

MEMORANDO 1100 /

Bogotá, D.C.,

PARA: Yenny Carolina Rozo – Subdirectora de Catastro

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta al memorando 8002020IE2184-O1 del 07-07-2020: i) Suministro de información a título gratuito a entidades públicas o particulares en ejercicio de funciones administrativas, ii) Convenio Interadministrativo Marco suscrito entre el Agencia Nacional de Tierras – ANT No. 285-2016 y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi No. 4700-2016 y iii) Interpretación del artículo 3º del Decreto 235 de 2010.

Cordial Saludo,

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

1. *“Qué información se le entregará de manera gratuita a la ANT, así como a otras entidades públicas o a los particulares encargados de una función administrativa que la requieran como insumo para el cumplimiento de sus fines misionales.*
2. *Cuáles funcionarios ejercen la supervisión del Convenio Marco Interadministrativo suscrito entre el Agencia Nacional de Tierras – ANT No. 285-2016 y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi No. 4700-2016*
3. *Subsanar conceptos contradictorios respecto de la interpretación del Artículo 3 del Decreto 235 de 2010, modificado por el Artículo 1 del Decreto Nacional 2280 del 25 de junio de 2010”*

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

**1. Suministro de información a título gratuito a entidades públicas o particulares en ejercicio de funciones administrativas**

**1.1. Diferencia entre Productos/Servicios e Información generada por el IGAC**

Previo a emitir un concepto sobre las preguntas formuladas por la Subdirección de Catastro en relación con *“la información que se debe entregar de manera gratuita a [...] entidades públicas o a los particulares encargados de una función administrativa que la requieran como insumo para el cumplimiento de sus fines misionales”*, esta Oficina considera necesario precisar la diferencia entre los productos/servicios que ofrece el IGAC y la información que genera en el desarrollo de su misionalidad.

Así, el **producto** se define como la “[C]osa producida natural o artificialmente, o **resultado de un trabajo u operación**”<sup>1</sup>, mientras que la **información**, por su parte, se entiende como la “[N]oticia o dato que informa acerca de algo”<sup>2</sup>. Estas definiciones, sin embargo, deben interpretarse a la luz de la función que cumplen las entidades públicas.

En ese sentido, el Departamento Nacional de Planeación – DNP ha definido la cadena de valor público como una “relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados, en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total”, cuyas etapas se definen así:

- *Insumos: Factores productivos, **bienes o servicios con los que se cuenta** para la generación de valor. Éstos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital, etc”.*
- *Actividades: Conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado.*
- *Productos: Bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la **transformación de los insumos a través de la ejecución de las actividades**”<sup>3</sup> (Subraya y negrita fuera del texto).*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la información en cabeza del IGAC es un insumo y los productos son todos aquellos bienes y servicios que resultan de la transformación de los insumos, entre estos, la información.

Teniendo clara esta diferencia, se procede entonces a resolver las preguntas formuladas.

## 1.2. Cobro de productos como regla general

De acuerdo con el artículo 70 de la Ley 489 de 1998 los establecimientos públicos cuentan con un “c. *Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, **ingresos propios**, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes*”. (Negrita fuera del texto), y el artículo 71 indica a su vez, que esta autonomía financiera “**se ejercerá conforme a los actos que los rigen y [...] se ceñirán a la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos**” (Negrita fuera del texto). De tal suerte que por expresa disposición legal, los establecimientos públicos tendrán un patrimonio independiente constituido con ingresos propios y su autonomía financiera se ejercerá de conformidad con la norma que los creó.

Así, el Decreto 2113 de 1992 determina en particular, que “El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, creado por el Decreto-ley número 0290 de 1957, es un **Establecimiento Público** dotado de Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE”, cuyo objetivo es “cumplir el

<sup>1</sup> Definición de Oxford Languages.

<sup>2</sup> Ibíd.

<sup>3</sup> “Guía Metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas, elaborado por el DNP, 2014, pág. 13. Tomado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluación%20Ago%2013.pdf>

*mandato constitucional referente a la elaboración y actualización del mapa oficial de la República; desarrollar las políticas y ejecutar los planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial” (art. 5).*

En ese sentido, el artículo 4 del Decreto 208 de 2004 señala que el patrimonio del IGAC como establecimiento público está constituido, entre otros, por “3. **El producto de la venta de bienes y servicios y las utilidades de sus recursos propios.**” y el numeral 14 del artículo 6 indica a su vez, que es función de la Dirección General “*Fijar los precios que deban ser cobrados por los productos y servicios del Instituto y procurar el oportuno recaudo de los ingresos.*”

Por lo anterior, el IGAC como establecimiento público podrá, por regla general, cobrar por los productos y servicios al público, entidades públicas y particulares que ejerzan funciones públicas, de acuerdo con las tarifas fijadas para tal efecto en la Resolución 481 de 2020 o la norma que la sustituya, pues es a partir de esta venta que constituye su patrimonio. Lo anterior, sin perjuicio de los productos que por expresa disposición legal deban ser gratuitos<sup>4</sup>, así como consecuencia de la celebración de los convenios interadministrativos suscritos por el IGAC.

Sobre este punto, se advierte que son las áreas misionales del Instituto quienes determinan los productos y servicios que ofrecen, así como el valor de los mismos. Por lo tanto, en caso de que las áreas consideren que algunos de los productos incluidos de la Resolución de precios no deben ser cobrados, deberá solicitar la modificación de la resolución, sustentando técnica y jurídicamente esta decisión.

### 1.3. Suministro de información gratuita a entidades públicas

Ahora bien, en relación con el suministro de información, el artículo 1º del Decreto Nacional 235 de 2010, establece que “*Los requerimientos de **información** que se hagan por entidades estatales en cumplimiento de una función administrativa o en ejercicio de una facultad legal, o por los particulares encargados de una función administrativa, a otras entidades del Estado, no constituyen solicitud de un servicio y por ende, no generan costo alguno para la entidad solicitante.*”

Por su parte, el artículo 159 de la Ley 1753 de 2015 señala que “*para el ejercicio de las funciones públicas, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas, pondrán a disposición de las entidades públicas que así lo soliciten, la **información** que generen, obtengan, adquieran o controlen y administren, en cumplimiento y ejercicio de su objeto misional.*” Así, el inciso 2º precisa que este suministro será gratuito y las entidades públicas sólo podrán cobrar los costos asociados a su reproducción o los derivados de la aplicación de procesamientos o filtros especiales, so pena de las sanciones de que trata el artículo 34 del Código Disciplinario Único.

En el mismo sentido, el artículo 2.2.2.2.27. del Decreto 148 de 2020 dispuso que “*(...) De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Decreto número 235 de 2010, los requerimientos de **información** que realicen los gestores catastrales para el ejercicio del*

<sup>4</sup> Certificados catastrales para la liquidación de la cuota de compensación militar y otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social (art. 78 -A y 78-B Ley 1481 de 2011), certificación del valor del avalúo catastral del predio en las solicitudes de restitución o formalización de predios por parte de las víctimas del conflicto armado interno (art. 84 par. 1 de la Ley 1448 de 2011).

*servicio público catastral, no constituyen servicio y no generan costo alguno al solicitante. La entrega de información al gestor catastral durante el empalme previsto en el artículo 2.2.2.5.4 del Decreto número 1983 de 2019 será gratuita”.*

Quiere decir lo anterior que, la **información** requerida por una entidad pública para el ejercicio de sus funciones, no puede entenderse como la solicitud de un servicio, comoquiera que tanto la entidad requirente como la requerida se encuentran frente al cumplimiento de un deber legal. A este respecto, el Consejo de Estado ha señalado que, en virtud del principio de colaboración armónica<sup>5</sup> entre entidades previsto en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, las entidades actúan en una situación de igualdad<sup>6</sup> que justifica la gratuidad de la información generada por una entidad pública, siempre que la entidad solicitante requiera dicha información para el cumplimiento de sus funciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 61 de la Resolución de precios vigente, determinó que *“Para el ejercicio de las funciones públicas, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” - IGAC pondrá a disposición de las entidades públicas y particulares que ejerzan funciones públicas que así lo soliciten, la **información** que genere, obtenga, adquiera, controle o administre, en cumplimiento y ejercicio de su objeto misional”*, caso en el cual la entidad solicitante solo deberá cancelar los costos asociados a la reproducción de copias o la aplicación de filtros especiales.

Por lo tanto, la **información** en cabeza del IGAC, entendida esta como un insumo que no implica la prestación de un servicio, se entregará de manera gratuita a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, no así con los productos y/o servicios, así como a las otras entidades públicas o a los particulares encargados de una función administrativa que la requieran como insumo para el cumplimiento de sus fines misionales.

## **2. Convenio Interadministrativo Marco suscrito entre el Agencia Nacional de Tierras – ANT No. 285-2016 y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi No. 4700-2016**

El Convenio interadministrativo Marco suscrito entre el Agencia Nacional de Tierras – ANT No. 285-2016 y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi No. 4700-2016 prorrogado hasta el día 27 de septiembre del 2022<sup>7</sup>, tiene por objeto *“Aunar recursos técnicos y administrativos para obtener, disponer, e intercambiar **información, servicios y productos** cartográficos, agrológicos y catastrales requeridos para fortalecer y agilizar las procesos misionales del IGAC y de la ANT, cuando las entidades consideren necesario.”*

En este sentido, la cláusula séptima *señala que “[...] la **información y productos existentes** que se suministrarán por razón de este convenio marco **no implica erogación presupuestal alguna** para las partes; **no obstante, se reconoce que de requerirse recursos** para el desarrollo de los convenios específicos pactados, las partes adelantarán las gestiones administrativas correspondientes”.*

<sup>5</sup> “En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”.

<sup>6</sup> Concepto del Consejo de Estado 1637 de 2005

<sup>7</sup> Prórroga No. 1 - Convenio Interadministrativo Marco suscrito entre el Agencia Nacional de Tierras – ANT No. 285-2016 y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi No. 4700-2016

Por su parte, la cláusula sexta establece que *“este convenio marco se desarrollará a través de **Convenios Específicos, para toda actividad o suministro de información no existente en alguna de las entidades a la fecha**”*.

De lo anterior, se concluye que:

a. La obtención, disposición e intercambio de información **existentes** en las entidades serán gratuitos durante la vigencia del Convenio Marco, esto es, hasta el día 27 de septiembre del 2022<sup>8</sup>. Para tal efecto, el parágrafo primero de la cláusula quinta señala que *“[...] bastará la solicitud expresa y escrita del supervisor de la entidad solicitante, que se tramitará a través de la supervisión designada por la otra entidad”*.

b. Para el suministro de información que **no exista** en las entidades, se deberán elaborar convenios específicos y estipular en ellos el valor de la reproducción a cobrar si a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta la vigencia del convenio marco. Esto de conformidad con la cláusula sexta antes señalada.

Vale señalar que, a la fecha, no se observan convenios específicos vigentes con la ANT. Sin embargo y con el fin de consolidar la información que reposa en la Oficina Asesora Jurídica relacionada con los convenios y contratos, mediante Circular No. 63 de 17 de julio de 2020 se solicitó allegar de forma urgente las actas de inicio, memorandos de designación de supervisor, informes de ejecución, comprobantes de ingresos, actas de liquidación, informe final y acta de terminación del convenio.

Por otra parte, en relación con la consulta sobre la supervisión de este Convenio, se observa en la Prórroga No. 1 del Convenio Marco *“que mediante memorando 80002019IE3857-01 del 16 de mayo de 2019 el **Subdirector de Catastro del IGAC, Supervisor del Convenio**, solicitó a la Secretaría General del IGAC la celebración de esta prórroga.”* Con base en lo anterior, es dable señalar que la supervisión de dicho contrato corresponde a la Subdirección de Catastro.

No obstante, y con el fin de validar esta afirmación, la Subdirección deberá solicitar copia del acta de designación como supervisor del Convenio mencionado. Téngase en cuenta, además, que una de las obligaciones de las partes es *“4. Adelantar las labores de seguimiento, evaluación y monitoreo del convenio a través de reuniones de los supervisores, que deberán adelantarse al menos dos veces al año y de las cuales deberán generarse actas”*.

### **3. Interpretación del artículo 3 del Decreto 235 de 2010: Mecanismos para el intercambio de información**

Finalmente, esta Oficina comparte la interpretación de la Subdirección de Catastro cuando afirma que no es obligatoria la suscripción de contratos para el suministro de la **información**. Lo anterior en atención a que el artículo 3 del Decreto 235 de 2010 fue modificado por el artículo 1 del Decreto 2280 de 2010 en el sentido de generar mecanismos alternos a la suscripción de contratos para la entrega de información señalando, entre otros, cronogramas de entrega, planes de trabajo o protocolos, y responsables de la información.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*

En ese sentido y con el fin de formalizar el **intercambio de información**, de manera ágil, oportuna y confiable, el IGAC podrá emplear el mecanismo que considere idóneo siempre y cuando dé cumplimiento a la legislación vigente en materia de hábeas data, confidencialidad y reserva de la información.

En los anteriores términos esperamos haber dado respuesta a su solicitud.



**PATRICIA DEL ROSARIO LOZANO TRIVIÑO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

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