

	MEMORIA JUSTIFICATIVA – REGULACIÓN	FECHA AAAA - MM - DD
DATOS PROCESO:		
PROYECTO DE REGULACIÓN	"Por la cual se modifican los artículos 2.2.2.1.4, 2.2.2.1.6, 2.2.2.1.7 y se derogan unas disposiciones del Decreto 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística	PROCESO REGULACIÓN
FUNCIONARIO Y/O CONTRATISTA	ANDRÉS FELIPEZ GONZÁLEZ VESGA – DIRECTOR DE REGULACIÓN Y HABILITACIÓN ERNESTO ANTONIO BARRERO JALLER – JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA	
JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO		
<p>1. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición:</p>	<p style="text-align: center;">- Artículo 1</p> <p>El IGAC es la máxima autoridad catastral nacional, y de conformidad con el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, el Decreto 846 de 2021, Ley 14 de 1983, ejerce función reguladora. Por tanto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la luz de la normativa vigente, es la entidad del Estado Colombiano en la cual: i) existe una estructura técnica, y administrativa diseñada para garantizar la calidad e idoneidad de la regulación técnica derivada de sus funciones y competencias legales, y ii) convergen las funciones y competencias inherentes a la potestad reglamentaria para expedir disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, en materia de gestión catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia.</p> <p>En relación a "las condiciones de habilitación de los gestores catastrales" es preciso que el IGAC en ejercicio de esta facultad regulatoria autónoma, diseñe y expida un marco regulatorio en el cual el servicio público catastral se preste por gestores catastrales (entidades territoriales, esquemas asociativos de entidades territoriales, y entidades públicas), que ex ante acrediten el cumplimiento de robustas condiciones de idoneidad técnica administrativa, y financiera, encaminadas a garantizar una adecuada prestación del servicio público catastral.</p> <p>Esta necesidad emana de las debilidades inherentes al actual proceso de habilitación, descrito en el Decreto 1983 de 2019 y modificado parcialmente por el Decreto 1608 de 2022, en la medida que la normativa vigente exige el cumplimiento requisitos que no bastan por sí solos, para llegar a un nivel de detalle técnico que garantice la idoneidad de los sujetos que se habilitan como gestores catastrales. Así por ejemplo, en la actualidad y fruto de estas debilidades estructurales: i) ninguno de los gestores catastrales habilitados ha realizado un solo proceso de actualización catastral, ii) se evidencian retrasos en el cumplimiento del cronograma de actividades que presentan los gestores catastrales en el proceso de habilitación, etc. (...).</p> <p>El artículo 2.2.3.5.6 del Decreto 2404 de 2019 compilado en el Decreto 1170 de 2015, creo la Infraestructura Colombiana de Datos con el fin de garantizar el acceso, uso y disposición de los datos geográficos y su articulación con el Sistema Estadístico Nacional y señaló que "El Departamento Administrativo Nacional de Estadística definirá los aspectos necesarios para la conformación y funcionamiento de esta infraestructura"; el mismo decreto en el numeral 9 del artículo 2.2.3.1.6 determinó como funciones del DANE "promover conjuntamente con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi la integración de la información estadística y geográfica para el fortalecimiento de las estadísticas."</p> <p>Como consecuencia, el Decreto 846 de 2021 en su artículo 32 estableció la función de de establecer e implementar los distintos mecanismos, políticas, estándares y lineamientos para la gestión adecuada de la información geográfica en el marco de la ICDE y de asesorar y coordinar la adopción de normas, estándares y lineamientos en la gestión, integración e interoperabilidad de los sistemas nacionales de información asociados a los datos geoespaciales fundamentales en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales.</p> <p>Es así que, el artículo 4 del Decreto mencionado establece en el IGAC la función de "Ejercer la función reguladora y ejecutora en materia de gestión catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia, así como garantizar su adecuado cumplimiento."</p>	

Ahora, es preciso recordar que la modificación que se establece en el proyecto del decreto al artículo 2.2.2.1.4 del Decreto 148 de 2020 sobre este asunto establece que "el IGAC tendrá a su cargo (...) operar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) (...)", de lo descrito se evidencia que el IGAC cuenta con la competencia y facultad legal para realizar esta acción y que de manera alguna, se contrapone o es contraria a la función asignada al DANE respecto de la definición de los aspectos necesarios para la conformación y funcionamiento de esta infraestructura, por el contrario le es complementaria.

- **Artículo 2 y 3**

Resulta necesaria la modificación del literal h) en el sentido de establecer con precisión que es obligación de los gestores catastrales, cumplir con la regulación, lineamientos, estándares técnicos, metodologías, y procedimientos que expida el IGAC en su condición de autoridad reguladora catastral, las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia de Notariado y Registro y demás leyes, decretos y reglamentos que regulen la gestión catastral, y suministrar la información que le sea requerida por el IGAC y por la Superintendencia de Notariado.

Lo anterior, debido a que dentro de las finalidades que se buscan a través de la gestión catastral está la de atender la necesidad que tiene el país de contar con una información catastral actualizada, que refleje la realidad física, jurídica y económica de los inmuebles, de modo que se propenda por la participación ciudadana, el uso de las herramientas tecnológicas, la actuación coordinada de las entidades administrativas y la inclusión del enfoque multipropósito dentro del catastro, en el marco de la implementación del Punto I del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Aspectos que no se están viendo reflejados con el cumplimiento de las normas actuales, razón por la cual resulta necesaria la modificación.

Es preciso señalar que la priorización a que se refiere la propuesta de adición del literal L) al 2.2.2.1.6. del Decreto 148 de 2020, obedece a la priorización establecida en el artículo 40 del Decreto Ley 902 de 2017 establece que "El Procedimiento Único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención en el territorio en los términos del Decreto 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado".

En ese sentido, en el numeral 4 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, en el cual se establece como función de la Agencia Nacional de Tierras "ejecutar en las zonas definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la modalidad de barrido, los programas constitutivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural conforme a las metodologías y procedimientos adoptados para el efecto". (Subrayado propio), cuyo objetivo no es otro que determinar que esa cartera ministerial promoverá la distribución equitativa de la tierra, utilizando como fundamento los procesos de caracterización del territorio, a través del barrido predial masivo que adelantará la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en calidad de gestor catastral.

Es así que el literal propuesto establece: "L) Levantar y conservar los componentes físico y jurídico del catastro necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los estándares y las especificaciones técnicas determinadas por la autoridad reguladora catastral, y / o coordinar su gestión catastral con los lineamientos y directrices establecidas en materia de ordenamiento social de la propiedad, conforme con los lineamientos que expida el IGAC.", y no como se indica en la observación, puesto que no se hace referencia al Gobierno Nacional, ya que como se evidencia la competencia para determinar las zonas focalizadas/priorizadas fue dada mediante Decreto Ley al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- **Artículo 4**

En este sentido, el mismo artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, estableció que: "*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*" (negrilla y subrayado fuera texto). De esta forma, y a partir de una interpretación literal del texto transcrito, se evidencia que el IGAC conserva

	<p>autonomía regulatoria en su calidad de máxima autoridad catastral, en la medida que si bien la instancia técnica asesora, asegura la idoneidad de la regulación técnica, este cuerpo asesor debe ser convocado por el IGAC "como máxima autoridad catastral".</p> <p>No obstante lo anterior, el Decreto 148 de 2020, por el cual "se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística", condicionó el ejercicio de la función reguladora atribuida al IGAC, al concepto favorable o desfavorable emitido por un cuerpo colegiado que convocó el DANE, y denominado "Comité Técnico Asesor para Gestión Catastral".</p> <p>Desde la creación del Comité Técnico Asesor para la Gestión Catastral, el IGAC ha presentado a esta instancia, todos los proyectos de acto administrativo relacionados con la gestión catastral, para su respectivo estudio y aprobación, y ha realizado los ajustes derivados del análisis técnico. Empero, durante este rango de tiempo se ha evidenciado una sobresaturación de etapas en el flujo de aprobación de proyectos de actos administrativos.</p> <p>Por tanto, la participación de un Comité Técnico Asesor para la Gestión Catastral, en los términos y condiciones planteados en el Decreto 148 de 2020 (convocado por el DANE), no se armoniza con el ejercicio de las funciones regulatorias que de manera autónoma le competen al IGAC, y rompe el núcleo de significado que se deriva del concepto "máxima autoridad catastral" relacionado con el ejercicio de funciones reguladoras.</p> <p>Así mismo, se estima que no es necesario generar una función reguladora multinivel atribuida al IGAC y condicionada al concepto de un tercero asesor convocado por el DANE, ya que justamente el IGAC, es la entidad del Estado Colombiano idónea para: i) controlar la calidad de la normativa que ella misma expide, y ii) convocar directamente la instancia técnica asesora de la cual habla la Ley 1955 de 2019.</p> <p>Adicionalmente, se considera oportuno y conveniente que el IGAC, ejerza sus funciones y competencias regulatorias de manera autónoma, con el fin de que a través de la expedición de disposiciones jurídicas de su competencia, se definan – entre otras-: i) aspectos técnicos relevante en la implementación de la política pública catastral en el marco del acuerdo de paz, ii) las condiciones de habilitación de los gestores catastrales, iii) los aspectos técnicos inherentes a la implementación del catastro multipropósito.</p>
<p>1.1. Normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.</p>	<p style="text-align: center;">- Generales</p> <p>Decreto 1170 DE 2015, Por medio del cual "se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística".</p> <p>La Ley 14 de 1983, "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", establece en su artículo No. 12, que las labores catastrales se sujetarán en todo el país a las normas técnicas establecidas por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi"-IGAC. En cumplimiento de lo anterior el IGAC ejerce la labor de asesoría de las demás entidades catastrales del país.</p> <p>El artículo No. 2.2.2.1.4 del Decreto No. 1170 de 2015, modificado por el artículo No. 1 del Decreto No. 148 de 2020 "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 8f y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística", establece que en los términos del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, los responsables de la prestación del servicio público de la gestión catastral son el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y los Gestores Catastrales, quienes prestarán el servicio directamente o a través de los operadores catastrales y en todo caso, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) será la máxima autoridad catastral nacional del servicio público de la gestión catastral y tendrá la competencia como autoridad reguladora y en atención a la facultad legal del IGAC como autoridad reguladora, y en especial a las funciones atribuidas en los numerales 3, 11 y 20 del artículo No. 10 del Decreto No. 846 de 2021, "Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi", es oportuno conservar la autonomía en la expedición de las normas en materia de gestión catastral, por parte de la Dirección General y la Dirección de Regulación y Habilitación.</p> <p>La modificación se propone al artículo 2.2.2.1.7 a través de un decreto, con fundamento en la potestad reglamentaria que le asiste al Presidente de la República en calidad de suprema autoridad administrativa quien tiene dentro de sus facultades "ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".</p>

Esta facultad del presidente se constituye en el instrumento para hacer posible la ejecución de la ley a través de criterios de interpretación de las leyes que así lo requieran para su debida ejecución.

De esta manera, es el Presidente de la República el responsable de que se cumplan las leyes, de velar por su estricto cumplimiento, de interpretarlas y de fijar esa interpretación a través de la potestad reglamentaria.

Al respecto la jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente:

"Lo dicho enlaza con la idea según la cual la extensión de la potestad radicada en cabeza del Ejecutivo por el artículo 189 numeral 11, depende de la forma, así como del detalle, con que la Ley reguló los temas correspondientes. Precisamente aquí se acentúa que la facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley. El objeto de la potestad reglamentaria consiste, entonces, en contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador."

Por otro lado, se advierte que los ministerios y departamentos, quienes son los firmantes del proyecto el decreto, como parte de la administración pública en el ámbito funcional del sector que representan, tienen como objetivo primordial "la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen".

Es así que, dentro de las funciones a cargo de los Ministerios y Departamentos Administrativos se encuentran las siguientes, sin perjuicio de lo dispuesto en los respectivos actos de creación o leyes especiales "preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo", "preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones".

Sobre el tema, la jurisprudencia constitucional ha sostenido lo siguiente:

"(...) en conexión con la potestad de reglamentación que les asiste, que éstos organismos tienen una competencia residual de regulación que debe ejercerse de manera subordinada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pero, tal como se dijo anteriormente, exclusivamente en el área correspondiente a su especialidad."

Por tanto, son los ministerios y departamentos administrativos son quienes tienen competencia residual para expedir normas de carácter general que regulen aspectos técnicos según corresponda con los intereses del respectivo sector, subordinada a la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República y a las disposiciones legales existentes.

Es así, que para el caso que nos ocupa, el presidente de la República en uso de las facultades legales descritas, sancionó el Decreto 148 de 2020, suscrito por los ministerios y departamentos del ramo, y con esa misma facultad puede modificar su contenido en el sentido que se propone con la propuesta de Decreto, donde se señala que será competencia del Instituto El Instituto Geo-gráfico Agustín Codazzi IGAC, definir la conformación y reglas de operación de la Instancia Técnica Asesora para la Regulación de la Gestión Catastral a la que alude el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019.

Finalmente, se advierte que la naturaleza de la Instancia Técnica Asesora para la Regulación de la Gestión Catastral, no corresponde a las determinadas en la Ley 489 de 1998, puesto que su esencia es meramente asesora y la competencia para su conformación es reglamentaria, ya que no hacen parte de la estructura y organización de la administración pública.

Adicionalmente es preciso señalar que: tal como ha señalado la Corte Constitucional, se reconoce el alcance absoluto de la reserva legal con fundamento en el artículo 150 constitucional, estableciendo que "las normas sobre contratación administrativa, generales o especiales, tienen reserva de ley. En otras palabras, las mismas no pueden ser expedidas por el gobierno en ejercicio de facultades reglamentarias". (Corte Constitucional, Sentencia C-491, 2007). Reserva que versa sobre aquellas normas que rigen la contratación en materias como los procedimientos de selección (Corte Constitucional, Sentencias C-491/97 y C-508/02 y Consejo de Estado, Exp. 37.785, 36054 y 39093), la tipificación de los negocios jurídicos, la atribución de costos del proceso de selección, la subsanación de los requisitos habilitantes, el establecimiento de formas diferentes de remuneración en la concesión y la introducción de cláusulas limitativas en la contratación, entre otros, propios de la esencia de la contratación pública.

		<p>Dicho lo anterior, se precisa entonces que la atribución que se establece en el proyecto de decreto a cargo del este instituto hace referencia a "definir las condiciones legales, técnicas, financieras, e institucionales, para la habilitación y contratación de gestores catastrales", lo cual no corresponde a aquellos aspectos que por su naturaleza tengan reserva de ley, sino a aquellos parámetros generales, sobre la contratación de gestores y operadores catastral en razón de la prestación del servicio público de la gestión catastral; tales como la idoneidad (criterio técnico). Es tan así, que el Decreto 1983 de 2019 de naturaleza meramente reglamentaria, contempló aspectos tales como: i) Contratación de gestores catastrales (Artículo 2.2.2.5.6.); y, ii) Condiciones de la contratación de gestores catastrales (Artículo 2.2.2.5.7.), cobijado en la facultad reglamentaria de definir aquellos aspectos propios de la gestión catastral.</p> <p>Es así, que dicha ley 1955 de 2019 en su artículo 79 otorgó en el Gobierno Nacional la facultad de reglamentar los aspectos señalados sobre la contratación de los operadores y gestores catastrales, es así que en el proyecto de decreto reglamentario el Gobierno determina que este Instituto en su condición de máxima autoridad catastral nacional, cuenta con la competencia para reglamentar todos aquellos aspectos que comprenda el desarrollo de la gestión la gestión catastral, incluyendo "definir las condiciones legales, técnicas, financieras, e institucionales, para la habilitación y contratación de gestores catastrales".</p>	
1.2.	Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.	Las normas mencionadas en el numeral 1.1 están vigentes.	
1.3.	Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.	<p>-Se modifica el artículo 2.2.2.1.4. del Decreto 1170 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 148 de 2020.</p> <p>-Se adiciona el literal h) del artículo 2.2.2.1.6. del Decreto 1170 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 148 de 2020</p> <p>-Se adiciona el literal l) al artículo 2.2.2.1.6. del Decreto 1170 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 148 de 2020</p> <p>- Se modifica el artículo 2.2.2.1.7. del Decreto 1170 de 2015, modificado por el artículo 4 del Decreto 148 de 2020.</p> <p>-Se derogan los artículos 2.2.2.1.8, y 2.2.2.1.9 y el Capítulo 5 del título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1170 de 2015, con excepción de los artículos 2.2.2.5.11, 2.2.2.5.12, y 2.2.2.5.13, que continuarán vigentes. Las disposiciones establecidas el Capítulo 5 del título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1170 de 2015 para la Habilidadación de Gestores Catastrales y requisitos de idoneidad para Operadores Catastrales, continuarán vigentes hasta tanto el IGAC expida la reglamentación correspondiente en virtud de las facultades otorgadas en el artículo 1º del presente decreto</p>	
2.	Ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido	Se trata de un acto administrativo de carácter general, abstracto, e impersonal, dirigido a entidades del Sector Administrativo de Información Estadística y rige en todo el territorio nacional.	
3.	Señalar el impacto económico.	No genera ningún impacto económico.	
4.	Disponibilidad presupuestal.	NA	
5.	Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.	NA	
OBSERVACIONES ADICIONALES			
FUNCIONARIOS O CONTRATISTAS SOLICITANTES			
Proyectó	Miguel Andrés Martínez Toro	Cargo	Contratista
Revisó	Viviana Marcela Beltrán Bustos	Cargo	Contratista
Aprobó	Ernesto Antonio Barrero Jaller	Cargo	Jefe Oficina Jurídica
Aprobó	Andrés Felipe González Vesga	Cargo	Director de Regulación y Habilidadación