

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

“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”

El presente escrito contiene el soporte técnico de la resolución mediante el cual la Agencia Nacional de Contratación Pública adopta los documentos tipo, en desarrollo del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, por el cual se modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018.

1. Antecedentes

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, por el cual se modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad de adoptar documentos tipo. La normatividad citada establece que los documentos tipo son de obligatorio uso por parte de las entidades del Estado que efectúen procesos de contratación que se encuentren sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es decir, aquellas entidades estatales mencionadas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993¹. Esto significa, de una parte, que dichos documentos tipo tienen como fin servir como fuente obligatoria para la elaboración de los documentos contractuales a aplicar en los procesos de selección que se efectúen para suscribir contratos que respondan a las tipologías contractuales antes aludidas y, de otra, que los documentos tipo adoptados por la Agencia son obligatorios por expreso mandato del legislador para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

De conformidad con las consideraciones establecidas en la exposición de motivos y en las Gacetas del Congreso donde consta el trámite legislativo del proyecto de Ley 82 de 2018 – Senado y 389 de 2019 – Cámara, que dio lugar a la expedición de la Ley 2022 de 2020, se señaló que las finalidades o beneficios de la implementación de los documentos tipo consisten, entre otros, en garantizar la unidad normativa, propiciando una mayor seguridad jurídica; facilitar la vigilancia de la actividad contractual por parte de los diferentes organismos de control fiscal, disciplinario y penal; garantizar una mejor gerencia pública en materia de contratación estatal; y procurar la implementación de buenas prácticas contractuales en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

¹ Ley 80 de 1993. “Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:

“1o. Se denominan entidades estatales:

“a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

“b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos (...)”.



Por ello, en los documentos tipo se deben establecer, cuando resulten aplicables, entre otros aspectos, aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

Los documentos tipo se justifican como buenas prácticas, de acuerdo con el estudio realizado por las entidades técnicas y especializadas relacionadas con la actividad catastral y la Agencia Nacional de Contratación Pública, quienes realizaron múltiples mesas de trabajo para la construcción de los documentos tipo.

El inciso 3 del artículo 1 señala que, con el ánimo de promover la descentralización, los documentos tipo deben permitir que se tengan en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Con fundamento en lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– con la finalidad de satisfacer la exigencia anterior incluyó aspectos en corchetes y resaltados en gris que permiten que el contenido de los documentos tipo se adapte a las características propias de cada región y, por ende, deberán ser diligenciados por cada entidad territorial dependiendo de sus características especiales.

En desarrollo de lo anterior, las entidades territoriales al diligenciar los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris de los documentos tipo, deben tener en cuenta las características propias de su región y definir reglas que promuevan el desarrollo local. En este sentido, a modo de ejemplo, las estampillas como tasas parafiscales autorizadas por la ley a los entes territoriales para que graven los actos o contratos de su competencia, que pueden variar de una entidad territorial a otra, hacen necesario que el documento tipo incluya aspectos que debe configurar cada entidad estatal, teniendo cada una de ellas la responsabilidad de indicar los porcentajes de sus gravámenes, impuestos, tasas y contribuciones a los que están sujetos sus procesos de contratación. De esta manera se garantiza que los documentos tipo tengan en cuenta los aspectos señalados en el inciso tercero del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020.

Además de lo anterior, para el cumplimiento de esa la finalidad, el documento tipo prevé la posibilidad de incluir una obligación consistente en destinar a la ejecución del contrato un porcentaje mínimo de mano de obra local de la respectiva región donde se ejecutará el contrato.

1.1 Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

Los documentos tipo buscan simplificar los trámites de contratación estatal, reducir los tiempos de preparación y estructuración de los procesos, además de utilizar documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades estatales, de manera que exista una mayor seguridad jurídica respecto a los requisitos que aplican a cada proceso contractual. Por otro lado, reducen la posibilidad de direccionamiento de los procesos e incrementan la transparencia al establecer condiciones aplicables de manera uniforme.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social elaboró el Documento CONPES 3958 de 2019, cuya finalidad consiste en regular la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Al respecto se indica que a partir de la expedición del artículo 104 de la Ley 1753 de 2015, se buscó promover la implementación del catastro multipropósito, con el



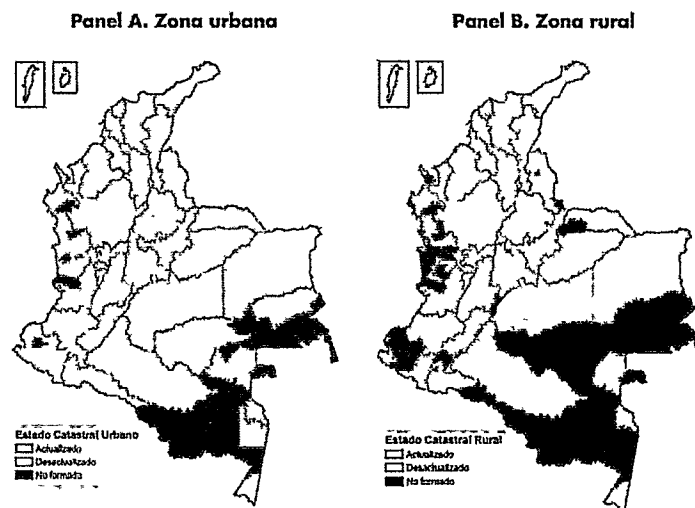
objetivo de disponer información que contribuyera a la estabilidad jurídica, el fortalecimiento fiscal, al ordenamiento territorial y la planeación económica y social².

Asimismo, establece que el acuerdo firmado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en noviembre de 2016 identificó el catastro como instrumento necesario para el desarrollo de la Reforma Rural Integral. En particular, el punto 1.19 de ese acuerdo, “Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural”, es un instrumento para levantar información necesaria para impulsar los programas de ordenamiento social de la propiedad.

Ahora bien, el catastro actual de Colombia es una operación estadística tipo censo o inventario de la propiedad inmueble. Por su parte, el catastro con enfoque multipropósito es un sistema de información del territorio que registra de manera sistemática y permanente la información física, jurídica, económica, territorial de todos los predios (públicos, privados, formales e informales) localizados en el territorio, la cual es confiable y consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble en cabida y linderos³.

De acuerdo con los datos señalados en el CONPES 3958 de 2019, el catastro colombiano está desactualizado o no formado en más del 94% del área del territorio del país. Por un lado, en el 66% del territorio del catastro está desactualizado, lo que equivale a 954 municipios con información desactualizada, o al 68,59% del total de los predios del país. A continuación, se muestra el estado de actualización y formación catastral por zona con datos recopilados por el IGAC a corte de enero de 2019⁴.

Mapa 1. Estado de actualización y formación catastral por zona



Fuente: DNP con base en información del IGAC con corte a 1 de enero de 2019.

De igual forma, se señala que el catastro colombiano es incompleto, dado que el 28,32% de la superficie del territorio colombiano no cuenta con formación catastral (equivalente a 60

² CONPES 3958 “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”, 2019, pág. 13.

³ CONPES 3958 “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”, 2019, pág. 22.

⁴ CONPES 3958 “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”, 2019, pág. 29.



municipios y 20 áreas no municipalizadas). Además, el promedio de desactualización catastral de los municipios es de 12,2 años, lo cual supera en más del doble el plazo de cinco años que establece la ley para realizar actualizaciones⁵. De las conclusiones realizadas por el CONPES se establece que sino cambian las condiciones del modelo de gestión catastral actual y no se realizan actualizaciones catastrales en los próximos años, para el 2022 el 99,35% del territorio estaría desactualizado o no formado (equivalente al 98,48% de los municipios y al 70,46% de los predios actuales) y se llegaría a un promedio de desactualización de 16,4 años⁶.

En el periodo 2012-2019 se pasó de un nivel de actualización del 33,44% del área en 2012 al 5,68% en 2019, a pesar de haber alcanzado en 2014 un nivel máximo de actualización correspondiente al 43,44%. En el 2018 por primera vez el porcentaje de área urbana actualizada (41,53%) fue inferior al porcentaje de área desactualizada (56,92%) situación que se presenta en el área rural desde 2017. Para el área rural en 2019, el área actualizada (5,60%) es inferior al área rural desactualizada (65,99%) y también al área rural no formada (28,42%)⁷.

Asimismo, se indicó que, en ese mismo periodo, la actualización por número de predios paso del 63,79% al 31,41% y por primera vez en 2018 el nivel de desactualización urbana por predios superó el nivel de actualización, llegando el 2019 a un nivel de actualización de predios urbanos es de 62,80%. Entre tanto, el nivel de actualización rural por predios ha estado por debajo del nivel de desactualización durante todo el periodo 2012-2019. Por otra parte, a nivel municipal y desagregando lo urbano y rural, en todo este periodo, tanto el total nacional como en el área urbana y la rural, el porcentaje de desactualización ha sido superior al porcentaje de actualización⁸.

Conforme a lo anterior, se demuestra que la gestión catastral de Colombia está desactualizada y es necesario implementar herramientas que faciliten los procesos de formación, actualización, conservación y difusión catastral. Al respecto, el documento CONPES 3958 de 2019 señaló que, siguiendo los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) definirá los esquemas de contratación de cartografía y de actividades relacionadas con la gestión catastral, haciendo uso de acuerdos marco de precios en articulación con los instrumentos de proyectos tipo que se desarrollen⁹.

Es así como desde el documento CONPES 3958 de 2019, estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, se crea el plan de acción a la Agencia Nacional de Contratación Pública de definir cómo se contratarán las actividades relacionadas con la gestión catastral, haciendo uso de los instrumentos de proyectos tipo que se desarrollen.

⁵ Según la Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones; la Ley 223 de 1995, por la cual se expiden normas de racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones; y la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

⁶ CONPES 3958 "Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito", 2019, pág. 29.

⁷ CONPES 3958 "Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito", 2019, pág. 30.

⁸ CONPES 3958 "Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito", 2019, pág. 31.

⁹ CONPES 3958 "Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito", 2019, pág. 56.



Lo anterior demuestra la necesidad de implementar los documentos tipo de catastro multipropósito, por los siguientes motivos: i) para unificar la forma en cómo se contratará la gestión catastral de las entidades, y ii) porque el documento CONPES 3958 de 2019 creó el plan de acción a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - de definir el esquema de contratación de las actividades relacionadas con la gestión catastral.

Ahora bien, a partir de la Ley 1955 de 2019, en el artículo 79, se estableció 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 catastral¹⁰.

Asimismo, esta norma señala que la gestión catastral será prestada, entre otros, por: i) una autoridad catastral nacional que regulará la gestión catastral, y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y, 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.

Por su parte, el Decreto 1983 del 31 de octubre de 2019, “Por el cual se reglamente parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019”, define el marco de las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para habilitar a los gestores catastrales que efectuarán la gestión catastral. De igual forma, en el artículo 2.2.2.5.5, señala cómo los gestores catastrales prestarán el servicio público de gestión catastral en su ámbito territorial de competencias, ya sea, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales¹¹.

De igual manera, a partir del artículo 2.2.2.5.6, se indica 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. Los contratos tendrán un periodo de ejecución no menor a dos (2) años y el gestor catastral contratado deberá asegurar la prestación integral

¹⁰ Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, artículo 79:

“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.

¹¹ Decreto 1083 de 2019: “Artículo 2.2.2.5.5 Aspectos generales de la prestación del servicio público de gestión catastral. Los gestores catastrales prestarán el servicio público de gestión catastral en su ámbito territorial de competencias, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales.

“El ámbito territorial de competencias de los gestores catastrales para la prestación del servicio, cuando se trate de municipios o distritos, corresponderá como mínimo al territorio de la respectiva entidad territorial. Cada municipio podrá tener, en principio, un solo gestor catastral durante un periodo determinado. Cada gestor catastral deberá prestar el servicio público catastral en área urbana y rural del municipio de su jurisdicción. Lo anterior sin perjuicio de las competencias de los Gestores Catastrales del orden nacional que sean habilitados en los términos de este decreto y de la Agencia Nacional de Tierras en los términos del Artículo 80 de la ley 1955 de 2019 [...]



del servicio, es decir, incluyendo las actividades de formación, actualización y conservación, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adaptados, de conformidad con la regulación que para el efecto expida el Gobierno Nacional¹².

El IGAC, en su calidad de prestador por excepción y en coordinación con las entidades territoriales que no estén habilitadas, podrá adelantar la gestión catastral en estas entidades, a través de contratos interadministrativos, con uno o más gestores habilitados que actúen en calidad de operador catastral.

De este modo, el Decreto 1983 de 2019, señala las condiciones mínimas que deben cumplir los gestores catastrales para que se les habilite y los requerimientos que el contrato entre la entidad territorial y el gestor catastral habilitado debe cumplir. En síntesis, esta normativa señala los requisitos mínimos que el documento tipo incluirá para contratar la gestión catastral del país.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.1.4. del Decreto 148 de 2020, y en los términos del artículo 79 de la ley 1955 de 2019, son responsables de la prestación del servicio público de gestión catastral el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– y los gestores catastrales, quienes prestarán este servicio de manera directa o a través de la contratación de operadores catastrales. De igual forma, se prevé que el Instituto será la máxima autoridad catastral nacional del servicio público de la gestión catastral con competencia como autoridad reguladora, y prestadora del servicio público de gestión catastral de manera excepcional en ausencia de gestores catastrales habilitados, es decir, en aquellos municipios donde no se esté prestando el servicio público por parte de otro gestor catastral o en los casos en que sea contratado directamente.

El artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 establece que el IGAC 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. De conformidad con lo anterior, el artículo 2.2.2.5.7. del Decreto 1983 de 2019 señala 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”. Además, estos tipos de contratos se enmarcan en la causal de contratación directa prevista en el literal c) del numeral 4

¹² Decreto 1083 de 2019: “Artículo 2.2.2.5.6. Contratación de gestores catastrales. 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. Los contratos tendrán un periodo de ejecución no menor a dos (2) años y 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, de conformidad con la regulación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Para la ejecución del contrato, el IGAC o quien tenga la información catastral, deberá realizar el empalme y la entrega de esta información al gestor catastral contratado en un periodo máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha del inicio del contrato, so pena de responsabilidad disciplinaria y contractual, si a ello hubiere lugar.

“Al terminar la ejecución del contrato, el gestor catastral contratado deberá entregar la información catastral en un periodo máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de finalización del contrato al IGAC o a un nuevo gestor catastral. Sin perjuicio de lo anterior, dentro del contrato deberá garantizarse la conservación catastral por parte del gestor catastral contratado, al menos un año después de la finalización de los procesos de formación o actualización catastral.

“El IGAC, en su calidad de prestador por excepción y en coordinación con las entidades territoriales que no estén habilitadas, podrá adelantar la gestión catastral en estas entidades, a través de contratos interadministrativos, con uno o más gestores habilitados que actúen en calidad de operador catastral”.



del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, teniendo en cuenta la naturaleza de las partes del contrato.

En armonía con lo anterior, el Decreto 1983 de 2019, normativa que regula, entre otros aspectos, la habilitación de los gestores catastrales y los requisitos de idoneidad de los operadores catastrales, establece en el artículo 2.2.2.5.6 que las entidades territoriales que no estén habilitadas como gestores catastrales podrán contratar a un gestor catastral en los términos de dicho decreto para la prestación del servicio público en su territorio. De conformidad con lo anterior, los artículos 2.2.2.5.6 y 2.2.2.5.7. del decreto indicado establecen que la contratación del gestor catastral se realizará mediante la celebración de contratos interadministrativos.

De este modo, el Decreto adoptado por el presidente de la Republica, en ejercicio de la potestad reglamentaria, define que la forma adecuada para contratar la prestación del servicio público de gestión catastral es por medio de contratos interadministrativos. En ese sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, 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, considera conveniente adoptar el documento tipo que regula la contratación del servicio público de gestión catastral, mediante la celebración de un contrato interadministrativo.

Por su parte, el Decreto 148 de 2020, reglamenta los siguientes temas: i) los principios de la gestión catastral, ii) sus objetivos, iii) sus intervinientes en el proceso, iv) obligaciones generales de los gestores catastrales, v) los procesos de la gestión catastral, entre otros temas. Es así como este decreto es un referente normativo para la regulación del documento tipo de catastro multipropósito.

2. Viabilidad Jurídica

2.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, por medio de la cual se modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará los 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 la Gaceta del Congreso No. 733 de 2018 se indica que la justificación de expedir la Ley 2022 de 2020 es garantizar la uniformidad dentro de la universalidad de la contratación estatal, garantizando no solo la seguridad jurídica, sino las reglas de la ética y la moralidad administrativa, mediante una lucha y una posición frontal contra la corrupción que se presenta en nuestro país. Estos documentos tipo además facilitan el control fiscal y disciplinario respecto de los funcionarios involucrados en la contratación¹³.

En el mismo sentido, señala que los beneficios de estos documentos tipo son: i) la reducción en el tiempo que requieren las entidades en la elaboración de los documentos de los procedimientos

¹³ Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 733 del 2018. Pág. 20.



de selección, ii) permite a los proponentes conocer las condiciones generales de forma anticipada y los requisitos que deben cumplir, iii) promueve la transparencia de los procesos, y finalmente, iv) tiene cláusulas diseñadas para incentivar la libre competencia y participación de la mayor cantidad posible de oferentes en los procesos de contratación.

Inicialmente, con fundamento en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el presidente de la República tenía la facultad de adoptar documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras y para otros contratos o procesos de selección cuando lo considerara necesario.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-119 de 2020, estudió la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, frente al cual se demandaron los siguientes apartes subrayados, que fueron declarados exequibles:

ARTÍCULO 4o. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007:

PARÁGRAFO 7. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección. [...]
(Subrayas propias).

Los argumentos de la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad de la disposición anterior, entre otras cosas, se sintetizan en lo siguiente:

(...) Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios



intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato. Finalmente, indicó que el respeto de la autonomía de las entidades territoriales, así como del principio constitucional de eficacia de la función administrativa, se garantiza a través de los mecanismos institucionales de control abstracto de validez de actos administrativos, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y concreto, mediante la excepción de inconstitucionalidad la que exige la expedición de un acto administrativo motivado e involucra la responsabilidad por su adopción.

2.1.1. Ejercicio de la potestad reglamentaria

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁴ y el Consejo de Estado¹⁵ han coincidido en afirmar que la potestad reglamentaria no recae exclusivamente en el presidente de la República y que en Colombia opera un “sistema difuso” de producción normativa de carácter general. Además, señalan que son dos los elementos fundamentales de la potestad reglamentaria, a saber:

1. **Necesidad:** consiste en que el ejercicio de la potestad reglamentaria se justifica en la medida en que la ley haya dejado espacios de regulación que necesitan ser llenados para la ejecución de esta mediante la expedición de actos jurídicos de contenido normativo, pues el legislador puede, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva¹⁶;
2. **Finalidad:** tiene que ver con el contenido material de los actos que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria, pues los decretos y resoluciones expedidos por el Gobierno nacional en ejercicio de dicha potestad están subordinados a la ley, de manera que el reglamento no puede modificarla, ampliarla o restringir sus efectos. Este último elemento, se encuentra asociado por demás al respeto del principio de supremacía normativa pues, el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución¹⁷.

En efecto, el desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado una materialidad legislativa básica, ya que busca convertir en realidad un enunciado normativo abstracto. Los límites de esta facultad han sido desarrollados por la jurisprudencia de las Altas

¹⁴ Sentencia C-1005 de 2008, Corte Constitucional.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Rad. 1101-03-24-000-2010-00119-00.

¹⁶ Al respecto, el Congreso puede dictar normas minuciosamente detalladas, en cuyo caso no será necesaria la expedición de decretos reglamentarios; o puede limitarse a dictar una ley de contenidos generales y dejar al Gobierno nacional la potestad de completar todos los aspectos que sean necesarios para su correcta ejecución. Por su parte, no puede el presidente saturar el ordenamiento, reglamentando lo que ya ha sido objeto de reglamentación por el legislador, pues si se repite con exactitud el contenido de las normas reglamentadas se violaría el principio conocido como “prohibición de tautología legal”. Ver Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de febrero de 2014. Rad. 11001-03-27-000-2011-00023-00(18973). C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

¹⁷ De acuerdo con la Sentencia C 037 de 2000, si bien la Constitución Política no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes.



Cortes, en especial por la Corte Constitucional, quien a modo de subreglas¹⁸ ha establecido ciertos límites a la misma:

1. La potestad reglamentaria se ve restringida en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Tanto así, que se ha manifestado que la misma es inversamente proporcional a la extensión de la ley.
2. El Presidente no podrá establecer por vía de decreto reglamentario una excepción, aun cuando la misma fuera supuestamente temporal, sin que previa y expresamente el legislador lo hubiere autorizado para ello y fijado un límite temporal específico.
3. Cualquier determinación sobre la vigencia de las leyes sólo puede ser definida por el propio legislador.
4. El ejercicio de la función reglamentaria no debe sobrepasar ni invadir la competencia del Legislativo, en el sentido de que el reglamento no puede desfigurar la situación regulada por la ley ni hacerla nugatoria.
5. La potestad reglamentaria no puede incluir requisitos adicionales a los previstos en la ley y, no le es posible al Gobierno desconocer la Constitución ni el contenido o las pautas trazadas en la ley ni reglamentar normas que no ejecuta la administración.

2.2 Competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - frente a la adopción de los documentos tipo

Como se mencionó en acápite anteriores, la Ley 2022 de 2020, en el artículo 1, faculta a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - para adoptar documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. De este modo, la intención del legislador es otorgarle esta facultad al ente rector del Sistema de Compra Pública y no al presidente de la República.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que “en la jerarquía administrativa lo suceden al presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general”¹⁹. Además, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el expediente No. 6.096, indicó que es posible que le atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los ministerios, sin que por ello se entienda disminuida la potestad reglamentaria del Presidente de la República²⁰.

En efecto, en Sentencia C-1005 de 2008 la Corte Constitucional señaló que “la justificación de esta asignación de regulación gradual consiste en que precisamente son los organismos administrativos los depositarios de información relacionada de manera directa e inmediata con el

¹⁸ Ver entre otras, las Sentencias de la Corte Constitucional C-162 de 2008; C-823 de 2011; C-810 de 2014. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 21 de octubre de 2010. Rad. 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05). C.P. Alfonso Vargas Rincón; Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de abril de 2015. Rad. 11001-03-26-000-2004-00044-00(28615). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.



funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa”, ello trae como consecuencia que sean estos organismos quienes deban ser los encargados de aquello que la Corte ha denominado como “micro regulación de la ley”. Así mismo, en la Sentencia C-917 de 2002 señaló que “la imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es -para muchos- suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente”.

En este sentido, atendiendo lo previsto en el artículo 1 la Ley 2022 de 2020, debe señalarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en adelante CCE, es una Unidad Administrativa Especial, descentralizada de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación²¹, que se erige como ente rector en materia de contratación pública en virtud de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, en especial en el Decreto Ley 4170 de 2011, artículo 3, numeral 2, en el que se le otorgó la función de:

Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas (Subrayado fuera del texto).

Así mismo, en el Decreto Ley se otorga a la Subdirección de Gestión Contractual la función de: “Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública”²².

De conformidad con lo anterior, CCE funge como ente rector, técnico y especializado en materia de contratación pública. De ahí que el Consejo de Estado le haya reconocido potestad regulatoria, en los siguientes términos:

Se cuenta con una base jurídica mínima que apoya la competencia de [Colombia Compra Eficiente] para [la expedición de la Circular] pues se sabe que esa Agencia [...] se ubica dentro del sector descentralizado del orden nacional y cuenta dentro de su ámbito funcional con competencias atinentes a la materia de la contratación estatal, esto es, a la actividad administrativa vinculada a la provisión de bienes y/o servicios por cuenta del Estado [...] y ejerce una competencia de orientación y coordinación toda vez que tiene a su cargo la formulación de políticas públicas [...] y, concretamente, se le ha atribuido la competencia de “difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública [...]” potestad reguladora que, en todo caso, debe ejercerse conforme a la Ley y ajustada a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional²³.

Lo anterior es reiterado por el Consejo de Estado en otra providencia en los siguientes términos:

²¹ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.

²² Ver artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.

²³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.



Dígase que ese poder de regulación normativa en cabeza de CCE se ejerce secundum legem como también subordinado a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, de suerte que no rivaliza con ésta o aquella, sino que constituye, en puridad, expresión del ejercicio de autoridad administrativa bajo habilitación legal expresa sujeta, entre otras cuestiones, a la concreción de aquellos principios y valores que subyacen a la función administrativa, de una parte, y los propios de la Constitución Económica, de otro tanto, como recién ha sido reiterado por esta Sección en asunto de similar naturaleza al aquí tratado. Con otras palabras, la Sala tiene averiguado que el poder de regulación otorgado a Colombia Compra Eficiente no es ejercicio de potestad reglamentaria constitucional, en los términos expuestos²⁴.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de fronteras en la facultad de regulación de autoridades administrativas, la cual se encamina a concretar aspectos residuales y complementarios de la legislación general ajustada, sujeta en todo caso, a lo que dispongan los órdenes normativos de más alto rango: la Constitución y la Ley, pues el ejercicio de esta facultad de regulación “en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite”²⁵.

Conviene reiterar que conforme a lo establecido por el Consejo de Estado²⁶, la facultad que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente de regular aspectos técnicos en el marco de las competencias que le fueron otorgadas por el Decreto-Ley 4170 de 2011, como es el caso del desarrollo e implementación de documentos tipo, no implica modificar el esquema constitucional establecido para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional:

(...) para la Sala resulta claro que con el Decreto-Ley 4170 de 2011 el legislador extraordinario no quiso modificar –como en efecto no lo hizo– el esquema de producción normativa establecido en la Constitución Política y, por lo mismo, las funciones asignadas a Colombia Compra Eficiente guardan una estricta lógica de jerarquía normativa respecto de las facultades reglamentarias reservadas al Presidente de la República y, por supuesto, respecto de los lineamientos legislativos. No podría considerarse que con el Decreto-Ley mencionado se distribuyeron las competencias reglamentarias entre el Presidente de la República y la nueva agencia, asignando a esta última todo aquello relativo a la contratación del Estado. Por el contrario, lo que resulta evidente es que el Presidente de la República cuenta ahora con una entidad especializada que lo apoya técnicamente tanto en la formulación de una política pública en materia de compras y contratación pública, como en su labor de producción normativa, sin que por ello se desprenda de las normas pertinentes alguna suerte de escisión de las facultades. Adicionalmente, las funciones asignadas a la Agencia, si bien pueden comportar una facultad de regulación de la actividad contractual pública, ella debe ser ejercida con sometimiento al esquema jerárquico normativo del sistema jurídico, por lo que deberá sujetarse, como consecuencia, a los dictados

²⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019. Rad. 52.055.



constitucionales, legales y a la reglamentación expedida por el Presidente de la República²⁷. (Subrayas por fuera del texto)

El anterior pronunciamiento fue proferido por parte del Consejo de Estado al estudiar la legalidad del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, respecto de la competencia de Colombia Compra Eficiente para el diseño e implementación de documentos estandarizados y especializados, dentro de los cuales se encuentran, entre otros, los documentos tipo. Al respecto, consideró el alto tribunal que esta competencia carecía de sustento normativo desde el punto de vista reglamentario por cuanto el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 confirió al Gobierno Nacional la facultad de fijar con fuerza vinculante, “las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales” para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, sin hacer referencia a la adopción de otro tipo de contratos o modalidades.

De igual manera aclaró que, en el marco normativo en el cual fue expedido el Decreto 1510 de 2013 no se contaba con la facultad legal por parte de Colombia Compra Eficiente para el diseño e implementación de documentos estandarizados para ninguna modalidad de contratación con efectos obligatorios para las entidades públicas, salvo el evento señalado en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

En contraste, la expedición de la presente resolución se fundamenta en el mandato dado a la Agencia a través del artículo 1 de la ley 2022 de 2020 que brinda el sustento normativo a la adopción de los *documentos tipo* para los procesos de gestión catastral multipropósito que se adelanten por la modalidad de contratos interadministrativos, con el fin de que CCE, como entidad administrativa especializada, los desarrolle e implemente dentro de los límites establecidos por el legislador y acorde con las funciones, objeto y misión de la entidad, potestad que fue asignada directamente por el legislador en esta Agencia.

Por lo tanto, a diferencia de lo establecido en el numeral 3 del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, esta reglamentación cuenta con un sustento jurídico suficiente, dado en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y permite a CCE pormenorizar la voluntad del legislador a través del ejercicio de la potestad regulatoria.

A través de una interpretación sistemática de la normativa y jurisprudencia citada es posible establecer que CCE tiene facultad de regulación de la actividad contractual pública, lo que implica, entre otras cosas, la potestad para expedir normas de carácter técnico subordinadas a la Constitución y la Ley y que los documentos tipo son una manifestación de dicha potestad. En consecuencia, CCE tiene la facultad de adoptar los documentos tipo, con fundamento en la potestad reglamentaria que le asignó el artículo 1º de la Ley 2022 de 2020.

Igualmente, en desarrollo de la función que recae en CCE conforme al artículo 2º del Decreto-Ley 4170 de 2011, la Agencia pormenorizará la voluntad del legislador con la implementación, desarrollo, publicación, revisión y actualización de los documentos tipo.

3. Decisiones judiciales que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto

²⁷ Ibidem.



En relación con los documentos tipo, las Altas Cortes, esto es, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se han pronunciado sobre la competencia, constitucionalidad y legalidad de CCE para expedirlos, de conformidad con las consideraciones realizadas en las secciones 2.1 y 2.2 del presente documento.

Para destacar, la Corte Constitucional, en la sentencia C- 119 de 2020, señala que la adopción de los documentos tipo no afecta la autonomía de las entidades territoriales. Al respecto, en el documento tipo adoptado por la Agencia, se aclara que, en determinados aspectos, en especial aquellos incluidos en sombreados y corchetes, las entidades definirán la forma de su regulación de acuerdo con sus intereses y necesidades. De este modo, la adopción de este documento tipo no afecta la autonomía de las entidades territoriales y, además, está acorde a los lineamientos previstos por la Corte Constitucional en el mencionado fallo jurisprudencial.

4. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, se encuentra vigente desde el 22 de julio de 2020.

5. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El presente acto no deroga, modifica, subroga, adiciona o sustituye ninguna disposición vigente.

6. Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición del acto

6.1. Obligatoriedad de los documentos tipo

Cuando el legislador otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública la facultad de adoptar documentos tipo, lo hizo con el propósito de que dichos documentos se adopten como actos administrativos reglamentarios de la ley; esto significa que los documentos tipo son desarrollo de la potestad reglamentaria *secundum legem*, la cual, “tiene su marco general en la ley [a fin] de proveer la adecuada ejecución de ésta, precisando circunstancias o pormenores no contenidos en ella (...)”²⁸.

En este sentido, la obligatoriedad de los documentos tipo proviene de la voluntad del legislador y de los actos administrativos que expresan la manifestación de la voluntad de la Administración con miras a producir efectos jurídicos de manera general.

6.2. Autonomía de las entidades territoriales

Pese a que los documentos tipo tienen un contenido definido, las entidades que los apliquen tienen la posibilidad de adaptar parcialmente su contenido, de acuerdo a la autorización que se establece en el propio documento tipo, de manera que las entidades estatales al completar los aspectos que son susceptibles de modificación, deben reconocer las características propias de su territorio, con lo cual, se garantiza la autonomía territorial.

No debe pasarse por alto que existen normas reglamentarias del orden nacional en materia de contratación pública que deben ser obedecidas por las entidades territoriales, sin que ello suponga una violación del principio de autonomía territorial. Ejemplo de ello es el Decreto

²⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de julio de 1996, rad. 854.



reglamentario 1082 de 2015 que siendo una norma expedida por el Gobierno nacional en ejercicio de la función determinada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, es una norma vinculante para las entidades territoriales.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha mencionado que: “(...) la autonomía que la Constitución Política otorga a las entidades territoriales responde al modelo de organización instituido en ella, en la medida que busca ‘hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de auto determinarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central’”²⁹.

Además, en el último pronunciamiento del Alto Tribunal Constitucional, en la sentencia C-119 de 2020, al estudiar el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, se reiteró que la adopción de documentos tipo no afecta la autonomía de las autoridades territoriales.

6.3. Cronograma de la Ley 2022 de 2020

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública fijará un cronograma y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas el procedimiento para implementar los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública. Conforme a ello, las entidades especializadas –la Agencia Nacional de Contratación Pública, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Dirección Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación– en la mesa de trabajo adelantada virtualmente el 15 de diciembre de 2020, decidieron que la implementación de estos documentos tipo y, por tanto, su obligatoriedad se daría a partir del 01 de febrero de 2021. En tal sentido, el siguiente constituye el cronograma para la implementación de los documentos tipo de gestión catastral con enfoque multipropósito.

DOCUMENTO TIPO DE CATASTRO MULTIPROPOSITO ³⁰				
No.	Componentes e hitos	Detalle	Fecha inicio	Fecha fin
1	Estructuración de componente jurídico-administrativo de la versión preliminar de los documentos tipo.	Investigación interna del tema para fijar condiciones particulares aplicables a la modalidad de selección de catastro multipropósito.	23/07/2020	21/08/2020
2	Mesas técnicas con entidades especializadas para la estructuración técnica de los pliegos.	Definición de lineamientos y contenidos del proyecto de pliego tipo elaborado por CCE, y acuerdo sobre su implementación gradual.	03/08/2020	15/09/2020
3	Elaboración del proyecto de resolución y de la memoria justificativa.	Elaboración del proyecto de resolución y de la memoria justificativa.	24/08/2020	31/08/2020

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995.

³⁰ Tabla No. 2 – Elaboración propia



DOCUMENTO TIPO DE CATASTRO MULTIPROPOSITO ³⁰				
No.	Componentes e hitos	Detalle	Fecha inicio	Fecha fin
4	Publicación del proyecto de documento tipo en la página web.	Publicación para comentarios y observaciones de: i) el proyecto de documento tipo y ii) el proyecto de resolución que los adopta	21/09/2020	30/09/2020
5	Revisión de los comentarios y ajustes al documento tipo frente a los borradores anteriores.	Generar respuesta a las observaciones y realizar ajustes al documento tipo	01/10/2020	23/10/2020
6	Expedición del acto administrativo -Resolución de CCE- y de los documentos tipo.	Publicación de acto administrativo de CCE y de los documentos tipo definitivos.	16/12/2020	
7	Implementación de los documentos Tipo	Fecha en la cual se implementarán los documentos tipo.	01/02/2021 (Fecha definida por las entidades técnicas o especializadas el 15 de diciembre de 2020)	

6.4. Improcedencia del Trámite de abogacía de la competencia

La Ley 1340 de 2009, en el artículo 7, establece que: “La Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que pueden tener incidencia sobre la libre competencia”. De acuerdo con la competencia definida en la Ley 1340, la Superintendencia de Industria y Comercio, conocerá de los proyectos que pueden incidir en la competencia entre los oferentes.

El artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015 establece que se informará a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre los proyectos de actos administrativos que tengan incidencia sobre la libre competencia en los mercados.

El documento tipo que adopta la Agencia para contratar la gestión catastral no incide en la libre competencia en los oferentes. Esto se debe a que la contratación se realiza entre entidades estatales, por lo que se trataría de contratos celebrados con fundamento en un procedimiento de contratación directa. De igual forma, este documento tipo no establece lineamientos o reglas respecto a la selección del gestor catastral, por lo que corresponde definirlo a cada entidad estatal, sin que la presente regulación incida en dicha decisión. Además, la Superintendencia de Industria y Comercio, en el concepto No. 19-130547-1 del 25 de junio de 2019, mediante el cual se pronunció sobre el proyecto de resolución “que define las condiciones especiales jurídicas, técnicas, económicas y financieras, que se deben cumplir para la habilitación como gestores catastrales”, indicó que no es necesario pronunciarse frente a dicho proyecto de regulación, por



cuanto versa sobre la delegación de una función estatal que tiene el carácter de servicio público, y no sobre aspectos asociados a los mercados y/o a las dinámicas de oferta y demanda, consideraciones que se extienden a la presente resolución.

Por este motivo, la minuta que adopte la Agencia como guía o modelo para contratar la gestión catastral no debe agotar el trámite de abogacía de la competencia por tratarse de una regulación del servicio público, además por no afectar la libre competencia y tratarse de un contrato que se celebra mediante la modalidad de contratación directa.

7. Estructura de la Resolución

Teniendo en cuenta el tema sobre el que recaen los documentos tipo, en el artículo 1 se indica que el objeto de la resolución es adoptar los documentos tipo para la contratación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito adelanta mediante la celebración de contratos interadministrativos.

Por su parte, el artículo 2 establece que los documentos tipo de catastro multipropósito contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Así mismo, indica que la minuta de contrato interadministrativo hace parte de los documentos tipo y reitera la obligación de adaptarla al Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II, siempre y cuando las condiciones técnicas de las entidades le permitan hacer uso de la mencionada plataforma transaccional.

Por su parte, el artículo 3 establece que las entidades estatales no podrán incluir o modificar dentro del contrato requisitos distintos a los señalados en los documentos tipo. De este modo, se reitera su inalterabilidad, salvo que el mismo documento autorice su modificación, con la finalidad de tener en cuenta, entre otros aspectos, las características propias de su región y definir reglas que promuevan el desarrollo local.

Por último, en el artículo 4 de la resolución se establece el término en que regirán estos documentos. Esta fecha fue definida en coordinación con las entidades técnicas o especializadas en esta materia, en la mesa de trabajo del 15 de diciembre de 2020.

8. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes se dirige

Los documentos tipo establecidos en la resolución tienen aplicación a nivel nacional y deben ser observados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Los documentos objeto de la resolución deberán aplicarse en la contratación de los servicios de gestión catastral multipropósito que se celebren por medio de contratos interadministrativos.

Por su parte, es importante señalar que, si bien el documento tipo adoptado por la Agencia regula la relación jurídica entre los municipios y los gestores catastrales habilitados, en esta minuta también se incluye una regulación expresa referida a las condiciones en qué se puede contratar la operación catastral. Al respecto, se indica las consecuencias de no cumplir con lo previsto en el Decreto 1983 de 2019 y la posibilidad que tiene el municipio de solicitar el cambio de operadores catastrales cuando no se cumplan las calidades mínimas establecidas en los



artículos 2.2.2.5.11. y 2.2.2.5.12 del Decreto 1983 de 2019 o cuando las acciones u omisiones de los operadores generen el incumplimiento de las obligaciones del gestor.

El artículo 2 de la resolución establece su vigencia y determina que es aplicable a los contratos interadministrativos que se celebren a partir del 01 de febrero de 2021.

9. Análisis de impacto, disponibilidad presupuestal

La expedición de esta resolución permitirá: i) simplificar los trámites de contratación estatal, ii) reducir los tiempos de preparación y de estructuración de los procesos, iii) utilizar documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades estatales, iv) reducir la posibilidad de direccionamiento de los procesos, v) incrementar la transparencia y la seguridad jurídica, vi) incorporar buenas prácticas en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.

No es necesario disponer de tiempo ni de medios, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que los destinatarios del proyecto de resolución apliquen su contenido.

El proyecto tampoco tiene impacto en el Presupuesto General de la Nación, y no genera impacto fiscal. Sin embargo, para la implementación de los documentos tipo será necesario reforzar o robustecer la capacidad operativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-, debido a que esta entidad será la encargada de gestionar su diseño, publicación, difusión e implementación, lo que puede llegar a requerir ajustes de su presupuesto.

La expedición de esta resolución no implica impacto ambiental ni ecológico y tampoco se generan impactos sobre el patrimonio.



JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVEIRA
Director General

Elaboró: Sara Milena Núñez Aldana
Gestor T1 - Grado 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Sebastián Ramírez Grisales
Gestor T1 Grado 15 Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro
Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE

