**CCE-DES-FM-17**

**GESTIÓN CATASTRAL – Régimen jurídico**

Recientemente, a través de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se introdujo un régimen jurídico especifico que busca efectivizar la gestión catastral y de propiedad en el país.

La anterior norma se reglamentó a través de los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020, cuyo núcleo se encuentra, precisamente, en materia de organización del sistema de gestión catastral en el país. Por un lado, el primer decreto se ocupa de desarrollar el régimen de habilitación de entidades territoriales y esquemas asociativos de entidades territoriales como gestores catastrales; de la habilitación de entidades del orden nacional como gestores catastrales; procedimiento para ser habilitado como gestor catastral; aspectos relativos a la prestación del servicio público de gestión catastral; la contratación de gestores catastrales y sus condiciones; entre otros aspectos. A su turno, el segundo decreto desarrolla el tema del servicio público de gestión catastral; los procedimientos de enfoque multipropósito; la información económica catastral, entre otros aspectos.

**DOCUMENTO TIPO – Gestión Catastral – Contrato Interadministrativo**

[…] esta Agencia expidió la referida Resolución 269 de 2020. En la lógica que se viene refiriendo, los documentos tipo adoptados se circunscriben a la contratación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebre entre entidades estatales a través de contratos interadministrativos, según el artículo 1 de la referida resolución. Por ello, «el documento tipo contiene parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que celebren contratos para la prestación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito suscritos entre entidades estatales. Este documento tipo se constituye por la minuta de contrato interadministrativo», según el artículo 2 de la resolución.

De este modo, queda claro que la contratación directa para celebrar un contrato interadministrativo, y con ello la aplicación de los respectivos documentos tipo, se circunscribe a los eventos en que la entidad territorial no esté habilitada como gestor fiscal y, por tanto, para la prestación del servicio público de gestión fiscal deba contratar con un gestor fiscal habilitado. Por tratarse de dos entidades estatales celebrarán un contrato interadministrativo, sometido a los documentos tipo.



Bogotá D.C.,

Señor

**Miguel Ángel Henao**

Cali, Valle del Cauca

 **Concepto C – 666 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | GESTIÓN CATASTRAL – Régimen jurídico / DOCUMENTO TIPO – Gestión Catastral – Contrato Interadministrativo  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20211109010395   |

Estimado Señor Henao:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 9 de noviembre de 2021, 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.

**1. Problemas planteados**

Usted realiza la siguiente pregunta: «Es viable jurídicamente celebrar un convenio interadministrativo en el cual se realicen dentro de las actividades diversas del mismo (sic), algunas que tengan que ver con catastro multipropósito, existiendo minuta tipo para la celebración de este tipo de contratos (sic) se estableció una minuta tipo para contrato interadministrativo?»

**2. 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[[1]](#footnote-1). Esta 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.

 Por ello, la Subdirección –dentro de los límites de sus atribuciones– resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se analizarán los siguientes temas: i) generalidades de la gestión catastral en Colombia y ii) la aplicación del contrato interadministrativo para contratar la prestación del servicio público de gestión catastral y el alcance del documento tipo expedido por esta Agencia.

Colombia Compra Eficiente explicó el alcance de los documentos tipo adoptados mediante la Resolución No. 269 de 2020 en los oficios con radicado No. P20201203000378 del 2 de diciembre de 2020 y en los Conceptos C-809 del 11 de febrero de 2021, C-097 del 23 de marzo de 2021, C-159 del 20 de mayo de 2021, C-261 de 22 de junio de 2021 y C-564 de 11 de octubre de 2021. En lo pertinente, la tesis desarrollada en estos conceptos se reitera a continuación.

**2.1. Generalidades de la organización de la gestión catastral en Colombia**

Recientemente, mediante la expedición de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», se introdujo un régimen jurídico específico que busca efectivizar la gestión catastral y de propiedad en el país. En efecto, en el artículo 79 de dicha norma se establece la naturaleza y organización de la gestión catastral. Al respecto, se indica, en el referido artículo, que:

«La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados.

*La gestión catastral será prestada por: i) Una autoridad catastral nacional que regulará la gestión catastral, y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); 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 ii) Por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral*.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) será la máxima autoridad catastral nacional y prestador por excepción del servicio público de catastro, en ausencia de gestores catastrales habilitados. En su rol de autoridad catastral, el IGAC mantendrá la función reguladora y ejecutora en materia de gestión catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia.

Con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los estándares de rigor y pertinencia de la gestión catastral, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), convocará una instancia técnica asesora que asegure la idoneidad de la regulación técnica bajo su responsabilidad.

*El IGAC, a solicitud de parte, y previo cumplimiento de las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras, definidas en el respectivo marco regulatorio, habilitará 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 gestores catastrales podrán adelantar la gestión catastral para la formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales.

*Los operadores catastrales son las personas jurídicas, de derecho público o privado, que mediante contrato 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. Los operadores catastrales deberán cumplir con los requisitos de idoneidad que defina el Gobierno nacional. El IGAC será gestor catastral por excepción, en ausencia de gestores catastrales habilitados.*

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) o la entidad que haga sus veces, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control al ejercicio de la gestión catastral que adelantan todos los sujetos encargados de la gestión catastral incluyendo los gestores y operadores catastrales, así como los usuarios de este servicio.

La custodia y gestión de la información catastral corresponde al Estado a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), quien promoverá su producción y difusión. La información generada por los gestores catastrales en ejercicio de sus funciones deberá ser registrada, en los términos y condiciones definidos por la autoridad reguladora, en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), el cual será el instrumento para la gestión de la información catastral y debe ser interoperable con otros sistemas de información de acuerdo con los criterios que para el efecto defina la autoridad reguladora. La información registrada en el sistema se considera oficial para todos los fines.

En todo caso, los gestores y operadores catastrales actuarán dando estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en las Leyes 1581 de 2012 y 1712 de 2014, o las normas que las modifiquen, complementen o adicionen.

Los departamentos podrán apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promoverán la coordinación entre gestores catastrales, asociaciones de municipios y municipios para la prestación del servicio público catastral en su jurisdicción.

Parágrafo 1°. Conservarán su condición de gestor catastral aquellas entidades que, a la promulgación de la presente Ley, sean titulares de catastros descentralizados o mediante delegación ejerzan la gestión sin necesidad de trámite adicional alguno. Respecto de los catastros descentralizados, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, estos conservarán su calidad de autoridades catastrales por lo cual podrán promover, facilitar y planear el ejercicio de la gestión catastral en concordancia con la regulación nacional en materia catastral sin perjuicio de las competencias legales de la SNR, del IGAC y de la ANT.

Parágrafo 2°. Los gastos asociados a la gestión catastral constituyen gastos de inversión, sin perjuicio de los gastos de funcionamiento que requieran los gestores catastrales para desarrollar sus funciones.» (cursiva fuera de texto)

De la norma transcrita se desprende que algunos de los actores de la gestión catastral son el IGAC, los gestores catastrales –entidades públicas nacionales o territoriales y los esquemas asociativos de entidades territoriales– y los operadores catastrales –personas jurídicas, de derecho público o privado, que, mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas en la gestión catastral–.

La anterior norma se reglamentó mediante los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020, cuyo núcleo se encuentra, precisamente, en materia de organización del sistema de gestión catastral en el país. Por un lado, el primer decreto se ocupa de desarrollar el régimen de habilitación de entidades territoriales y esquemas asociativos de entidades territoriales como gestores catastrales; de la habilitación de entidades del orden nacional como gestores catastrales; el procedimiento para ser habilitado como gestor catastral; aspectos relativos a la prestación del servicio público de gestión catastral; la contratación de gestores catastrales y sus condiciones, entre otros aspectos. A su turno, el segundo decreto desarrolla el tema del servicio público de gestión catastral; los procedimientos de enfoque multipropósito; la información económica catastral, entre otros aspectos.

El Decreto 1170 de 2015, en el artículo 2.2.2.1.5, 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, son dos los requisitos para la prestación del servicio de gestión catastral en calidad de gestor catastral: 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 del IGAC como prestador por excepción.

Por su parte, el artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1170 de 2015 establece 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 nacionales, 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 lo pueden prestar las entidades públicas nacionales, territoriales y esquemas asociativos que previamente se hayan habilitado como gestores catastrales por parte del IGAC[[3]](#footnote-3).

De la normativa referida se puede concluir que los *gestores catastrales* son, en todos los casos, sujetos públicos, tal como lo indica el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.5. del Decreto 1170 de 2015:

«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».

En el caso en que las entidades territoriales no estén habilitadas para obrar como gestores catastrales, según el artículo 2.2.2.5.6. del Decreto 1170 de 2015, «[…] podrán contratar a un gestor catastral en los términos del presente decreto para la prestación del servicio público en su territorio».

En este contexto, dado que los gestores catastrales son sujetos públicos, el mismo artículo 2.2.2.5.7 del decreto indica dentro de las condiciones de la contratación de gestores catastrales, en su numeral 3,  que «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*» (cursiva fuera de texto).

Por otro lado, debe resaltarse que el artículo 2.2.2.5.11[[4]](#footnote-4) del mencionado decreto, establece los requisitos de idoneidad de los *operadores catastrales*, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral, la cual deberá verificarse por los gestores catastrales dentro del proceso de selección que adelanten. De igual forma, a su turno, el artículo 2.2.2.5.12[[5]](#footnote-5) indica los aspectos básicos sobre la contratación de operadores catastrales, las cuales deberán tenerse en cuenta cuando se celebren contratos con los *operadores catastrales*. No obstante, dichos artículos no señalan o establecen alguna modalidad o tipología contractual para los contratos que celebren los *gestores catastrales* con los *operadores catastrales*, de manera que le corresponderá a cada gestor catastral definir la modalidad de selección aplicable, atendiendo a criterios como la naturaleza, tipología o monto del contrato a celebrar. Lo anterior considerando , como se indicó, para estos supuestos no es posible definir *a priori* una modalidad de selección, porque dependerá de las características de cada contrato la aplicación de alguna de las modalidades establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

**2.2. Aplicación del contrato interadministrativo para contratar la prestación del servicio público de gestión catastral:** **documento tipo**

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, por la cual se modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, otorgó esta Agencia la competencia para adoptar documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En este contexto, con el fin de lograr la formación y actualización catastral de todo el país, era prioritario estructurar e implementar los documentos tipo de catastro multipropósito perfeccionados a través de contratos interadministrativos, que celebren los municipios con los gestores catastrales habilitados, tal como se explicó. Además, con el propósito de unificar y facilitar la contratación de la gestión catastral de las entidades estatales y, también, cumplir la línea de acción No. 13 definida en el CONPES 3958 de 2019, fue necesario adoptar el documento tipo de catastro multipropósito, por lo que se expidió la Resolución 269 del 16 de diciembre de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos».

La Resolución 269 de 2020 tiene como objeto lograr la formación y actualización catastral del país, por tanto, los documentos tipo que con ella se adoptan solo aplican en aquellos eventos en que se va a contratar de manera integral la prestación del servicio público de gestión catastral. Por ello, en la referida resolución se indica que «[…] con el fin de lograr la formación y actualización catastral de todo el país, es prioritario estructurar e implementar los documentos tipo de catastro multipropósito celebrados a través de contratos interadministrativos, que celebren los municipios con los gestores catastrales habilitados». Como se observa, desde la misma parte considerativa de la Resolución 269 de 2020 se delimita con claridad el ámbito de aplicación de los documentos tipo y, con ello, de la minuta de contrato interadministrativo.

Por el contrario, en todos los demás casos, en que el objeto del contrato sea distinto, cada entidad estatal tendrá autonomía contractual y discrecionalidad administrativa para determinar el tipo contractual idóneo y adecuado. De este modo, resulta claro que la minuta tipo de contrato interadministrativo, contenida en los documentos tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito, se aplica solo «[…] para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi», tal como se indica en la introducción de la minuta tipo. En este sentido, como se señaló en el concepto C-159 del 20 de mayo de 2021 «la minuta tipo aplica cuando las entidades estatales celebren contratos cuyo objeto consista en la formación o actualización catastral, que lleva ínsita la conservación y difusión catastral, esto es, cuando se realiza la prestación integral del servicio».

Por tanto, el documento tipo circunscribe su alcance a la contratación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebre entre entidades estatales a través de contratos interadministrativos, según el artículo 1 de la referida resolución, únicamente cuando la finalidad sea la formación o actualización catastral, actividades a las que les es inherente la actividad de conservación catastral. Por ello, la introducción de la minuta tipo establece: «Este documento contiene las condiciones para ser incorporadas por el Municipio en las minutas para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi […]», lo anterior resulta coherente con la cláusula primera –objeto– de la minuta tipo[[6]](#footnote-6).

Ahora bien, el argumento principal que fundamenta el enfoque regulatorio utilizado por la Agencia para la adopción de dicho documento tipo, esto es, una minuta de contrato interadministrativo, se fundamenta en una sujeción estricta al principio de legalidad, de manera que se apoya en la normativa legal y reglamentaria que regula la prestación del servicio público de gestión catastral, cuando se acude a celebrar un contrato para el desarrollo de esta actividad. Esto es, cuando no se desarrolla la gestión catastral de manera directa, por la entidad territorial no estar habilitada como gestor catastral.

Como se indicó, en particular, el artículo 2.2.2.5.6 del Decreto 1170 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2019, normativa que regula la habilitación de los gestores catastrales y los requisitos de idoneidad de los operadores catastrales, dispone que las entidades territoriales que no estén habilitadas podrán contratar a un gestor catastral en los términos de dicho Decreto para la prestación de ese servicio público. Además, en su artículo 2.2.2.5.7 se establece que 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, resulta claro que el Decreto 1170 de 2015– 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 catastral debidamente habilitado, se debe realizar mediante la celebración de un contrato interadministrativo.

De este modo, se reitera, el Decreto adoptado por el presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria, define que la forma adecuada para contratar la prestación del servicio público de gestión catastral se debe adelantar por medio de contratos interadministrativos. En ese sentido, esta Agencia, acogiendo los lineamientos y el esquema definido en el Decreto 1983 de 2019, que reglamenta los artículos 79 a 82 de la Ley 1955 de 2019, consideró procedente expedir la Resolución 269 de 2020, por medio de la cual se adopta el documento tipo que regula la contratación del servicio público de gestión catastral, mediante la celebración de un contrato interadministrativo.

Lo anterior, debido a que el Decreto 1983 de 2019 señala que la prestación de la gestión catastral únicamente corresponde a las entidades de orden nacional, territorial y esquemas asociativos que están habilitados como gestores, ya sea, para la formación, actualización, difusión o conservación catastral[[7]](#footnote-7). Por tanto, en los casos que una entidad del orden territorial no esté habilitada como gestor catastral y requiera la prestación del servicio catastral en su municipio, deberá celebrar un contrato interadministrativo con la entidad territorial habilitada.

Bajo este contexto esta Agencia expidió la Resolución 269 de 2020, por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos. En la lógica que se viene refiriendo, el documento tipo se circunscribe a la contratación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebre entre entidades estatales a través de contratos interadministrativos, según el artículo 1 de la referida resolución. Por ello, «el documento tipo contiene parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que celebren contratos para la prestación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito suscritos entre entidades estatales. Este documento tipo se constituye por la minuta de contrato interadministrativo», según el artículo 2 de la resolución.

Así las cosas, queda claro que la contratación directa para celebrar un contrato interadministrativo, y con ello la aplicación de los respectivos documentos tipo, se circunscribe a los eventos en que la entidad territorial no esté habilitada como gestor catastral y, por tanto, para la prestación del servicio público de gestión catastral deba contratar a un gestor catastral habilitado. Por tratarse de dos entidades estatales celebrarán un contrato interadministrativo, sometido a los documentos tipo, razón por la cual la minuta tipo de los documentos tipo indica, entre otras cosas, que:

«[Este documento contiene las condiciones para ser incorporadas por el Municipio en las minutas para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. El contenido de la minuta debe ser consistente con la información de los estudios y documentos previos elaborados por el Municipio]

[…]

[Debido a que la prestación del servicio catastral es integral, en los términos del artículo 2.2.2.5.6. del Decreto 1983 de 2019, se contratará la actividad de formación o actualización catastral junto con su conservación. Es decir, no será posible contratar de forma aislada, con fundamento en esta minuta, las actividades de formación, actualización o conservación catastral]»

Como se ha explicado, el documento tipo o minuta tipo adoptado por la Agencia Nacional de Contratación Pública ‒Colombia Compra Eficiente‒, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística ‒DANE‒, básicamente se constituye en el instrumento que concreta una de las formas de prestación del servicio público de gestión catastral, fundamentado particularmente en los artículos 2.2.2.5.6. y 2.2.2.5.7. del Decreto 1170 de 2015. El primero titulado «contratación de gestores catastrales», que establece que: «Las entidades territoriales que no estén habilitadas podrán contratar a un gestor catastral en los términos del presente decreto para la prestación del servicio público en su territorio […]». A su vez, el segundo artículo titulado: «condiciones de la contratación de gestores catastrales» establece que la contratación de que trata el artículo anterior *deberá* sujetarse, entre otras, a las siguientes reglas: «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».

 Teniendo en cuenta lo anterior, vale aclarar que la minuta tipo adoptada por la Agencia concreta una de las formas de prestación del servicio público de gestión catastral, que consiste en los supuestos en que un municipio decide contratar a un gestor catastral habilitado para la prestación de este servicio, lo que, de conformidad con las disposiciones anteriores, debe realizarse mediante un contrato interadministrativo.

Sin embargo, como se estableció en el desarrollo de los acápites anteriores, también es posible que las diferentes entidades territoriales habilitadas como gestores catastrales presten el servicio público de gestión catastral directamente en su ámbito de competencias territoriales, posibilidad que no limita la Minuta tipo o documento tipo expedido por esta Agencia. En este sentido, la existencia del documento tipo no impide otras formas de prestación del servicio público de gestión catastral permitidas por el ordenamiento jurídico. Particularmente, no impide, como se indicó, que los gestores catastrales habilitados presten directamente el servicio público de gestión catastral en el ámbito de sus competencias territoriales.

En línea con lo anterior, recuérdese que, dentro de los sujetos que intervienen en la gestión catastral, según el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, se encuentran también los *operadores catastrales*. Éstos, según el numeral 4 del artículo 2.2.2.1.5. del Decreto 1170 de 2015, son:

«4. Los operadores catastrales. Son las 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. Los requisitos de idoneidad y las condiciones de contratación de los operadores catastrales serán los señalados por las normas que regulen la materia».

De lo anterior se desprende que, en el caso de contratación de operadores catastrales, como sujetos que prestarán labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito, no necesariamente se contratarán a través de contratación directa mediante contratos interadministrativos.

En este sentido, tal como se señaló en el numeral anterior de este concepto, debe resaltarse que el artículo 2.2.2.5.11 del Decreto 1170 de 2015[[8]](#footnote-8) establece los requisitos de idoneidad de los *operadores catastrales*, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral, la cual deberá verificarse por los gestores catastrales dentro del proceso de selección que adelanten. Y, a su turno, el artículo 2.2.2.5.12[[9]](#footnote-9) indica los aspectos básicos sobre la contratación de operadores catastrales, las cuales deberán tenerse en cuenta cuando se celebren contratos con los *operadores catastrales*. No obstante, dichos artículos no señalan o establecen alguna modalidad o tipología contractual para los contratos que celebren los *gestores catastrales* con los *operadores catastrales*, de manera que le corresponderá a cada gestor catastral definir la modalidad de selección aplicable, atendiendo a criterios como la naturaleza del contratista, la tipología, monto o naturaleza del contrato a celebrar, pues, como se indicó, para estos supuestos no es posible definir *a priori* una modalidad de selección, porque dependerá de las características de cada contrato la aplicación de alguna de las modalidades establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es importante señalar que la minuta tipo o documento tipo expedido por esta Agencia mediante la Resolución 269 del 16 de diciembre de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos», no aplica para la contratación de *operadores catastrales*, sino que su ámbito de aplicación, como se señaló anteriormente, se refiere a los contratos que celebre un municipio que no se encuentra habilitado como gestor catastral y que, por tanto, requiere celebrar un contrato interadministrativo con un gestor catastral habilitado para la prestación del servicio público de gestión catastral[[10]](#footnote-10).

**3. Respuesta**

«Es viable jurídicamente celebrar un convenio interadministrativo en el cual se realicen dentro de las actividades diversas del mismo (sic), algunas que tengan que ver con catastro multipropósito, existiendo minuta tipo para la celebración de este tipo de contratos (sic) se estableció una minuta tipo para contrato interadministrativo?»

Con base en las consideraciones expuestas, es posible concluir que el documento tipo adoptado mediante la Resolución 269 de 2020, relativo a los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, tal como lo establecen esos documentos, aplica cuando las entidades estatales celebren contratos cuyo objeto consista en la formación o actualización catastral, que lleva ínsita la conservación y difusión catastral, esto es, cuando se realiza la prestación integral del servicio. En tal sentido, resulta aplicable cuando se trata de la formación o actualización catastral y es celebrado con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Es decir, presupone que el municipio no tenga la competencia para ser gestor catastral y requiera la prestación de este servicio, para lo cual deberá celebrar un contrato interadministrativo con un gestor catastral habilitado.

Por ello, el documento tipo circunscribe su alcance a la contratación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebre entre entidades estatales a través de contratos interadministrativos, según el artículo 1 de la referida resolución, únicamente cuando la finalidad sea la formación o actualización catastral, actividades a las que les es inherente la conservación catastral. Por ello, la introducción de la minuta tipo establece: «Este documento contiene las condiciones para ser incorporadas por el Municipio en las minutas para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi […]», lo anterior resulta coherente con la cláusula primera –objeto– de la minuta tipo[[11]](#footnote-11).

Por su parte, en los demás casos en que el objeto del contrato sea distinto, cada entidad estatal tendrá autonomía contractual y discrecionalidad administrativa para determinar el tipo contractual idóneo y adecuado, al igual que para establecer las cláusulas contractuales, con mayor autonomía, bajo el entendido de que en dichos casos no aplicaría la minuta tipo. En tal sentido, corresponderá a cada entidad estatal, de acuerdo con las normas que rigen la contratación estatal y la gestión catastral en Colombia, determinar la forma como adelantan su actividad contractual, habiéndose definido previamente el ámbito de aplicación de la minuta tipo.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Camilo Perdomo Villamil Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales Gestor T1-15 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 1170 de 2015: 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 1170 de 2015: 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. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artículo 2.2.2.5.11. *Requisitos de idoneidad de los Operadores Catastrales.* La idoneidad de los operadores catastrales deberá́ 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, así́ 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, así́ como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. Esta capacidad financiera deberá́ 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. 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 deberá́ 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 corresponderá́ las labores operativas señaladas en el artículo 79 de la misma Ley. [↑](#footnote-ref-5)
6. «**CLÁUSULA 1. OBJETO:** Prestar el servicio público de gestión catastral para realizar la [formación/actualización (seleccionar según corresponda)], conservación y difusión catastral [de las zonas rural/urbana o sectores \_\_\_\_\_\_ (seleccionar según corresponda) o eliminar este aparte en gris cuando se trate de la gestión catastral en todo el municipio] del municipio de [incluir el nombre del municipio]». [↑](#footnote-ref-6)
7. Sin perjuicio de las actividades operativas que pueden realizar los «operadores catastrales». [↑](#footnote-ref-7)
8. Artículo 2.2.2.5.11. *Requisitos de idoneidad de los Operadores Catastrales.* La idoneidad de los operadores catastrales deberá́ 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, así́ 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, así́ como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. Esta capacidad financiera deberá́ 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-8)
9. 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 deberá́ 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 corresponderá́ las labores operativas señaladas en el artículo 79 de la misma Ley. [↑](#footnote-ref-9)
10. En efecto, en la «introducción» del documento tipo adoptado por la Agencia se señala que: «[Este documento contiene las condiciones para ser incorporadas por el Municipio en las minutas para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi […]» [↑](#footnote-ref-10)
11. «**CLÁUSULA 1. OBJETO:** Prestar el servicio público de gestión catastral para realizar la [formación/actualización (seleccionar según corresponda)], conservación y difusión catastral [de las zonas rural/urbana o sectores \_\_\_\_\_\_ (seleccionar según corresponda) o eliminar este aparte en gris cuando se trate de la gestión catastral en todo el municipio] del municipio de [incluir el nombre del municipio]». [↑](#footnote-ref-11)