

MEMORANDO 1100 /

Bogotá, D.C.,

PARA: Yenni Carolina Rozo – Subdirectora de Catastro

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta al memorando 8002020IE3173-01 del 25-08-2020.

Cordial Saludo,

Hemos recibido el memorando del asunto en el que solicita concepto jurídico relacionado con:

1. *¿El IGAC puede emitir una Resolución fijando los precios unitarios para la venta de los productos y servicios catastrales que generen los catastros delegados, descentralizados y los gestores habilitados? o por el contrario ¿los catastros delegados, descentralizados y los gestores habilitados pueden mediante acto administrativo regular los precios de venta de sus productos?*

2. *¿Le corresponde al IGAC establecer mediante Resolución los procedimientos internos, requisitos y tiempos que los catastros delegados, descentralizados y los gestores habilitados deben aplicar para la formación, actualización y conservación catastral? o por el contrario ¿los catastros delegados, descentralizados y los gestores habilitados pueden mediante acto administrativo regular los citados procedimientos internos, requisitos y tiempos?*

3. *El Avalúo Comercial: Actualmente se encuentra clasificado como OPA y este tiene un costo para el solicitante; sin embargo, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el concepto de OPA, estos no pueden ser cobrados por el IGAC. ¿Debemos clasificarlo como trámite?*

Sobre el particular, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

1-2. La competencia del IGAC para i) fijar los precios de los productos y servicios catastrales que estos generen y ii) establecer los procedimientos internos, requisitos y tiempos para la formación, actualización y conservación catastral adelantada por los catastros delegados, descentralizados y los gestores habilitados.

De acuerdo con el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 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.

Así, el mismo artículo señala que la gestión catastral será prestada por: i) el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) como autoridad catastral nacional encargada de regular la gestión

catastral; ii) 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) operadores catastrales quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral.

En ese sentido, y en concordancia con el artículo 2.2.2.1.4 del Decreto 148 de 2020, se determinó que el IGAC es 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.**

Así mismo, el artículo 2.2.2.5.4 del Decreto mencionado estableció que el IGAC, en coherencia con el marco regulatorio definido por el Gobierno Nacional, **definirá los criterios básicos de atención al ciudadano, de calidad del servicio, de protección al usuario, de interoperabilidad tecnológica, de reporte de información en el Sistema Nacional de Información Catastral - SINIC y de gestión documental** necesarios para el inicio de la prestación del servicio público catastral.

Por otra parte, el artículo 81 de la Ley 1955 de 2019 señaló que los gestores del servicio público de catastro serán sujetos del siguiente régimen de infracciones, entre otros, por:

(...)

*7. Aplicar incorrectamente o no aplicar las **metodologías, los estándares, metodologías y procedimientos técnicos definidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el desarrollo de las actividades propias del catastro.***

*13. Incumplir las disposiciones contenidas en la presente ley, **la normativa proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en ejercicio de su función regulatoria,** las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia de Notariado y Registro y demás leyes, decretos y reglamentos que regulen la gestión catastral.*

Sin embargo, se advierte que la competencia del IGAC como máxima autoridad catastral se restringe a las materias antes descritas, a saber, i) la función reguladora y ejecutora en materia de gestión catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia; ii) la definición de criterios básicos de atención al ciudadano, de calidad del servicio, de protección al usuario, de interoperabilidad tecnológica, de reporte de información en el SINIC y de gestión documental, y iii) fijar las metodologías, estándares y procedimientos técnicos en el desarrollo de las actividades propias del catastro. Competencia que no puede extenderse a la fijación de los precios de los productos obtenidos, ni a la determinación de los procedimientos **internos**, requisitos y tiempos que los catastros delegados, descentralizados y los gestores habilitados deben aplicar para la formación, actualización y conservación catastral.

Por el contrario, el artículo 2.2.2.5.5 del Decreto 1983 de 2019 precisó que: *"Los gestores catastrales **son competentes para la expedición de los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de las actividades propias de la gestión catastral,** los cuales surtirán efectos en el ámbito territorial de competencias del lugar en donde se está prestando el servicio, así como en el de las entidades territoriales que los contraten, según corresponda.*

En desarrollo de los servicios o actividades contratados, los gestores catastrales deberán dar cumplimiento a todo el marco regulatorio que expida el Gobierno Nacional. El servicio público será prestado por el gestor catastral **bajo su dirección, autonomía y responsabilidad** ante el ente territorial contratante y los particulares”.

La delegación, por su parte, traslada el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias, para que las ejerza dentro de los términos y límites fijados por la ley, entre ellas, por ejemplo, el ejercicio de los procesos de formalización, actualización y conservación, tal como se observa a continuación:



IGAC. HACIA UN NUEVO MODELO DE OPERACIÓN: Delegación de competencias diferenciadas en materia catastral¹.

Por último, la descentralización transfiere competencias, funciones y la titularidad de las mismas a otros organismos para realizar funciones antes reservadas al nivel central **con autonomía jurídica, funcional y financiera**, como en el caso de Bogotá, Antioquia, Medellín o Cali².

Téngase en cuenta además que es función de la Dirección General “14. Fijar los precios que deban ser cobrados por los **productos y servicios del Instituto** y procurar el oportuno recaudo de los ingresos”, así como “10. Dictar las disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos **internos**”, sin habilitar esta función para determinar procedimientos, trámites y precios de actividades ejecutadas por terceros.

De tal suerte que los catastros delegados, descentralizados y los gestores habilitados pueden mediante acto administrativo regular los precios de venta de sus productos. En todo caso, los gestores catastrales deberán fijar los precios de los productos y servicios catastrales que generen siguiendo el principio de eficiencia de acuerdo con el cual “*buscarán adelantar todos los procesos y procedimientos previstos en el presente Decreto, al menor costo posible y*

¹

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Catastro/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/IXSimposioCatastro/3DelegacioncatastroyasociatividadJUANANTONIONIETO.pdf>

² Ibíd.

buscando cumplir las finalidad del servicio público catastral” (literal b, artículo 2.2.2.1.2. del Decreto 148 de 2020).

En relación con los procedimientos internos, requisitos y tiempos para la formación, actualización y conservación catastral adelantada por los catastros delegados, descentralizados y los gestores habilitados, podrán establecer los procedimientos internos, requisitos y tiempos siempre que den cumplimiento a la normativa proferida por el IGAC en ejercicio de su función regulatoria; las metodologías, los estándares, metodologías y procedimientos técnicos definidos por IGAC en el desarrollo de las actividades propias del catastro; las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia de Notariado y Registro; las demás leyes, decretos y reglamentos que regulen la gestión catastral, así como los tiempos establecidos en el C.P.A.C.A. Sobre los gestores, el parágrafo 2º del artículo 2.2.2.2.4. del Decreto 148 de 2020 señala en particular, que *“podrán adoptar los métodos técnicos que consideren para la ejecución de las labores catastrales, siempre y cuando garanticen que se refleje la realidad de los predios y se cumplan las especificaciones técnicas de los productos definidos por el IGAC”.*

Finalmente, vale precisar que 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 los gestores catastrales.

3. La clasificación como trámite y cobro del servicio de avalúo comercial

Teniendo en cuenta que uno de los atributos del trámite es estar relacionado con los **procesos y funciones misionales de la entidad**, se advierte que el inciso 2º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 determinó que *“El precio de adquisición será igual al **valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-Ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno”.*

En tal sentido, el Decreto 1420 de 1998ⁱ señaló las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los bienes inmuebles, y determinó en particular que *“**La determinación del valor comercial de los inmuebles la harán, a través de un avalúo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, la entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración” (art. 3).*

Por su parte, el Decreto Reglamentario 855 de 1994 determinó en el artículo 15 que *“Para efectos de la venta o adquisición de inmuebles, las entidades estatales solicitarán un avalúo, que servirá como base de la negociación. Dicho **avalúo será efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, previa solicitud de la entidad (...).”.*

En el mismo sentido, el artículo 27 del Decreto Extraordinario 2150 de 1995 indicó que *“Los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, **podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi** o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos”.*

De acuerdo con lo anterior y partiendo de esta función para efectuar los avalúos, el artículo 25 del Decreto 208 de 2004, modificado por el artículo 5 del Decreto 1551 de 2009, señaló que una de las funciones de la Subdirección de Catastro es *“12. Elaborar y comunicar los avalúos de los inmuebles de los particulares con fines privados o en los que tenga interés el Estado y se requieran en actuación administrativa”*.

En ese sentido, el avalúo comercial hace parte de la misionalidad del IGAC y está autorizada por expresa disposición legal. Por lo tanto, en el proceso de actualización de trámites y OPAS que adelanta el IGAC, los avalúos comerciales deberán clasificarse como trámites.

En relación con el cobro, la Subdirección deberá remitirse al concepto emitido por esta Oficina por medio del cual se precisó la naturaleza de establecimiento público del IGAC y la legalidad del cobro en relación con los productos y servicios. En este caso particular y, atendiendo a la función de la Dirección General en relación con la fijación de los precios de productos y servicios prestados por el IGAC, mediante la Resolución 1190 de 2019 se establecieron los criterios para determinar el precio a cancelar por el servicio de avalúos comerciales.

Finalmente, se advierte que mediante Circular Interna No. 46 se establecieron algunos criterios con el fin de dar respuesta oportuna a las consultas presentadas por las Oficinas, Subdirecciones y Direcciones Territoriales del IGAC y cumplir con los principios de celeridad y eficacia. Sin perjuicio de lo allí señalado, se observa que en relación con la pregunta 3, no se presentó una posición ni una presentación de las normas analizadas por parte de la Subdirección. Por lo tanto, cumple recordar que, si bien esta Oficina resuelve consultas jurídicas, las Subdirecciones deben atender los requisitos señalados en relación con la presentación de solicitudes.

En los términos del artículo 28 del CPACA esperamos haber dado respuesta a su solicitud.



Patricia del Rosario Lozano Triviño

Proyectado por: Laura Villarraga Albino - Contratista OAJ.
Julio César Amaya Méndez Contratista OAJ

¹ Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos