



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Bienes 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.

BIENES PÚBLICOS – Tipos

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. Los bienes fiscales, de acuerdo con el Alto Tribunal Constitucional, 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”*. 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.

BIENES – Comuneros – Reglas – Código Civil

En efecto, el artículo 2322 dispone que esta comunidad constituye un cuasicontrato, lo que significa que surge por el solo hecho de la coexistencia de derechos de propiedad sobre la cosa común y no por la manifestación de voluntad de los copropietarios. Esta caracterización permite aplicar plenamente el régimen civil de la comunidad a las relaciones entre la entidad estatal y los particulares en su condición de comuneros. Al respecto, el precitado artículo dispone: *“La comunidad de una cosa universal o singular,*

FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

entre dos o mas (sic) personas, sin que ninguna de ellas haya contratado sociedad, o celebrado otra convención relativa a la misma cosa, es una especie de cuasicontrato”.

El artículo 2323 del Código Civil complementa esta noción al señalar que el derecho de cada comunero se asemeja al del socio sobre el haber social, en tanto se trata de una cuota ideal, abstracta e indivisa, que no recae sobre una parte materialmente delimitada del bien. Esta naturaleza proindiviso de la comunidad determina que los comuneros no puedan ejercer su derecho sobre porciones físicas específicas del bien ni sobre la totalidad del mismo, sino únicamente sobre su participación ideal. La indivisión no solo preserva la unidad jurídica del objeto, sino que también delimita el alcance de las facultades de cada titular, evitando que uno de ellos altere unilateralmente la estructura del derecho común. En consecuencia, la comunidad se caracteriza por un equilibrio entre la autonomía individual de cada comunero y la necesidad de mantener la integridad del bien compartido.

ENAJENACIÓN DE BIENES – Modalidad de contratación

En relación con la modalidad de selección 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, para lo cual podrán utilizarse instrumentos de subasta y en general de todos aquellos mecanismos autorizados por el derecho privado, siempre y cuando en desarrollo del proceso de enajenación se garantice la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva. Adicionalmente, establece que para la venta de los bienes debe tenerse como base el valor del avalúo comercial y ajustar dicho avalúo de acuerdo con los gastos asociados al tiempo de comercialización esperada, administración, impuestos y mantenimiento, para determinar el precio mínimo al que se debe enajenar el bien, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

En virtud de lo anterior, la subsección 1 de la sección 2 del capítulo II del Decreto 1082 de 2015 dispuso en los artículos 2.2.1.2.2.1.1. y siguientes, las reglas generales que deben aplicar las Entidades Estatales para la enajenación de los bienes del Estado señalando que “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”.

ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES – Título gratuito – CISA – Bienes inmuebles que no requieran para el ejercicio de funciones

En relación con la enajenación de cuotas parte de entidades estatales sobre inmuebles común y proindiviso, es pertinente tener en cuenta que existe una regla especial para entidades del orden nacional. Para ello, se acude al artículo 2.2.1.2.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 que estableció que la enajenación de bienes de las entidades estatales del



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

orden nacional a la Central de Inversiones CISA S.A., de que se refiere el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 047 de 2014 y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, debe hacerse de conformidad con las reglas establecidas en tales normas. En esta línea, el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 modificado por el artículo 330 de la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" dispone que todas las entidades públicas del orden nacional deben transferir a CISA, a título gratuito y por medio de un acto administrativo, los bienes inmuebles, participaciones accionarias y activos de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones. Es decir, para efectos de la consulta, las entidades del orden nacional están en la obligación de transferir a CISA, a título gratuito los bienes inmuebles que no necesitan para el ejercicio de sus funciones como Administración Pública. Por otro lado, CISA podrá gestionarlos, comercializarlos o transferirlos a entidades públicas a título, ya sea gratuito u oneroso para el desarrollo de proyectos, según lo dispuesto por la ley.

A su vez, el artículo 2.2.1.2.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015 determinó que cuando las Entidades Estatales no están obligadas a cumplir con la transferencia de los bienes que no use, a CISA S.A. pueden realizar directamente la enajenación, o contratar para ello promotores, bancas de inversión, martillos, comisionistas de bolsas de bienes y productos, o cualquier otro intermediario idóneo, según corresponda al tipo de bien a enajenar. En este sentido, para la enajenación de los bienes del Estado las entidades del orden nacional deben realizar una revisión para determinar si les resulta aplicable el supuesto de transferencia de bienes a CISA S.A. y en caso de que se cumpla dicho supuesto, deberán a título gratuito y mediante un acto administrativo, los bienes inmuebles, participaciones accionarias y activos de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones.

ENAJENACIÓN DE BIENES – Modalidad de selección – Reglas

Teniendo en cuenta lo precisado, es pertinente acudir a la subsección 2 de la sección 2 del capítulo II del Decreto 1082 de 2015, el cual establece 3 mecanismos de enajenación de los bienes del Estado: i) la enajenación directa por sobre cerrado, que se llevará a cabo mediante el procedimiento allí contemplado, ii) la enajenación directa a través de subasta pública, para lo cual la entidad deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015 sobre subasta inversa, pero teniendo en cuenta que el bien debe ser adjudicado al oferente que haya ofrecido el mayor valor a pagar por los bienes objeto de enajenación y en consecuencia, el margen mínimo debe ser al alza, y iii) la enajenación a través de intermediarios idóneos, en cuyo caso la venta debe realizarse a través de subasta pública, o mediante el mecanismo de derecho privado que se convenga con el intermediario.

Ahora bien, las reglas que deben tener en cuenta las Entidades Estatales varían dependiendo si los bienes sobre los cuales requiere realizar la enajenación son muebles o inmuebles. De esta manera, la subsección 3 de la sección 2 del capítulo II del Decreto 1082 de 2015 se refiere a los bienes inmuebles y establece varios aspectos que se



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

deberán realizar en estos casos: i) *avaluar el bien objeto de enajenación, el cual puede estar a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o de una persona especializada inscrita en el Registro Nacional de Avaluadores que lleva la Superintendencia de Industria y Comercio*; ii) *establecer el precio mínimo de venta con base en las variables señaladas en el artículo 2.2.1.2.2.3.2 del Decreto 1082 de 2015*; iii) la escritura pública debe otorgarse en la notaría de reparto correspondiente, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la fecha en la cual el adjudicatario acredite el pago total del precio de venta; iv) Los derechos notariales, los gastos de fotocopias, autenticaciones y los impuestos de venta y registro se liquidarán y pagarán de conformidad con las normas legales vigentes sobre la materia, y v) se debe entregar el inmueble dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha del registro, previa presentación del certificado de tradición y libertad en el que conste la inscripción de la escritura pública de venta del inmueble.

PROCESO DIVISORIO – Reglas – Requisitos – Condiciones

El artículo 414 regula el derecho de compra dentro del proceso divisorio, otorgando a los comuneros demandados la posibilidad de adquirir la cosa común antes de que se adelante el remate. Este derecho debe ejercerse dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria del auto que ordena la venta, y si varios comuneros lo ejercen, la adquisición se distribuye en proporción a sus cuotas. El juez fija el precio correspondiente a cada comunero con base en el avalúo y ordena la consignación del valor dentro de los diez días siguientes, salvo que los demás comuneros otorguen un plazo mayor, que no puede exceder de dos meses. Si la consignación se realiza oportunamente, el juez adjudica el derecho mediante sentencia, consolidando la adquisición preferente.

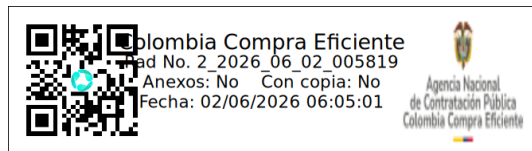
[...]

En suma, el proceso divisorio se erige como el mecanismo a través del cual los comuneros de un inmueble proindiviso pueden lograr la enajenación del bien y, además, acceder preferencialmente a la cuota parte que pertenece a una entidad estatal. Solo en este contexto judicial, aplica el derecho de compra y, en su defecto, la posibilidad de adquirir el bien en remate con las ventajas previstas por la ley. Así mismo, en cuanto a la transacción que se adelante en el marco del proceso judicial deberá ser objeto de revisión, conforme a las reglas del artículo 312 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso-, así como lo prescrito en el artículo 313. Fuera de este escenario judicial, la entidad estatal puede enajenar libremente su cuota ideal sin que exista derecho de preferencia alguno a favor de los demás comuneros, conforme a lo regulado en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, explicado en las razones de este concepto.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 2 de junio de 2026

Señora
Shaiel Sabine Fierro Gómez
shaielfie28@gmail.com
Bogotá D.C.



Concepto C-655 de 2026

Temas: ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Bienes Inmuebles / BIENES PÚBLICOS – Tipos / BIENES – Comuneros – Reglas – Código Civil / ENAJENACIÓN DE BIENES – Modalidad de contratación / ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES – título gratuito -CISA – bienes inmuebles que no requieran para el ejercicio de funciones / ENAJENACIÓN DE BIENES – Modalidad de selección – Reglas / PROCESO DIVISORIO – Reglas – Requisitos – Condiciones.

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_04_21_005385

Estimada Señora Fierro:

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 por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud de consulta del 21 de abril de 2026, en la cual manifiesta:

“1. ¿Una entidad pública sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública puede vender un bien inmueble fiscal indivisible a un particular en un proceso divisorio, con fundamento en el Artículo 414 del Código General del Proceso, sin que eluda la modalidad de selección abreviada prevista en los artículos 2.2.1.2.2.1.1 al 2.2.1.2.2.3.5. del Decreto 1082 de 2015?



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2. En caso de que lo pueda hacer, ¿La venta del bien fiscal en el escenario del proceso divisorio debe sujetarse al procedimiento ordinario de enajenación de bienes estatales previsto en los artículos 2.2.1.2.2.1.1 al 2.2.1.2.2.3.5. del Decreto 1082 de 2015?
3. Una vez la entidad pública ha iniciado un proceso divisorio con el fin de obtener la venta del inmueble fiscal ¿Es posible que celebre un contrato de transacción con uno de los demandados comuneros -particular- para vender su parte en el bien inmueble y presentar esa transacción para aprobación del juez del proceso judicial?”.
4. De manera complementaria, solicito precisar si la venta judicial del bien fiscal en el marco del proceso divisorio desplaza o no la aplicación de la modalidad de selección abreviada prevista para la enajenación de bienes del Estado y, ese caso, la venta se hace conforme con las reglas aplicables a ese proceso judicial”.

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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

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, objeto de su consulta.

I. Problema planteado:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, esta Agencia procede a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Cuáles son las reglas aplicables a la enajenación de un bien inmueble fiscal indivisible por parte de una entidad pública y, en particular, si dicha enajenación puede realizarse a través del proceso divisorio regulado en el artículo 414 del Código General del Proceso incluyendo la posibilidad de celebrar una transacción dentro de este?

II. Respuesta:

En relación con el problema jurídico, se precisa que con la enajenación de cuotas parte de entidades estatales sobre inmuebles común y proindiviso, es pertinente tener en cuenta que existe una regla especial para entidades del orden nacional. Para ello, se acude al artículo 2.2.1.2.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 que estableció que la enajenación de bienes de las entidades estatales del orden nacional a la Central de Inversiones CISA S.A., de que se refiere el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 047 de 2014 y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, debe hacerse de conformidad con las reglas establecidas en tales normas. En esta línea, el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 modificado por el artículo 330 de la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" dispone que todas las entidades públicas del orden nacional deben transferir a CISA, a título gratuito y por medio de un acto administrativo, los bienes inmuebles, participaciones accionarias y activos de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones. Es decir, para efectos de la consulta, las entidades del orden nacional están en la obligación de transferir a CISA, a título gratuito los bienes inmuebles que no necesitan para el ejercicio de sus funciones como Administración Pública. Por otro lado, CISA podrá gestionarlos, comercializarlos o transferirlos a entidades públicas a título, ya sea gratuito u oneroso para el desarrollo de proyectos, según lo dispuesto por la ley.

A su vez, el artículo 2.2.1.2.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015 determinó que cuando las Entidades Estatales no están obligadas a cumplir con la transferencia de los bienes que no use, a CISA S.A. pueden realizar directamente la enajenación, o contratar para ello promotores, bancas de inversión, martillos, comisionistas de bolsas de bienes y productos, o cualquier otro intermediario idóneo, según corresponda al tipo de bien a enajenar. En



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

este sentido, para la enajenación de los bienes del Estado las entidades del orden nacional deben realizar una revisión para determinar si les resulta aplicable el supuesto de transferencia de bienes a CISA S.A. y en caso de que se cumpla dicho supuesto, deberán a título gratuito y mediante un acto administrativo, los bienes inmuebles, participaciones accionarias y activos de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones.

Teniendo en cuenta lo precisado, se acude a la subsección 2 de la sección 2 del capítulo II del Decreto 1082 de 2015, el cual establece 3 mecanismos de enajenación de los bienes del Estado: i) la enajenación directa por sobre cerrado, que se llevará a cabo mediante el procedimiento allí contemplado, ii) la enajenación directa a través de subasta pública, para lo cual la entidad deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015 sobre subasta inversa, pero teniendo en cuenta que el bien debe ser adjudicado al oferente que haya ofrecido el mayor valor a pagar por los bienes objeto de enajenación y en consecuencia, el margen mínimo debe ser al alza, y iii) la enajenación a través de intermediarios idóneos, en cuyo caso la venta debe realizarse a través de subasta pública, o mediante el mecanismo de derecho privado que se convenga con el intermediario.

Así pues, en principio debe acudir a las reglas de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 para la venta de cuotas partes sobre bienes inmuebles común y proindiviso, sin embargo, también es procedente si se adelanta un proceso divisorio, es decir, cuando uno o varios comuneros promueven judicialmente la venta de la cosa común. Solo en ese escenario, es posible que el derecho de compra previsto en el Código General del Proceso, permita a los demás comuneros adquirir con preferencia la participación ideal de la entidad estatal.

En este contexto, el proceso divisorio se erige como el mecanismo mediante el cual los comuneros de un inmueble proindiviso pueden lograr la enajenación del bien y, además, acceder preferencialmente a la cuota parte que pertenece a una entidad estatal. Solo en este contexto judicial, aplica el derecho de compra y, en su defecto, la posibilidad de adquirir el bien en remate con las ventajas previstas por la ley. Así mismo, en cuanto a la transacción que se adelante en el marco del proceso judicial deberá ser objeto de revisión, conforme a las reglas del artículo 312 de la Ley 164 de 2012 -

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Código General del Proceso- y demás disposiciones. Fuera de este escenario judicial, la entidad estatal puede enajenar libremente su cuota ideal sin que exista derecho de preferencia alguno a favor de los demás comuneros, conforme a lo regulado en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, explicado en las razones de este concepto.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la enajenación de bienes muebles de entidades públicas debe realizarse 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 interpretarse 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 la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La enajenación se define como la transferencia del derecho real¹ sobre un bien². 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. Lo más

¹ En los términos del artículo 665 del Código Civil: “Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto 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”.

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. C.P. María Inés Ortiz Barbosa. Exp. 14.123).

³ VELÁSQUEZ, Hernán Darío. Estudio sobre obligaciones. Bogotá: Temis, 2010. p. 10.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 Civil⁴, pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales⁵. 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*”. El Consejo de Estado⁶ 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–

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

⁴ “Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción”.

⁵ Según el artículo 749 del Código Civil “Si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas”.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2016. C.P. Hernán Andrade Rincón.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.⁷ Los bienes fiscales, de acuerdo con el Alto Tribunal Constitucional⁸, 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*”⁹. 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*

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 2003. Sala Plena. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁸ Ibídem

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 30 de abril de 2012. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Exp. 21.699.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*interés general*¹⁰. 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 comercio¹¹. 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.

ii. Con respecto a los casos en que una entidad estatal comparte la propiedad de un bien con particulares, resulta pertinente acudir a las reglas del Código Civil, conforme a la remisión normativa prevista en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. En este escenario, cuando varias personas —incluida una entidad pública— ostentan simultáneamente la titularidad de un mismo bien sin haber celebrado entre ellas un contrato de sociedad ni otro acuerdo que regule expresamente dicha situación, se configura una comunidad en los términos del Capítulo III del Título XXXIII del Código Civil.

En efecto, el artículo 2322 dispone que esta comunidad constituye un cuasicontrato, lo que significa que surge por el solo hecho de la coexistencia de derechos de propiedad sobre la cosa común y no por la manifestación de voluntad de los copropietarios. Esta caracterización permite aplicar plenamente el régimen civil de la comunidad a las relaciones entre la entidad estatal y los particulares en su condición de comuneros. Al respecto, el precitado artículo dispone: “La comunidad de una cosa universal o singular, entre dos o mas (sic) personas, sin que ninguna de ellas haya contratado sociedad, o celebrado otra convención relativa a la misma cosa, es una especie de cuasicontrato”.

El artículo 2323 del Código Civil¹² complementa esta noción al señalar que el derecho de cada comunero se asemeja al del socio sobre el haber social, en tanto se trata de una cuota ideal, abstracta e indivisa, que no recae sobre una parte materialmente delimitada del bien. Esta naturaleza proindiviso de la comunidad determina que los comuneros no puedan ejercer su derecho sobre porciones físicas específicas del bien ni sobre la totalidad del mismo, sino únicamente sobre su participación ideal. La indivisión no solo preserva la unidad jurídica del objeto, sino que también delimita el alcance de las facultades de

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de julio de 2018, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Exp. 36.711.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹² Artículo 2323. El derecho de cada uno de los comuneros sobre la cosa común, es el mismo que el de los socios en el haber social.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cada titular, evitando que uno de ellos altere unilateralmente la estructura del derecho común. En consecuencia, la comunidad se caracteriza por un equilibrio entre la autonomía individual de cada comunero y la necesidad de mantener la integridad del bien compartido.

En materia de disposición de derechos, el artículo 1868 del Código Civil establece una regla: "Si la cosa es común de dos o más personas proindiviso, entre las cuales no intervenga contrato de sociedad, cada una de ellas podrá vender su cuota, aún sin el consentimiento de las otras". En otras palabras, cada comunero puede enajenar libremente su cuota parte, aun sin el consentimiento de los demás, siempre que la cosa permanezca proindiviso y no exista contrato de sociedad. Esta facultad dispositiva se circunscribe estrictamente a la cuota ideal del comunero y no habilita la transferencia de porciones materiales del bien, lo que garantiza la continuidad de la comunidad y evita la fragmentación física del objeto. Así, el ordenamiento reconoce la autonomía patrimonial de cada comunero, pero la armoniza con la preservación de la naturaleza indivisa del bien común.

iii. En relación con la modalidad de selección 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, para lo cual podrán utilizarse instrumentos de subasta y en general de todos aquellos mecanismos autorizados por el derecho privado, siempre y cuando en desarrollo del proceso de enajenación se garantice la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva¹³.

¹³ e) La enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995.

En los procesos de enajenación de los bienes del Estado se podrán utilizar instrumentos de subasta y en general de todos aquellos mecanismos autorizados por el derecho privado, siempre y cuando en desarrollo del proceso de enajenación se garantice la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva.

En todo caso, para la venta de los bienes se debe tener como base el valor del avalúo comercial y ajustar dicho avalúo de acuerdo a los gastos asociados al tiempo de comercialización esperada, administración, impuestos y mantenimiento, para determinar el precio mínimo al que se debe enajenar el bien, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La enajenación de los bienes que formen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, Frisco, se hará por la Dirección Nacional de Estupefacientes, observando los principios del artículo 209 de la Constitución Política y la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las recomendaciones que para el efecto imparta el Consejo Nacional de Estupefacientes.

El Reglamento deberá determinar la forma de selección, a través de invitación pública de los profesionales inmobiliarios, que actuarán como promotores de las ventas, que a su vez, a efecto de avalúos de los bienes, se servirán de evaluadores debidamente inscritos en el Registro Nacional de Avaluadores y quienes responderán por sus actos solidariamente con los promotores.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Adicionalmente, establece que para la venta de los bienes debe tenerse como base el valor del avalúo comercial y ajustar dicho avalúo de acuerdo con los gastos asociados al tiempo de comercialización esperada, administración, impuestos y mantenimiento, para determinar el precio mínimo al que se debe enajenar el bien, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

En virtud de lo anterior, la subsección 1 de la sección 2 del capítulo II del Decreto 1082 de 2015 dispuso en los artículos 2.2.1.2.2.1.1. y siguientes, las reglas generales que deben aplicar las Entidades Estatales para la enajenación de los bienes el Estado señalando que “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”.

En relación con la enajenación de cuotas parte de entidades estatales sobre inmuebles común y proindiviso, es pertinente tener en cuenta que existe una regla especial para entidades del orden nacional. Para ello, se acude al artículo 2.2.1.2.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 que estableció que la enajenación de bienes de las entidades estatales del orden nacional a la Central de Inversiones CISA S.A.¹⁴, de que se refiere el artículo 238 de la Ley 1450 de

Las reglas y procedimientos que deberán atender la administración y los promotores y la publicidad del proceso deberán garantizar la libre concurrencia y oportunidad de quienes participen en el mismo.

Los bienes serán enajenados a través de venta directa en sobre cerrado o en pública subasta. La adjudicación para la venta directa deberá hacerse en audiencia pública, en donde se conozcan las ofertas iniciales y se efectúe un segundo ofrecimiento, frente al cual se adjudicará el bien a quien oferte el mejor precio. En la subasta pública, de acuerdo con el reglamento definido para su realización, el bien será adjudicado al mejor postor.

La venta implica la publicación previa de los bienes en un diario de amplia circulación nacional, con la determinación del precio base. El interesado en adquirir bienes deberá consignar al menos el 20% del valor base de venta para participar en la oferta.

¹⁴ “Artículo 91 de la Ley 795 de 2003. *Régimen de los actos y contratos de la Central de Inversiones S.A.* La Central de Inversiones S.A. CISA mantendrá su carácter de sociedad de economía mixta indirecta del orden nacional, tendrá naturaleza única y se sujetará en la celebración de todos sus actos y contratos al régimen de derecho privado que para la realización de las operaciones del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras se contempla en el artículo 316, numeral 1 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El régimen legal aplicable a los empleados de la Central de Inversiones S.A. será el mismo de los trabajadores del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Parágrafo 1º. En desarrollo de lo previsto en el parágrafo del artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Central de Inversiones S.A. CISA podrá asumir la administración no fiduciaria de los activos excluidos de los establecimientos de crédito a que se refiere la mencionada disposición, con los cuales se conformará un patrimonio.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

2011 y el Decreto 047 de 2014 y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, debe hacerse de conformidad con las reglas establecidas en tales normas. En esta línea, el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 modificado por el artículo 330 de la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"¹⁵ dispone que todas las entidades públicas del orden nacional deben transferir a CISA, a título gratuito y por medio de un acto administrativo, los bienes inmuebles, participaciones accionarias y activos de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones. Es decir, para efectos de la consulta, las entidades del orden nacional están en la obligación de transferir a CISA, a título gratuito los bienes inmuebles que no necesitan para el ejercicio de sus funciones como Administración Pública. Por otro lado, CISA podrá gestionarlos, comercializarlos o transferirlos a entidades públicas a título, ya sea gratuito u oneroso para el desarrollo de proyectos, según lo dispuesto por la ley.

Parágrafo 2º. Los derechos y obligaciones surgidos bajo contratos de trabajo o bajo relaciones legales y reglamentarias que se hayan celebrado o ejecutado antes de la vigencia de la presente ley conservarán su validez y se respetarán los derechos adquiridos, sin perjuicio de que la relación laboral vigente con el personal al servicio de la Central de Inversiones S.A. CISA se rija hacia el futuro por lo dispuesto en el presente artículo, para cuyo efecto la Junta Directiva de CISA adoptará las medidas que sean necesarias.

Parágrafo 3º. El régimen presupuestal de la Central de Inversiones S.A., CISA será el aplicable a las sociedades de economía mixta que desarrollan actividad financiera

¹⁵ "Artículo 238. Movilización de activos. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todas las entidades públicas del orden nacional deberán transferir a la Central de Inversiones S. A (CISA), a título gratuito y mediante acto administrativo, los bienes inmuebles, participaciones accionarias y activos de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones. CISA podrá gestionarlos, comercializarlos o transferirlos a entidades públicas a cualquier título para el desarrollo de proyectos en el marco de la presente ley.

El registro de la transferencia de los inmuebles entre las entidades públicas y CISA estará exento de los gastos e impuestos nacionales asociados a dicho acto.

Transfieranse a título gratuito a favor de Central de Inversiones S. A. CISA las acciones de propiedad del Ministerio de Transporte en los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA), sociedades portuarias y terminales de transporte cuyas participaciones accionarias sean iguales o inferiores al 49%.

Parágrafo 1º. Las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación, podrán disponer de sus activos en los términos señalados en el presente artículo.

Parágrafo 2º. Los inmuebles que se hubieran transferido por parte de las Entidades Públicas a CISA en virtud de este artículo y del artículo 26 de la Ley 1420 de 2010, que al 1º de junio de 2023 no hayan sido enajenados por CISA, podrán enajenarse por esta entidad de acuerdo con sus políticas y procedimientos.

Parágrafo 3º. Las entidades públicas podrán transferir a título gratuito a CISA los activos recibidos en virtud de la aplicación de cláusulas de reversión pactadas en sus contratos, así como autorizar la transferencia de activos remanentes de procesos de liquidación a favor de CISA como pago total o parcial de los créditos reconocidos en dichos procesos de liquidación cuando las entidades acreedoras hubieren sido reconocidas como tales.

Parágrafo 4º. Los bienes gestionados y/o comercializados por CISA deberán contar con avalúo comercial, el cual tendrá una vigencia de tres (3) años, para lo cual se aplicará lo previsto en el parágrafo del artículo 92 de la Ley 1708 de 2014. CISA podrá vender bienes inmuebles a entidades territoriales por el valor del avalúo catastral siempre y cuando sean requeridos para sedes administrativas o para el cumplimiento de metas de los Planes de Desarrollo Territorial.

Parágrafo 5º. Tratándose de entidades públicas que deban transferir activos a CISA, los cuales tengan gravámenes a favor de la nación en el marco de operaciones de crédito público, antes de realizar la transferencia deberán contar con el visto bueno previo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público".



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

A su vez, el artículo 2.2.1.2.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015¹⁶ determinó que cuando las Entidades Estatales no están obligadas a cumplir con la transferencia de los bienes que no use, a CISA S.A. pueden realizar directamente la enajenación, o contratar para ello promotores, bancas de inversión, martillos, comisionistas de bolsas de bienes y productos, o cualquier otro intermediario idóneo, según corresponda al tipo de bien a enajenar. En este sentido, para la enajenación de los bienes del Estado las entidades del orden nacional deben realizar una revisión para determinar si les resulta aplicable el supuesto de transferencia de bienes a CISA S.A. y en caso de que se cumpla dicho supuesto, deberán a título gratuito y mediante un acto administrativo, los bienes inmuebles, participaciones accionarias y activos de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones.

Teniendo en cuenta lo precisado, es pertinente acudir a la subsección 2 de la sección 2 del capítulo II del Decreto 1082 de 2015, el cual establece 3 mecanismos de enajenación de los bienes del Estado: i) la enajenación directa por sobre cerrado, que se llevará a cabo mediante el procedimiento allí contemplado, ii) la enajenación directa a través de subasta pública, para lo cual la entidad deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015 sobre subasta inversa, pero teniendo en cuenta que el bien debe ser adjudicado al oferente que haya ofrecido el mayor valor a pagar por los bienes objeto de enajenación y en consecuencia, el margen mínimo debe ser al alza, y iii) la enajenación a través de intermediarios idóneos, en cuyo caso la venta debe realizarse a través de subasta pública, o mediante el mecanismo de derecho privado que se convenga con el intermediario.

Ahora bien, las reglas que deben tener en cuenta las Entidades Estatales varían dependiendo si los bienes sobre los cuales requiere realizar la enajenación son muebles o inmuebles. De esta manera, la subsección 3 de la sección 2 del capítulo II del Decreto 1082 de 2015 se refiere a los bienes inmuebles y establece varios aspectos que se deberán realizar en estos casos: i) *avaluar el bien objeto de enajenación, el cual puede estar a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o de una persona especializada inscrita en el Registro Nacional de Avaluadores que lleva la Superintendencia de Industria y Comercio;* ii)

¹⁶ "Artículo 2.2.1.2.2.1.4. *Enajenación directa o a través de intermediario idóneo.* Las Entidades Estatales que no están obligadas a cumplir con lo establecido en el artículo anterior, pueden realizar directamente la enajenación, o contratar para ello promotores, bancas de inversión, martillos, comisionistas de bolsas de bienes y productos, o cualquier otro intermediario idóneo, según corresponda al tipo de bien a enajenar".



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecer el precio mínimo de venta con base en las variables señaladas en el artículo 2.2.1.2.2.3.2 del Decreto 1082 de 2015; iii) la escritura pública debe otorgarse en la notaría de reparto correspondiente, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la fecha en la cual el adjudicatario acredite el pago total del precio de venta; iv) Los derechos notariales, los gastos de fotocopias, autenticaciones y los impuestos de venta y registro se liquidarán y pagarán de conformidad con las normas legales vigentes sobre la materia, y v) se debe entregar el inmueble dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha del registro, previa presentación del certificado de tradición y libertad en el que conste la inscripción de la escritura pública de venta del inmueble.

Por otro lado, la subsección 4 establece las reglas aplicables a la enajenación de los bienes muebles que comprenden la determinación de un precio mínimo de venta de bienes sujetos a registro y lo que no se encuentra sujetos. Asimismo, señala las reglas sobre la enajenación de bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales y la enajenación de otros bienes como cartera, cuentas por cobrar y fideicomisos de cartera. En ese sentido, el Decreto 1082 de 2015 reglamenta los mecanismos que pueden emplear las entidades públicas para disponer de sus bienes, ya sean muebles o inmuebles.

Cabe señalar que, además de las normas sobre el procedimiento de enajenación de bienes que establece el Decreto 1082 de 2015, las entidades públicas como responsables de la protección y administración de los bienes, generalmente cuentan con un manual de administración de los bienes muebles e inmuebles de la entidad, el cual establece los lineamientos y procedimientos que deben cumplir para dar de baja los bienes que lo requieran, así como el destino que se les debe dar –enajenación, destrucción, y otros–, el cual se recomienda tener en cuenta.

La decisión de optar por la enajenación a título gratuito entre entidades estatales, prevista en el artículo 2.2.1.2.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, o por la venta con precio mínimo, conforme al artículo 2.2.1.2.2.4.2 *ibídem*, constituye una facultad discrecional de la entidad. No obstante, dicha decisión debe estar debidamente sustentada en los documentos previos del proceso, con base en un análisis técnico y jurídico que permita identificar la alternativa más adecuada, justificando los presupuestos jurídicos para la aplicación del mecanismo de enajenación. Para ello, deben considerarse aspectos como las necesidades



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

institucionales, las ventajas de cada mecanismo, la naturaleza y estado de conservación del bien, su utilidad, el marco normativo aplicable y cualquier otro criterio relevante para la toma de decisiones.

Por último, se concluye que las cuotas parte que ostentan las entidades estatales del orden nacional sobre bienes inmuebles en comunidad y proindiviso constituyen un activo inmobiliario susceptible de enajenación sin requerir el consentimiento previo de los demás comuneros, siempre que entre ellos no exista un contrato de sociedad que modifique el régimen civil aplicable. Esta facultad dispositiva se ejerce sobre la cuota ideal de la entidad y no altera la naturaleza indivisa del bien común. Así mismo, dicha enajenación debe realizarse, como regla, a favor de la Central de Inversiones S.A. – CISA, en virtud de lo dispuesto en el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 330 de la Ley 2294 de 2023. Este mandato legal establece un canal preferente y obligatorio para la gestión y disposición de los activos inmobiliarios de las entidades del orden nacional, lo que incluye las cuotas parte en bienes proindiviso.

En todo caso, cuando la entidad estatal decide enajenar su cuota parte en un inmueble proindiviso, puede optar por realizar la operación a través de un intermediario idóneo. En tal caso, su selección debe observar el procedimiento previsto en los artículos 2.2.1.2.2.1.5 y 2.2.1.2.2.1.6 del Decreto 1082 de 2015, que regulan la escogencia de intermediarios para la venta de bienes estatales. Una vez designado, dicho intermediario debe efectuar la enajenación mediante subasta pública o a través del mecanismo de derecho privado que convenga con la entidad¹⁷. Por el contrario, si la entidad opta por realizar la venta de manera directa, esto es, mediante la modalidad de selección abreviada, debe seguir el procedimiento integral previsto en los artículos 2.2.1.2.2.1.1 a 2.2.1.2.2.3.5 del mismo Decreto. Dentro de este trámite, el aviso de convocatoria debe indicar expresamente, entre otros aspectos, el porcentaje de propiedad que la entidad ostenta sobre el inmueble¹⁸, y la enajenación puede adelantarse por oferta en

¹⁷ Artículo 2.2.1.2.2.2.3. *Enajenación a través de intermediarios idóneos.* La venta debe realizarse a través de subasta pública, o mediante el mecanismo de derecho privado que se convenga con el intermediario.

¹⁸ Artículo 2.2.1.2.2.1.8. *Aviso de Convocatoria.* El aviso de convocatoria debe contener además de lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del presente decreto, los datos identificadores del bien y la indicación de las condiciones mínimas de la enajenación, el valor del avalúo comercial y el precio mínimo de venta, si fueren diferentes. Si se trata de bienes inmuebles el aviso de convocatoria debe señalar: a) el municipio o distrito en donde se ubican; b) su localización exacta con indicación de su nomenclatura; c) el tipo de inmueble; d) el porcentaje de propiedad; e) número de folio de matrícula inmobiliaria y cédula catastral; f) uso del suelo; g) área del terreno y de la construcción en metros cuadrados; h) la existencia o no de gravámenes, deudas o



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sobre cerrado o por subasta pública. En este proceso, los demás comuneros pueden participar como oferentes en igualdad de condiciones, sin que aplique derecho de preferencia alguno, pues no se trata de un proceso divisorio sino de la venta de la cuota ideal que la entidad posee sobre el bien común.

iv. La posibilidad de que un comunero adquiera preferencialmente la cuota parte perteneciente a una entidad estatal solo procede cuando alguno de los copropietarios promueve la venta de la cosa común mediante la iniciación de un proceso divisorio. El artículo 406 del Código General del Proceso¹⁹ establece que cualquier comunero puede solicitar la división material del bien o, si esta no es posible, su venta para distribuir el producto entre los condueños. La demanda debe dirigirse contra los demás comuneros y acompañarse de la prueba de la condición de copropietarios, lo que formaliza el escenario judicial en el que surge el derecho de preferencia. Una vez iniciado el proceso divisorio, el ordenamiento prevé un mecanismo específico para que los comuneros puedan adquirir la totalidad del bien. Al respecto, el artículo 414 del Código General del Proceso: El artículo 414 del Código General del Proceso consagra:

Artículo 414. Derecho de compra. Dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria del auto que decreta la venta de la cosa común, cualquiera de los demandados podrá hacer uso del derecho de compra. La distribución entre los comuneros que ejerciten tal derecho se hará en proporción a sus respectivas cuotas.

El juez, de conformidad con el avalúo, determinará el precio del derecho de cada comunero y la proporción en que han de comprarlo los interesados que hubieren ofrecido hacerlo. En dicho auto se prevendrá a estos para que consignen la suma respectiva en el término de diez (10) días, a menos que los comuneros les concedan uno mayor que no podrá

afectaciones de carácter jurídico, administrativo o técnico que limiten el goce al derecho de dominio; i) la existencia de contratos que afecten o limiten el uso, y j) la identificación del estado de ocupación del inmueble [...].

¹⁹ Artículo 406. Partes. Todo comunero puede pedir la división material de la cosa común o su venta para que se distribuya el producto.

La demanda deberá dirigirse contra los demás comuneros y a ella se acompañará la prueba de que demandante y demandado son condueños. Si se trata de bienes sujetos a registro se presentará también certificado del respectivo registrador sobre la situación jurídica del bien y su tradición, que comprenda un período de diez (10) años si fuere posible.

En todo caso el demandante deberá acompañar un dictamen pericial que determine el valor del bien, el tipo de división que fuere procedente, la partición, si fuere el caso, y el valor de las mejoras si las reclama.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

exceder de dos (2) meses. Efectuada oportunamente la consignación el juez dictará sentencia en la que adjudicará el derecho a los compradores.

Si quien ejerció el derecho de compra no hace la consignación en tiempo, el juez le impondrá multa a favor de la parte contraria, por valor del veinte por ciento (20%) del precio de compra y el proceso continuará su curso. En este caso los demás comuneros que hubieren ejercitado el derecho de compra y consignado el precio podrán pedir que se les adjudique la parte que al renuente le habría correspondido y se aplicará lo dispuesto en los incisos anteriores.

El artículo 414 regula el derecho de compra dentro del proceso divisorio, otorgando a los comuneros demandados la posibilidad de adquirir la cosa común antes de que se adelante el remate. Este derecho debe ejercerse dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria del auto que ordena la venta, y si varios comuneros lo ejercen, la adquisición se distribuye en proporción a sus cuotas. El juez fija el precio correspondiente a cada comunero con base en el avalúo y ordena la consignación del valor dentro de los diez días siguientes, salvo que los demás comuneros otorguen un plazo mayor, que no puede exceder de dos meses. Si la consignación se realiza oportunamente, el juez adjudica el derecho mediante sentencia, consolidando la adquisición preferente.

Si un comunero ejerce el derecho de compra pero no consigna el valor dentro del plazo fijado, el juez le impone una multa equivalente al veinte por ciento del precio de compra y el proceso continúa su curso normal. En tal evento, los demás comuneros que sí ejercieron el derecho y consignaron oportunamente pueden solicitar que se les adjudique la parte que habría correspondido al renuente, aplicándose nuevamente las reglas de distribución proporcional y adjudicación previstas en los incisos anteriores. De esta manera, el artículo 414 garantiza un mecanismo ordenado y preferente para que los comuneros puedan adquirir la totalidad del bien antes de acudir al remate judicial.

Si los comuneros no ejercen el derecho de compra en el término legal, el proceso continúa con las etapas de secuestro y remate del bien. En esta fase, los comuneros pueden presentarse como postores en igualdad de condiciones con terceros, conforme al artículo 411 del Código General del Proceso²⁰. No

²⁰ Artículo 411. Trámite de la venta. En la providencia que decreta la venta de la cosa común se ordenará su secuestro, y una vez practicado este se procederá al remate en la forma prescrita en el proceso ejecutivo, pero la base para hacer postura será el total del avalúo. Si las partes hubieren aportado avalúos distintos el juez definirá el precio del bien.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obstante, cuentan con un beneficio particular: pueden descontar del precio del remate el valor correspondiente a su propia cuota parte, lo que constituye un incentivo para que participen en la subasta y busquen consolidar la propiedad.

En suma, el proceso divisorio se erige como el mecanismo a través del cual los comuneros de un inmueble proindiviso pueden lograr la enajenación del bien y, además, acceder preferencialmente a la cuota parte que pertenece a una entidad estatal. Solo en este contexto judicial, aplica el derecho de compra y, en su defecto, la posibilidad de adquirir el bien en remate con las ventajas previstas por la ley. Así mismo, en cuanto a la transacción que se adelante en el marco del proceso judicial deberá ser objeto de revisión, conforme a las reglas del artículo 312 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso-²¹, así

Si las partes fueren capaces podrán, de común acuerdo, señalar el precio y la base del remate, antes de fijarse fecha para la licitación.

Cuando el secuestro no se pudiere realizar por haber prosperado la oposición de un tercero, se avaluarán y rematarán los derechos de los comuneros sobre el bien, en la forma prevista para el proceso ejecutivo.

Frustrada la licitación por falta de postores se repetirá cuantas veces fuere necesario y la base para hacer postura será entonces el setenta por ciento (70%) del avalúo.

El comunero que se presente como postor deberá consignar el porcentaje legal y pagar el precio del remate en la misma forma que los terceros, pero con deducción del valor de su cuota en proporción a aquel.

Registrado el remate y entregada la cosa al rematante, el juez, por fuera de audiencia, dictará sentencia de distribución de su producto entre los condueños, en proporción a los derechos de cada uno en la comunidad, o en la que aquellos siendo capaces señalen, y ordenará entregarles lo que les corresponda, teniendo en cuenta lo resuelto sobre mejoras.

Ni la división ni la venta afectarán los derechos de los acreedores con garantía real sobre los bienes objeto de aquellas.

²¹ Artículo 312. Trámite. En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia.

Para que la transacción produzca efectos procesales deberá solicitarse por quienes la hayan celebrado, dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a este, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento de transacción; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes por tres (3) días.

El juez aceptará la transacción que se ajuste al derecho sustancial y declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas o sobre las condenas impuestas en la sentencia. Si la transacción solo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, el proceso o la actuación posterior a este continuará respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquella, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción. El auto que resuelva sobre la transacción parcial es apelable en el efecto diferido, y el que resuelva sobre la transacción total lo será en el efecto suspensivo.

Cuando el proceso termine por transacción o esta sea parcial, no habrá lugar a costas, salvo que las partes convengan otra cosa.

Si la transacción requiere licencia y aprobación judicial, el mismo juez que conoce del proceso resolverá sobre estas; si para ello se requieren pruebas que no obren en el expediente, el juez las decretará de oficio o a solicitud de parte y para practicarlas señalará fecha y hora para audiencia.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

como lo prescrito en el artículo 313²². Fuera de este escenario judicial, la entidad estatal puede enajenar libremente su cuota ideal sin que exista derecho de preferencia alguno a favor de los demás comuneros, conforme a lo regulado en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, explicado en las razones de este concepto.

v. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la enajenación de bienes muebles de entidades públicas debe realizarse 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 pública 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:

- Código Civil, artículos 665 y 749.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 13, 25, 32, 39, 40 y 41.

²² Artículo 313. Transacción por entidades públicas. Los representantes de la nación, departamentos y municipios no podrán transigir sin autorización del Gobierno Nacional, del gobernador o alcalde, según fuere el caso.

Cuando por ley, ordenanza o acuerdo se haya ordenado promover el proceso en que intervenga una de las mencionadas entidades la transacción deberá ser autorizada por un acto de igual naturaleza.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Ley 1150 de 2007, artículos 2.
- Decreto Ley 4170 de 2011, artículo 3° numerales 2, 5 y 8.
- Ley 1564 de 2012, artículos 312, 313, 406, 411 y 414.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.2.1.1 a 2.2.1.2.2.3.5.

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, analizó la enajenación de bienes del Estado en los siguientes conceptos: 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-704 de 2022, C-309 del 22 de agosto 2024, C-985 del 30 de diciembre de 2024, C-361 del 2 de mayo de 2025, C-634 del 21 de mayo de 2025, C-1122 del 15 de septiembre de 2025, C-1632 del 9 de diciembre de 2026, entre otros. En todo caso, lo discutido en este concepto completa y analiza diferentes particularidades. 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, accede a través del siguiente enlace:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación**



FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRSD: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRSD en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPhyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/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,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE