**ENAJENACIÓN DE BIENES – Alcance de la expresión – Bienes – Clasificación – Muebles – Inmuebles**

La enajenación se define como la transferencia del derecho real sobre un bien. Como indica la doctrina,” Dar –en sentido restringido–, traditar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en el Código Civil. Cuando se da, se enajena. Cuando se tradita, se enajena, Cuando se enajena, se da o se tradita. Y, finalmente, cuando ocurre cualquiera de tales fenómenos, se dispone”. Lo más usual es que la enajenación se lleve a cabo respecto del derecho de propiedad; y en tal caso se efectúa a través de los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil, pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales. Entretanto, el artículo 1521 del Código Civil dispone que se presenta objeto ilícito en la enajenación i) “De las cosas que no están en el comercio”, ii) “De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona” y iii) “De las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello”.

[…]

**ENAJENACIÓN DE BIENES – Muebles – Modalidad**

El Decreto 1082 de 2015 […] en el artículo 2.2.1.2.2.1.1., establece que la selección abreviada es la modalidad de selección por excelencia para la enajenación de bienes del Estado.

La Entidad Estatal que vaya a dar de baja sus bienes muebles que no utilizan debe hacer un inventario y ofrecerlos a título gratuito a las Entidades Estatales a través de un acto administrativo motivado. Dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo, la Entidad Estatal interesada debe manifestar interés y señalar la necesidad funcional que pretende justificar la necesidad que pretende satisfacer con el bien y las razones que justifican su solicitud.

Bogotá D.C., [Día] de [Mes.NombreCapitalizado] de [Año]

Señora

**Edna Montero**

magdismon@gmail.com

Bogotá D.C.

****

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C- 309 de 2024** |
| Temas:  | ENAJENACIÓN DE BIENES A TÍTULO GRATUITO – Definición – Contrato de donación / CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Régimen jurídico.  |
|  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240709006970 |

Estimada señora Montero:

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 su solicitud de consulta de fecha 9 de julio de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“Podrían orientarme desde la óptica jurídica - contractual respecto a la compraventa de inmuebles de propiedad de una entidad estatal las siguientes inquietudes:

1. ¿La permuta de inmuebles opera entre una entidad estatal y un particular?

2. En caso afirmativo ¿cuál es el procedimiento o la modalidad de selección a aplicar? o se deberían adelantar dos procesos: el de la contratación la enajenación de acuerdo con los arts. 2.2.1.2.2.1.1. y siguientes del DCTO 1082 de 2015 y luego la adquisición por contratación directa?

3. En caso de realizarse el procedimiento de enajenación conforme al Decreto 1082 de 2015 y no adjudicarse a nadie o declararse desierto ¿ que procedimiento se puede hacer para proceder a la venta del inmueble? :[sic]”

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 su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídico: ¿Cuál es modalidad de selección aplicable para la enajenación de bienes muebles del Estado a título gratuito?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| El literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995, se realiza a través de la modalidad de selección abreviada.En virtud de ello, el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, dispuso en los artículos 2.2.1.2.2.1.1. y siguientes, las reglas que deben tener en cuenta las Entidades Estatales, cuando utilicen dicha modalidad de selección para enajenar sus bienes fiscales, para lo cual, la Entidad Estatal interesada en realizar dicho proceso de enajenación deberá determinar, en primer lugar, si los bienes sobre los cuales requiere realizar la enajenación son muebles o inmuebles, lo que va a incidir en las reglas que deberá aplicar de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015 |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* La enajenación se define como la transferencia del derecho real[[1]](#footnote-2) sobre un bien[[2]](#footnote-3). Como indica la doctrina, “Dar –en sentido restringido–, traditar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en el Código Civil. Cuando se da, se enajena. Cuando se tradita, se enajena, cuando se enajena, se da o se tradita. Y, finalmente, cuando ocurre cualquiera de tales fenómenos, se dispone”[[3]](#footnote-4). Lo más usual es que la enajenación se lleve a cabo respecto del derecho de propiedad[[4]](#footnote-5); y en tal caso se efectúa a través de los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil[[5]](#footnote-6), pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales[[6]](#footnote-7). Entretanto, el artículo 1521 del Código Civil dispone que se presenta objeto ilícito en la enajenación: i) “De las cosas que no están en el comercio”, ii) “De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona” y iii) “De las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello”.
* La enajenación de bienes a título gratuito está relacionada con el contrato de donación, definido en Código Civil como “un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta”8. El Consejo de Estado[[7]](#footnote-8) sostuvo respecto de la definición de la donación del Código Civil, que era naturalmente imprecisa toda vez que la donación es un verdadero “contrato” y no solo un acto, lo anterior porque para el perfeccionamiento del “contrato” concurre i) la voluntad dispositiva de la persona que pretende entregar parte de su patrimonio –donante– y ii) la aceptación de quien recibirá el beneficio económico –donatario–9. Conforme a lo anterior, la celebración de un contrato de donación se constituye como un verdadero acto traslaticio del dominio10.
* Respecto del tipo de bienes que pueden ser objeto de donación es importante resaltar, en primer lugar, que el artículo 654 del Código Civil clasifica las cosas corporales en muebles e inmuebles. El artículo 655 define los bienes muebles como los que *“pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales* (*que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas”*, mientras que el artículo 656 define los inmuebles así: *“Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos”.* No obstante, esta definición se refiere a los inmuebles por naturaleza, pues el Código también considera inmuebles a las cosas que en principio eran muebles, pero que por su destinación o adhesión mutan su categoría.

Por otro lado, el artículo 674 del Código Civil define los bienes de dominio público como aquellos que *“(…) pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio”.*

Los bienes de dominio público, de acuerdo con la sentencia C- 183 de 2003 de la Corte Constitucional, son “*el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad”*. Dentro de esta categoría se encuentran los bienes fiscales y los bienes de uso público.[[8]](#footnote-9) Los bienes fiscales, de acuerdo con el Alto Tribunal Constitucional[[9]](#footnote-10), están destinados a la prestación de servicios públicos que la Administración utiliza de forma inmediata, como los edificios donde funcionan las oficinas públicas.

A su vez, el Consejo de Estado, define los bienes fiscales como *“aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad”[[10]](#footnote-11)*. De esta forma, sobre los bienes fiscales, a pesar de estar destinados a la prestación de servicios públicos, las Entidades Estatales tienen la facultad de disponer de ellos a través de un acto jurídico como la compraventa, la donación, el arriendo, entre otros.

Acerca de los bienes de uso público, el Consejo de Estado los define como *“aquellos cuya titularidad pertenece al Estado y se hallan destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio, están sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos el Estado ejerce derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general”[[11]](#footnote-12).* Por lo tanto, como estos bienes están destinados al uso de los habitantes de un territorio, el Estado no puede disponer de ellos por encontrarse fuera del comercio[[12]](#footnote-13).

En ese orden de ideas, los bienes sobre los cuales puede recaer el acto de enajenación a título gratuito (donación) son los bienes fiscales muebles o inmuebles y no los bienes de uso público.

* Ahora bien, el literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995, se realiza a través de la modalidad de selección abreviada. En virtud de ello, el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, dispuso en los artículos 2.2.1.2.2.1.1. y siguientes, las reglas que deben tener en cuenta las Entidades Estatales, cuando utilicen dicha modalidad de selección para enajenar sus bienes fiscales, para lo cual, la Entidad Estatal interesada en realizar dicha proceso de enajenación deberá determinar, en primer lugar, si los bienes sobre los cuales requiere realizar la enajenación son muebles o inmuebles, lo que va a incidir en las reglas que deberá aplicar de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015[[13]](#footnote-14).
* En este sentido, si los bienes que van a ser enajenados por la Entidad Estatal se clasifican en bienes muebles, y es de su querer darlos a título gratuito a otras Entidades Estatales en virtud de lo consagrado en el artículo 2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, la Entidad Estatal que vaya a dar de baja sus bienes, deberá realizar, en primer lugar, un inventario de los bienes muebles que no utilizan y, a continuación, se la habilita para ofrecerlos a título gratuito a las demás Entidades Estatales a través de un acto administrativo que deberá publicar en su página Web.
* Posterior a ello, la norma en mención indica que dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo, la Entidad Estatal interesada en adquirir estos bienes a título gratuito debe manifestar su interés, y con ella, debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien conjuntamente con las razones que justifican su solicitud.
* Finalmente, la norma señala que, si hay dos o más manifestaciones de interés de Entidades Estatales para el mismo bien, la Entidad Estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia, sin que existan más normas complementarias o posteriores que hayan regulado con mayor detalle el procedimiento en mención.
1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 80 de 1993
* Ley 1150 de 2007
* Artículo 2.2.1.2.2.1.1 Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015
* Jurisprudencia del Consejo de Estado. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias-consejo-de-estado/>
* Guías y manuales expedidos por la ANCP-CCE. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los Conceptos número conceptos identificados con el radicado No. 2201913000007905 del 23 de octubre de 2019, 2201913000008259 del 6 de noviembre de 2019, C-186 del 17 de marzo de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-397 del 18 de julio de 2022 y C-704 de 2022, entre otros. Estos y otros 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>.

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Te invitamos también a revisar la tercera edición del  Boletín de Relatoría de 2024 en el cual podrás consultar en detalle el marco normativo de documentos tipo: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/files\_2020/boletin\_de\_realtoria\_iii.pdf](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsites%2Fcce_public%2Ffiles%2Ffiles_2020%2Fboletin_de_realtoria_iii.pdf&data=05%7C02%7Cdiana.blanco%40colombiacompra.gov.co%7C992f1c9609394a8da8fe08dcc1676546%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638597897041564472%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=lvuYqP1%2B9HEuVZ9iFExnA5irEGXugcdLldWqOKYQRN4%3D&reserved=0).

De otra parte, te informamos que entre el 15 al 29 de agosto de 2024 estará disponible para comentarios la Guía para Promover la Participación de las MIPYMES en los Procesos de Compra y Contratación Pública. Esta nueva versión desarrolla  lineamientos para la aplicación de los incentivos regulados por normas como la Ley 2069 de 2020 y los decretos 1860 de 2021, 142 de 2023 y el 874 de 2024. Te invitamos a participar dejando tus observaciones en los siguientes enlaces:
• [https://www.sucop.gov.co/entidades/colombiacompra/Normativa?IDNorma=17363](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.sucop.gov.co%2Fentidades%2Fcolombiacompra%2FNormativa%3FIDNorma%3D17363&data=05%7C02%7Cdiana.blanco%40colombiacompra.gov.co%7C992f1c9609394a8da8fe08dcc1676546%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638597897041575387%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=%2FvuQBL5xW3GYBaYcCWYrgysKb7acoGXiauy6a8PeJuU%3D&reserved=0)

• [https://www.colombiacompra.gov.co/content/convocatorias](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fcontent%2Fconvocatorias&data=05%7C02%7Cdiana.blanco%40colombiacompra.gov.co%7C992f1c9609394a8da8fe08dcc1676546%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638597897041583739%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=T4VkqXb2oK8c%2FAwre68UCyy6n0YPxVBaqk6CfTraZH0%3D&reserved=0)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

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.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Diana Carolina Blanco Rodriguez Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Libardo Alberto Verjel de FilippisAsesor Experto G3 Grado 08 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. En los términos del artículo 665 del Código Civil: “Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin especto a determinada persona.

“Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales”. [↑](#footnote-ref-2)
2. Según el Diccionario del español jurídico, enajenar es “Disponer de un bien o derecho transmitiendo su titularidad”. En sitio web: https://dej.rae.es/lema/enajenar. Por su parte, la jurisprudencia ha definido la enajenación del siguiente modo: “En términos jurídicos "enajenación" significa "La transmisión de la propiedad de una cosa, a cambio de otra (como en la compraventa y en la permuta) o gratuitamente (como en la donación y el préstamo sin interés).

“Igualmente, para la doctrina la palabra enajenación en su sentido natural indica la transmisión de cualquier derecho patrimonial de una cabeza a otra, por lo que constituye una adquisición derivada por acto entre vivos del contenido total o parcial de un derecho” (Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 6 de febrero de 2006. Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa. Expediente: 14.123). [↑](#footnote-ref-3)
3. VELÁSQUEZ, Hernán Darío. Estudio sobre obligaciones. Bogotá: Temis, 2010. p. 10. [↑](#footnote-ref-4)
4. Así, para Dávila, “enajenar es comprensivo de un acto traslaticio de dominio” (DÁVILA, Op.cit., p. 475). [↑](#footnote-ref-5)
5. “ Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción”. [↑](#footnote-ref-6)
6. Según el artículo 749 del Código Civil “Si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas”. [↑](#footnote-ref-7)
7. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 25 de mayo de 2016. M.P. Hernán Andrade Rincón. [↑](#footnote-ref-8)
8. Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia C-183 de 2003. Expediente D-4244. [↑](#footnote-ref-9)
9. Ibídem [↑](#footnote-ref-10)
10. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 30 de abril de 2012. Expediente 21.699. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-11)
11. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 19 de julio de 2018, Expediente 36.711. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. [↑](#footnote-ref-12)
12. Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia C-183 de 2003. Expediente D-4244. [↑](#footnote-ref-13)
13. Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.2.2.1.1. Aplicación. La selección abreviada es la modalidad para la enajenación de bienes del Estado, la cual se rige por las disposiciones contenidas en el presente capítulo, salvo por las normas aplicables a la enajenación de los bienes a cargo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado y la enajenación de que tratan la Ley 226 de 1995, el Decreto-Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006”. [↑](#footnote-ref-14)