



FORMATO PQRS

ALIANZAS ESTRATÉGICAS – Noción

En el ordenamiento jurídico colombiano, no existe una definición legal expresa del concepto de *alianza estratégica*, lo que ha llevado a que su comprensión y aplicación se desarrollen principalmente a través de la doctrina y la práctica empresarial. Este término se utiliza de manera genérica y amplia al describir diversas formas de cooperación entre entidades que persiguen objetivos comunes mediante la articulación de esfuerzos, recursos y capacidades. Por tanto, la *alianza estratégica* no tiene una acepción única sino que se presenta como una figura genérica cuya manifestación puede variar dependiendo de las necesidades del proyecto, la voluntad de las partes y el marco contractual que se adopte.

ALIANZAS ESTRATÉGICAS – Contratación estatal

En materia de contratación estatal, las *alianzas estratégicas* se materializan a través de figuras legalmente reconocidas como los consorcios y las uniones temporales. De igual forma, las alianzas estratégicas también pueden surgir en escenarios de contratos celebrados entre entidades estatales o entre estas y particulares, conforme a las modalidades y principios previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en virtud de la autonomía de la voluntad.

En efecto, conforme lo establece el artículo 7 de la Ley 80 de 1993 los consorcios y uniones temporales se definen como un número plural de interesados unidos para la presentación de una oferta en un procedimiento de selección, para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato estatal. De esta forma, los consorcios y uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial [...] Por su parte, en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las partes, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, así como en el artículo 1602 del Código Civil, las entidades estatales regidas por el EGCAP están habilitadas para celebrar negocios jurídicos nominados e innominados, siempre que se respeten los principios que rigen la función administrativa y que el objeto del acuerdo sea lícito y no contraríe el orden público

GESTIÓN CATASTRAL – Marco normativo – Regulación especial y prevalente

El Decreto 1170 de 2015, que compila los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020, define el marco de las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para habilitar a los gestores catastrales que efectuarán la gestión catastral, la forma de contratación de estos, la contratación de los operadores catastrales y regula aspectos como los principios de la gestión catastral, sus objetivos, sus intervinientes en el proceso, obligaciones generales de los gestores catastrales, los procesos de la gestión catastral, entre otros temas.

En este contexto, no se advierte que la figura de *alianza estratégica con riesgo separado* haya sido expresamente prevista ni reconocida dentro del marco jurídico aplicable a la



FORMATO PQRS

gestión catastral. En consecuencia, su celebración en los términos señalados en este concepto no puede asumirse de forma automática en los procesos de contratación de operadores catastrales, sino que requiere un análisis en función de la normativa especial vigente.

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 1 de julio de 2025

Señora
Claudia Patricia Cárdenas Ortiz
**Directora Área Metropolitana Centro
Occidente**
direccion@amco.gov.co
Pereira, Risaralda



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2025_07_01_006570
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 01/07/2025 21:26:34



Concepto C – 623 de 2025

Temas: ALIANZAS ESTRATÉGICAS – Noción / ALIANZAS
ESTRATÉGICAS – Contratación estatal / GESTIÓN
CATASTRAL – marco normativo – Regulación especial y
prevalente

Radicación: Respuesta a las consultas con radicados Nos.
P20250519004819 y P20250521004887 Y
P20250527005151 (Acumulados)

Estimada señora Cárdenas Ortiz:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde sus solicitudes de concepto del 19, 21 y 27 de mayo de 2025, en las cuales consulta sobre lo siguiente:

"El Área Metropolitana Centro Occidente – AMCO, en ejercicio de sus funciones, solicita atentamente a ustedes un concepto jurídico relacionado con la figura de las Alianzas Estratégicas con Riesgo Separado, en el marco de la contratación pública, específicamente en lo que respecta a la contratación de operadores catastrales. En particular, se requiere precisar:

FORMATO PQRS

1. Si dicha figura existe en el ordenamiento jurídico colombiano, y más específicamente dentro del régimen de contratación pública.
2. El marco legal aplicable, incluyendo leyes, decretos y demás normativas que regulen o contemplen esta modalidad.
3. La viabilidad de su aplicación en la contratación de operadores catastrales por parte de un gestor catastral.
4. Los beneficios y desventajas que esta figura podría representar para las entidades estatales.”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en las preguntas de la petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: i) “¿Cuál es el marco jurídico de las Alianzas Estratégicas con Riesgo Separado en materia de contratación estatal?” y ii) ¿Pueden celebrarse Alianzas Estratégicas con Riesgo Separado en la contratación de operadores catastrales?”

FORMATO PQRSD

II. Respuestas:

i. En el ordenamiento jurídico colombiano, no existe una definición legal expresa del concepto de *alianza estratégica*, lo que ha llevado a que su comprensión y aplicación se desarrollen principalmente a través de la doctrina y la práctica empresarial. Este término se utiliza de manera genérica y amplia al describir diversas formas de cooperación entre entidades que persiguen objetivos comunes mediante la articulación de esfuerzos, recursos y capacidades. Por tanto, la *alianza estratégica* no tiene una acepción única sino que se presenta como una figura genérica cuya manifestación puede variar dependiendo de las necesidades del proyecto, la voluntad de las partes y el marco contractual que se adopte.

En materia de contratación estatal, las *alianzas estratégicas* se materializan a través de figuras legalmente reconocidas como los consorcios y las uniones temporales. De igual forma, en virtud de la autonomía de la voluntad, las *alianzas estratégicas* también pueden surgir en escenarios de contratos celebrados entre entidades estatales o entre estas y particulares, conforme a las modalidades y principios previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En este orden, la noción de *alianza estratégica* no responde a una figura única o tipificada, sino que se concreta como una expresión de la autonomía de la voluntad, que se materializa a través de diversos instrumentos jurídicos, celebrados tanto entre entidades públicas, como entre estas y particulares, siempre que se orienten al cumplimiento de fines comunes que representen una ventaja o beneficio para ellas y se ajusten al marco legal aplicable. En el mismo sentido, el término de *alianza estratégica con riesgos separado* tampoco encuentra una definición legal. No obstante, tal como lo sugiere su nombre, puede entenderse como una forma de asociación en la cual cada una de las partes asume los riesgos derivados de su propia participación en el proyecto, lo que exige una delimitación clara y precisa de las obligaciones de cada parte. De cualquier manera, es importante indicar que en caso de que la entidad pública determine la viabilidad de su celebración y que se formalice mediante convenios o contratos en los que se involucran recursos públicos, su estructuración en relación con la administración y manejo de estos debe



FORMATO PQRS

observar de manera rigurosa los principios y límites legales, garantizando que la asignación de riesgos no implique una afectación al interés general.

ii. De conformidad con el artículo 79 la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 43 de la Ley 2294 de 2023, el Decreto 1170 de 2015 y la Resolución 1040 de 2023 expedida por el IGAC, el servicio público de gestión catastral cuenta con un régimen normativo específico y prevalente, el cual debe observarse estrictamente en los procesos de habilitación, contratación y operación de dicho servicio. Esta regulación especial delimita el marco dentro del cual deben actuar los operadores catastrales, incluyendo las condiciones técnicas, jurídicos y financieros que deben acreditar.

En este contexto, no se advierte que la figura de *alianza estratégica con riesgo separado* haya sido expresamente prevista ni reconocida dentro del marco jurídico aplicable a la gestión catastral. En consecuencia, su celebración en los términos señalados en este concepto no puede asumirse de forma automática en los procesos de contratación de operadores catastrales, sino que requiere un análisis en función de la normativa especial vigente.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. En el ordenamiento jurídico colombiano, no existe una definición legal expresa del concepto de *alianza estratégica*, lo que ha llevado a que su comprensión y aplicación se desarrollen principalmente a través de la doctrina y la práctica empresarial. Este término se utiliza de manera genérica y amplia al describir

**Agencia Nacional de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

pág. 6

Dirección: Carrera 7 # 26 - 20 - Bogotá, Colombia

Mesa de servicio: (+57) 601 7456788

Atención al ciudadano: (+57) 601 7956600



FORMATO PQRS

diversas formas de cooperación entre entidades que persiguen objetivos comunes mediante la articulación de esfuerzos, recursos y capacidades¹. Por tanto, la *alianza estratégica* no tiene una acepción única sino que se presenta como una figura genérica cuya manifestación puede variar dependiendo de las necesidades del proyecto, la voluntad de las partes y el marco contractual que se adopte.

En efecto, en la práctica empresarial la *alianza estratégica* también se denomina como Acuerdo de Colaboración Empresarial -ACE. Al respecto, señala la doctrina que "En el caso colombiano, los ACE son conocidos también como acuerdos de participación empresarial, acuerdos de participación conjunta, contratos de emprendimiento conjunto, convenios de asociación empresarial, contrato de asociación, *acuerdo de alianza estratégica*, acuerdo de marco estratégico o también pueden ser ampliamente conocidos no por el género sino por su especie, como los joint venture o contratos a riesgo compartido, los consorcios y las uniones temporales²". [Énfasis por fuera de texto]. En este sentido, con base en el derecho comparado, define la alianza estratégica como "La coalición formada por 2 o más personas en un mismo negocio o en un negocio complementario para obtener financiación de largo plazo, ventajas operacionales, de mercadeo sin comprometer su independencia competitiva³".

En un concepto más puntual, la doctrina concibe a las alianzas estratégicas como "acuerdos de cooperación entre dos o más organizaciones en las cuales cada parte busca agregar a sus competencias los factores objeto de la cooperación, con una visión de largo plazo. Así, la unión de esfuerzos económicos o humanos de dos empresas, con un fin común a largo plazo, constituye una alianza estratégica". En este sentido, señala que las alianzas estratégicas, como un género, se pueden manifestar de diferentes maneras:

¹ "La necesidad de participación conjunta entre privados, entre entidades estatales y entre el sector público y el privado es el resultado natural de la aplicación del principio económico que indica que los recursos son de naturaleza escasa y por tanto, en algún punto, se requerirá la realización de alianzas que permitan alcanzar los objetivos propuestos cuando por sus propios medios y esfuerzos ello no es posible. Es ahí donde surgen los denominados Acuerdos de Colaboración Empresarial" Jaramillo Díaz, A. 2020. Los acuerdos de colaboración empresarial en Colombia. Reflexiones prácticas para su implementación. *Revista e-mercatoria*. 18, 1 (mar. 2020), Pág. 138. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/6440/9269>

² Ibidem

³ Ibidem



FORMATO PQRS

“«Alianza Estratégica [en estricto sentido]. Pacto formal en que los aliados pueden llegar a compartir, activos, experiencias, conocimiento.

«La Alianza vacía. La tercerización outsourcing [Se llama vacía a la alianza existente por outsourcing, porque la empresa contratante se desentiende de la prestación de un servicio, para que este sea asumido por la empresa contratista (p. ej. los servicios de aseo de un edificio). La empresa contratista, a cambio del precio pactado contractualmente, tiene autonomía en la forma de prestación del servicio e independencia frente a la contratante]

«Alianza Estratégica temporal o Consorcio. Unión de varias instituciones individuales para lograr un objetivo específico. Por ejemplo, una licitación⁴”

En el ámbito internacional, más precisamente en Ecuador, la *alianza estratégica* se encuentra expresamente consagrada en los artículos 34, 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas – LOEP que disponen que las empresas públicas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran, para cuyo efecto podrán constituir cualquier tipo de asociación, *alianzas estratégicas*, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria, en el marco de las disposiciones del artículo 316 de la Constitución de la República. De este modo, se considera que “Las alianzas estratégicas, desde la óptica de los modelos de negocios internacionales, constituyen un tipo de asociación en el cual cada parte acuerda invertir recursos y capital en un nuevo negocio o, en su defecto, cooperar de forma mutuamente benéfica, a través de la división de ganancias y riesgos entre ellos⁵”.

Bajo este entendimiento, es posible colegir que cualquier acuerdo de cooperación o asociación celebrado entre dos o más entidades —sin distinción de su naturaleza pública o privada— que tenga por objeto la consecución de fines comunes mediante la articulación de esfuerzos, recursos y capacidades, y cuyo resultado represente un beneficio o ventaja recíproca para las partes, puede ser subsumido dentro del concepto amplio y genérico de *alianza*

⁴ Lozada Pimiento, Nicolás Ernesto. En torno al régimen de contratación de las empresas sociales del Estado. Revista Derecho del Estado [en línea]. 2006, (18), 153-169. ISSN: 0122-9893. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337630227008>

⁵ Procuraduría General del Estado. República de Ecuador. infografías – Control de la Legalidad. Disponible en: <https://www.pge.gob.ec/index.php/infografias/control-de-la-legalidad>



FORMATO PQRSD

estratégica. De este modo, las *alianzas estratégicas* pueden configurarse tanto en el ámbito privado como en el público.

En materia de contratación estatal, las *alianzas estratégicas* se materializan a través de figuras legalmente reconocidas como los consorcios y las uniones temporales. De igual forma, las alianzas estratégicas también pueden surgir en escenarios de contratos celebrados entre entidades estatales o entre estas y particulares, conforme a las modalidades y principios previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en virtud de la autonomía de la voluntad.

En efecto, conforme lo establece el artículo 7 de la Ley 80 de 1993 los consorcios y uniones temporales se definen como un número plural de interesados unidos para la presentación de una oferta en un procedimiento de selección, para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato estatal⁶. De esta forma, los consorcios⁷ y uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial, mediante los cuales sus integrantes se unen y organizan mancomunadamente para lograr con mayor eficacia un fin común de contenido patrimonial y lucrativo, como lo es la obtención del derecho a ser adjudicatarios de un contrato estatal. La diferencia entre los consorcios y las uniones temporales radica en la responsabilidad frente a las eventuales sanciones que lleguen a generarse por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, toda vez que, tratándose de una unión temporal, éstas se individualizan según el grado de participación de sus miembros, mientras que

⁶ "ARTÍCULO 7o. ENTIDADES A CONTRATAR. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2160 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> [...]"

6. Consorcio: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

⁷ "El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica". (Corte Constitucional, sentencia C-414 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

FORMATO PQRS

en el consorcio dicha individualización no opera, ya que sus miembros responderán solidariamente frente a las sanciones que correspondan.

El acuerdo de voluntades que constituye el consorcio o unión temporal se reconoce doctrinalmente como contrato consorcial o de *joint venture*, que se constituye como un contrato principal, oneroso, conmutativo, bilateral o plurilateral⁸. El ente debidamente constituido, entonces, será un sujeto contractual con capacidad para contratar, para ejecutar las obligaciones y recibir los derechos que emanan del contrato y para interrelacionarse con la Entidad Estatal contratante en todo lo relacionado con el objeto del contrato y su desarrollo. En este sentido, la doctrina señala que una clase de alianza estratégica, de frecuente uso en nuestros días es el *joint venture*, definida como “[...] una figura mediante la cual dos o más personas se unen para realizar una determinada empresa a riesgo compartido, aportando experiencia, bienes o conocimientos, para obtener un beneficio común [...] Esa asociación es para una empresa determinada y no más, sin que entre ellos se conforme una sociedad [...]”⁹.

Por su parte, en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las partes, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, así como en el artículo 1602 del Código Civil, las entidades estatales regidas por el EGCAP están habilitadas para celebrar negocios jurídicos nominados e innominados, siempre que se respeten los principios que rigen la función administrativa y que el objeto del acuerdo sea lícito y no contraríe el orden público.

En este contexto, la figura de la *alianza estratégica*, aunque carece de una definición legal específica, como se explicó, es un término genérico que abarca acuerdos de cooperación, colaboración o coordinación que pueden adoptar diferentes formas contractuales, según la voluntad de las partes y las particularidades del proyecto. Esto significa que las partes tienen amplia discrecionalidad para definir el objeto de la alianza, los aportes de cada uno, la distribución de beneficios, la asignación de riesgos y responsabilidades, entre otros aspectos. En la práctica, muchas alianzas estratégicas se materializan

⁸ LAFONT PIANETTA, Pedro. Manual de contratos, Tomo I, Ediciones Librería del Profesional, 1 Ed, 2001, p.508.

⁹ Lozada Pimiento, Nicolás Ernesto. En torno al régimen de contratación de las empresas sociales del Estado. Revista Derecho del Estado [en línea]. 2006, (18), 153-169. ISSN: 0122-9893. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337630227008>



FORMATO PQRS

mediante convenios, memorandos de entendimiento, convenios de asociación, entre otros.

Así, por ejemplo, mediante la Ley 2064 de 2020 "Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la COVID-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se dictan otras disposiciones", se estableció en su artículo 2 que "El Gobierno Nacional podrá concertar *alianzas estratégicas* prioritarias con organismos multilaterales y el sector privado, con el propósito de acopiar recursos científicos, financieros y logísticos, que le permitan al país dar una respuesta oportuna ante cualquier amenaza de epidemia o pandemia". En este marco se expidió el Decreto 660 de 2020, modificado por el Decreto 740 de 2021, cuyo artículo 3 dispuso que "Las alianzas estratégicas prioritarias se formalizarán por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD por intermedio de convenios con personas jurídicas de derecho privado o personas jurídicas con participación pública que se rijan por el derecho privado". De igual forma, el artículo 10 del Decreto 810 de 2020¹⁰, respecto de las alianzas estratégicas, estableció que el patrimonio autónomo podrá suscribir a través de su administradora y vocera, convenios, contratos con organismos, entidades públicas o privadas del orden nacional, regional o internacional, y demás entidades interesadas en finalidades del patrimonio autónomo, previa aprobación del consejo directivo.

Asimismo, la Ley 2234 de 2022 "Por la cual se promueve la Política de Emprendimiento Social" en el artículo 8 sobre alianzas estratégicas determinó que "El Gobierno Nacional, a través de Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, fomentarán en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, la contratación y/o la celebración de convenios de asociación con las organizaciones sin ánimo de lucro que promuevan el emprendimiento social".

En este orden, la noción de *alianza estratégica* no responde a una figura única o tipificada, sino que se concreta como una expresión de la autonomía de la voluntad, que se materializa a través de diversos instrumentos jurídicos, celebrados tanto entre entidades públicas, como entre estas y particulares, siempre que se orienten al cumplimiento de fines comunes que representen una ventaja o beneficio para ellas y se ajusten al marco legal aplicable.

¹⁰ "Por el cual se crea el patrimonio autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de mitigar los efectos de la Emergencia Social, Económica y Ecológica".



FORMATO PQRS

En el mismo sentido, el término de *alianza estratégica con riesgos separado* tampoco encuentra una definición legal. No obstante, tal como lo sugiere su nombre, puede entenderse como una forma de asociación en la cual cada una de las partes asume los riesgos derivados de su propia participación en el proyecto, lo que exige una delimitación clara y precisa de las obligaciones de cada parte. De cualquier manera, es importante indicar que en caso de que la entidad pública determine la viabilidad de su celebración y que se formalice mediante convenios o contratos en los que se involucran recursos públicos, su estructuración en relación con la administración y manejo de estos debe observar de manera rigurosa los principios y límites legales, garantizando que la asignación de riesgos no implique una afectación al interés general.

ii. Ahora bien, precisado lo anterior sobre la figura de *alianzas estratégicas*, es pertinente señalar que conforme con lo establecido en el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 43 de la Ley 2294 de 2023, la gestión catastral es un servicio público prestado directamente por el Estado, que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral con enfoque multipropósito.

De conformidad con la norma citada, la gestión catastral está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en su condición de máxima autoridad catastral nacional y de los entes territoriales y esquemas asociativos de entes territoriales que aquel habilite a solicitud de parte, previo cumplimiento de las condiciones que garanticen su idoneidad como prestadores del servicio público. Respecto de los operadores catastrales los define como las personas jurídicas de derecho público o privado que, mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, pueden apoyar labores operativas que sirven de insumo para los procesos de formación, actualización y conservación de la información catastral.

El Decreto 1170 de 2015, que compila los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020, define el marco de las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para habilitar a los gestores catastrales que efectuarán la gestión catastral, la forma de contratación de estos, la contratación de los operadores catastrales y regula aspectos como los principios de la gestión catastral, sus objetivos, sus intervinientes en el proceso, obligaciones generales de los gestores catastrales, los procesos de la gestión catastral, entre otros temas.

FORMATO PQRS

Particularmente, frente a los operadores catastrales, el artículo 2.2.2.1.5 *ibidem*, define que estos son personas jurídicas, de derecho público o privado que, mediante contrato suscrito con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. En este sentido, en concordancia con el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, son tres (3) elementos que los define: i) son personas jurídicas de derecho público o privado, ii) los contrata los gestores catastrales y iii) su función principal es apoyar labores operativas para el proceso de formación, actualización y conservación catastral.

Asimismo, el artículo 2.2.2.5.12. del Decreto 1170 de 2015 prevé que los gestores catastrales podrán contratar con los operadores catastrales siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.5.11 *ibidem*. Además, es fundamental que en el contrato se identifique de manera clara el alcance de las obligaciones a cargo del operador catastral, las actividades, productos y subproductos, que deberán guardar relación directa con la prestación del servicio público de gestión catastral. De igual manera, la remuneración de los operadores catastrales contratados por los gestores catastrales deberá fundarse en un estudio de mercado que tenga un análisis de costo-beneficio¹¹.

Bajo este marco normativo, el IGAC expidió la Resolución 1040 de 2023, modificada parcialmente por la Resolución 746 de 2024, que tiene por objeto establecer el régimen de la gestión catastral con enfoque multipropósito para la adopción del modelo de gestión y operación catastral, definir las condiciones

¹¹ "Artículo 2.2.2.5.12. Contratación de operadores catastrales. Los gestores catastrales podrán contratar operadores catastrales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo anterior. En el contrato debe estipular claramente el alcance de las obligaciones a cargo del operador catastral. Las actividades, productos y subproductos contratados deberán guardar relación directa con la prestación del servicio público de gestión catastral.

Parágrafo 1º. La remuneración de los operadores catastrales contratados por los gestores catastrales deberá fundarse en un estudio de mercado que tenga en cuenta un análisis de costo-beneficio de la respectiva contratación según las necesidades y particularidades del territorio a intervenir.

Parágrafo 2º. Los operadores autorizados para realizar asociaciones con los EAT a los que se refiere el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019 para la prestación del servicio público de la gestión catastral serán los operadores catastrales. La participación de los operadores catastrales en estas asociaciones corresponderá las labores operativas señaladas en el artículo 79 de la misma ley".



FORMATO PQRS

de habilitación y deshabilitación de gestores catastrales, regular los procesos de la gestión catastral, determinar las especificaciones técnicas de la base de datos, la adopción de la guía para la elaboración de planes de calidad en la formación y actualización catastral y conformar la Instancia Técnica Asesora para la Gestión Catastral. En su ámbito de aplicación determina que el régimen de gestión catastral establecido es de obligatorio cumplimiento para todos los gestores y operadores catastrales del país.

Adicionalmente, es importante indicar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adoptó un documento tipo en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, el cual concreta una de las formas de prestación del servicio público de gestión catastral, fundamentado particularmente en los artículos 2.2.2.5.6 y 2.2.2.5.7 del Decreto 1983 de 2019, modificado por el Decreto 1608 de 2022. El primero, referente a la facultad que tienen las entidades territoriales no habilitadas para contratar con un gestor catastral la prestación integral del servicio público en su territorio; mientras que el segundo artículo, entre otros requerimientos, dispone que la contratación de este servicio podrá realizarse a través de contratación directa, observando los principios de selección objetiva y transparencia, por tratarse de un contrato interadministrativo.

De este modo, la minuta tipo materializa la forma de prestación del servicio público de gestión catastral de manera integral, mediante el cual un municipio decide contratar a un gestor catastral habilitado para la prestación de este servicio, lo cual, debe realizarse mediante un contrato interadministrativo. Este documento contiene las condiciones que deben incorporarse en las minutas para contratos interadministrativos para la ejecución de las actividades de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Conforme con lo expuesto, resulta evidente que el servicio público de gestión catastral cuenta con un régimen normativo específico y prevalente, el cual debe observarse estrictamente en los procesos de habilitación, contratación y operación de dicho servicio. Esta regulación especial delimita el marco dentro del cual deben actuar los operadores catastrales, incluyendo las condiciones técnicas, jurídicos y financieros que deben acreditar.

FORMATO PQRSD

En este contexto, no se advierte que la figura de *alianza estratégica con riesgo separado* haya sido expresamente prevista ni reconocida dentro del marco jurídico aplicable a la gestión catastral. En consecuencia, su celebración en los términos señalados en este concepto no puede asumirse de forma automática en los procesos de contratación de operadores catastrales, sino que requiere un análisis en función de la normativa especial vigente.

Adicionalmente, en los casos en que se utilicen documentos tipo, se debe tener presente que estos instrumentos son de cumplimiento obligatorio. Por tanto, cualquier esquema de prestación del servicio de gestión catastral que se pretenda implementar dentro del ámbito de aplicación de dichos documentos tipo debe ajustarse estrictamente a su contenido, sin introducir mecanismos contractuales no contemplados.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Ley 80 de 1993, artículos 7, 13, 32 y 40.



FORMATO PQRSD

- Código Civil, artículo 1602.
- Decreto 1170 de 2015, artículos 2.2.2.1.5, 2.2.2.5.12, 2.2.2.5.6 y 2.2.2.5.7
- Resolución 1040 de 2023 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- Ley 1955 de 2019, artículo 79.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre el alcance de los documentos tipo de gestión catastral multipropósito en los oficios con radicado No. P20201203000378 del 2 de diciembre de 2020 y en los conceptos C-809 del 11 de febrero de 2021, C-097 del 23 de marzo de 2021, C-159 del 20 de mayo de 2021, C-261 de 22 de junio de 2021, C-564 de 11 de octubre de 2021, C-666 del 22 de diciembre de 2021, C-731 del 26 de enero de 2022, C-302 del 12 de mayo de 2022, C-551 del 29 de agosto de 2022, C-342 del 25 de abril de 2025 y C-562 del 19 de junio de 2025. Estos conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

También le contamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.



FORMATO PQRS

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE