrafo 2°. Los operadores autorizados para realizar asociaciones con los EAT a los que se refiere el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019 para la prestación del servicio público de la gestión catastral serán los operadores catastrales. La participación de los operadores catastrales en estas asociaciones corresponderá las labores operativas señaladas en el artículo 79 de la misma ley». [↑](#footnote-ref-5)
6. Constitución Política de 1991. «Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana». [↑](#footnote-ref-6)
7. Constitución Política de 1991. «Artículo 10. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe». [↑](#footnote-ref-7)
8. Constitución Política de 1991. «Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables». [↑](#footnote-ref-8)
9. Constitución Política de 1991. Artículo 68. […] Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

 [↑](#footnote-ref-9)
10. Ley 70 de 1993. «Artículo 2. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

[...]

»5. Comunidad negra. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.  [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional. Sentencia T-704 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: «11 Esta Corte entiende que el término comunidades o pueblos étnicos incluye tanto a población afro como indígena». [↑](#footnote-ref-11)
12. Ministerio de Salud. Boletines Poblacionales: Población Indígena Oficina de Promoción Social. Corte a Diciembre de 2019. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-poblacion-indigena.pdf> [↑](#footnote-ref-12)
13. Según el numeral 3 del artículo 4 del Decreto 2957 de 2010, «Para los Rom, el acto físico de ir de un lugar a otro es apenas un aspecto de su identidad cultural y de su estilo de vida. Dado que el nomadismo significa ante todo una manera de ver el mundo, una actitud particular respecto a la vivienda, al trabajo y a la vida en general, el nomadismo sustenta y da vida a una cosmovisión particular y radicalmente diferente a la que ostentan los pueblos sedentarios. El grupo étnico Rom o Gitano continúa siendo nómada aun cuando no esté realizando desplazamientos permanentemente por cuanto el nomadismo, además, es un estado que hace parte de su espiritualidad e imaginario colectivo». [↑](#footnote-ref-13)
14. Corte Constitucional. Sentencia C-359 de 2013. «El pueblo Rrom o Gitano en Colombia ostenta un zakono o rromipen, esto es, una identidad étnica y cultural, que lo diferencia de otros pueblos y grupos, según puede apreciarse: a. La pertenencia al grupo es por nacimiento por lo que no constituye una opción individual o colectiva, ni un estilo de vida; b. tradición nómada y reconversión en nuevas maneras de itinerar. Más allá del hecho físico de desplazarse de un lugar a otro, el nomadismo refiere fundamentalmente a una concepción mental, que identifica movilidad con bienestar, entre otras cosas. […]». [↑](#footnote-ref-14)
15. Gaceta del Congreso N° 1526 del 18 de diciembre de 2020. Exposición de motivos: «Bajo este panorama, las comunidades indígenas se han visto gravemente afectadas pues las entidades del Estado han expresado que no existen alternativas jurídicas que permitan la celebración de contratos o convenios con cabildos, ni una causal de contratación directa que habilite eficazmente el desarrollo de programas o inversión de recurso en beneficio de las comunidades indígenas como sujetos de especial protección. Lo anterior, ha ocasionado que las comunidades indígenas en múltiples ocasiones hayan recurrido a las vías de hecho para promover la garantía y materialización de sus derechos.

»En virtud de lo anterior, es necesario crear una disposición que otorgue plena capacidad jurídica a los cabildos indígenas y autorice a las entidades del Estado la suscripción de negocios jurídicos directamente con esta forma de gobierno indígena». [↑](#footnote-ref-15)
16. Ley 2160 de 2021. «Artículo 1. Modifíquese el Artículo [6](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304" \l "6" \o "vinculo) de la [Ley 80 de 1993](https://go.vlex.com/vid/58472389?fbt=webapp_preview), el cual quedará así:

»Artículo 6°. De la capacidad para contratar**.** Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley [70](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7388" \l "70" \o "vinculo) de 1993». [↑](#footnote-ref-16)
17. Ley 2160 de 2021. «Artículo 1. […] Para las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas, deberán contar con diez (10) años o más de haber sido incorporados par el Ministerio de: Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro; y los consorcios y uniones temporales». [↑](#footnote-ref-17)
18. Ley 2160 de 2021. «Artículo 3. Modifíquese el artículo [7](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304" \l "7" \o "vinculo) de la [Ley 80 de 1993](https://go.vlex.com/vid/58472389?fbt=webapp_preview), el cual quedará así:

»Artículo 7°. Entidades a contratar. Para los efectos de esta ley se entiende por:

»1. Cabildo Indígena: Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por esta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

»2. Consejo comunitario de las comunidades negras: Es Ia persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración Interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.

»3. Formas o expresiones organizativas. Son manifestaciones que, en ejercicio del derecho constitucional de participación, asociación y de la autonomía de conjuntos de familias de ascendencia negra, afrocolombiana, raizal o palenquera que reivindican y promueven su cultura propia, su historia, sus prácticas tradicionales y costumbres, para preservar y proteger la identidad cultural, y que estén asentados en un territorio que por su naturaleza no es susceptible de ser titulada de manera colectiva.

»4. Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Son asociaciones comunitarias integradas por personas de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales o Palenqueras; que reivindican y promueven los derechos étnicos y humanos de estas comunidades.

»5. Organizaciones de Segundo Nivel. Son asociaciones de Consejos Comunitarios, formas y expresiones organizativas y/o organizaciones de base que agrupan a \_mas de dos (2), inscritas en el Registro Único de Ia Dirección de Asuntos Para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, siempre y cuando el área de influencia de la organización de. segundo nivel corresponda a más de la tercera parte de los departamentos donde existan comisiones consultivas.

»6. Consorcio: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para Ia adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de Ia propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectaran a todos los miembros que lo conforman.

»7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de as obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con Ia participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

»8. Asociaciones de autoridades tradicionales indígenas. Entidad de derecho público, encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos en salad, educación y vivienda. Esta entidad estará conformada por diez (10) organizaciones regionales indígenas.

 [↑](#footnote-ref-18)