



## **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–, traspasar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en el Código Civil. Cuando se da, se enajena. Cuando se traspasa, se enajena, Cuando se enajena, se da o se traspasa. 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.





Colombia Compra Eficiente

Rad No. RS20221027013025

Anexos: No Con copia: No

Fecha: 26/10/2022 22:13:11



Colombia Compra Eficiente

Bogotá D.C., 26 Octubre 2022

Señor

**Jhon Fredy Orozco Bedoya**

Dosquebradas, Risaralda

### Concepto C – 704 de 2022

**Temas:** ENAJENACIÓN DE BIENES –BIENES – Muebles – Modalidad a título gratuito entre Entidades Estatales

**Radicación:** Respuesta a consulta P20220913009215

Estimado señor Orozco Bedoya:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, responde su consulta del 13 de septiembre de 2022. Esta consulta fue



DEPARTAMENTO  
NACIONAL DE PLANEACIÓN

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

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)



remitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante Oficio con Radicado No. 20229000455222 del mismo mes y año.

## 1. Problemas planteados

Respecto de la enajenación de bienes a título gratuito, usted realiza la siguiente consulta:

*«conforme a lo establecido en el artículo ARTICULO 2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015 en cuanto Enajenación de bienes muebles a título gratuito entre Entidades Estatales. Las Entidades Estatales deben hacer un inventario de los bienes muebles que no utilizan y ofrecerlos a título gratuito a las Entidades Estatales a través de un acto administrativo motivado que deben publicar en su página web, la inquietud es la siguiente, ¿se puede direccionar una enajenación a título gratuito hacia el sector educativo por la naturaleza de los bienes muebles?»*

## 2. Consideraciones

De manera preliminar, es pertinente señalar que, en ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados.

Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes 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 de la contratación estatal.

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<sup>1</sup>. Esta competencia de

<sup>1</sup> La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 *ibidem* señala que





interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de este tipo de problemas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia dentro de los límites de sus atribuciones, resolverá la consulta conforme a las normas generales del sistema de compras públicas. Para estos efectos, se reiterarán los pronunciamientos en los que se ha analizado la normativa que prevé la enajenación de bienes, incluyendo su alcance y clasificación así como la modalidad selección aplicable para la enajenación de bienes muebles del Estado a título gratuito.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha analizado la enajenación de bienes a título gratuito entre Entidades Estatales en los 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 y C-397 del 18 de julio de 2022<sup>2</sup>, entre otros. Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

## 2.1. Enajenación de bienes: alcance de la expresión y clasificación de los bienes

La enajenación se define como la transferencia del derecho real<sup>3</sup> sobre un bien<sup>4</sup>. Como indica la doctrina, «*Dar –en sentido restringido–, traidar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en*

---

es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general».

<sup>2</sup> Estos conceptos pueden ser consultados en la relatoría de la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente en el siguiente enlace:  
<http://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

<sup>3</sup> 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».

<sup>4</sup> 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).





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»<sup>5</sup>. Lo más usual es que la enajenación se lleve a cabo respecto del derecho de propiedad<sup>6</sup>; y en tal caso se efectúa a través de los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil<sup>7</sup>, pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales<sup>8</sup>. 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»<sup>8</sup>. El Consejo de Estado<sup>9</sup> 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–<sup>9</sup>. Conforme a lo anterior, la celebración de un contrato de donación se constituye como un verdadero acto traslativo del dominio<sup>10</sup>.

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

---

»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).

<sup>5</sup> VELÁSQUEZ, Hernán Darío. Estudio sobre obligaciones. Bogotá: Temis, 2010. p. 10.

<sup>6</sup> Así, para Dávila, «enajenar es comprensivo de un acto traslativo de dominio» (DÁVILA, Op.cit., p. 475).

<sup>7</sup> « Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción».

<sup>8</sup> Según el artículo 749 del Código Civil «Si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas».

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 25 de mayo de 2016. M.P. Hernán Andrade Rincón.





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.<sup>10</sup> Los bienes fiscales, de acuerdo con el Alto Tribunal Constitucional<sup>11</sup>, 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»<sup>12</sup>. 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.

Acercas 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

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia C-183 de 2003. Expediente D-4244.

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> 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.





común, por motivos de interés general»<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>.

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.

## 2.2. Modalidad de selección aplicable para la enajenación de bienes muebles del Estado a título gratuito.

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<sup>15</sup>.

Ahora bien, 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

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia C-183 de 2003. Expediente D-4244.

<sup>15</sup> 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».





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.

### 3. Respuesta

*- «conforme a lo establecido en el artículo ARTICULO 2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015 en cuanto Enajenación de bienes muebles a título gratuito entre Entidades Estatales. Las Entidades Estatales deben hacer un inventario de los bienes muebles que no utilizan y ofrecerlos a título gratuito a las Entidades Estatales a través de un acto administrativo motivado que deben publicar en su página web, la inquietud es la siguiente, ¿se puede direccionar una enajenación a título gratuito hacia el sector educativo por la naturaleza de los bienes muebles?»*

De conformidad con las consideraciones expuestas, es necesario resaltar y reiterar que la reglamentación dispuesta para enajenar bienes muebles entre Entidades Estatales a título gratuito, a través de la modalidad de selección abreviada, sólo se encuentra consagrada en el artículo 2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, sin que en su contenido se haya manifestado o contemplado la posibilidad de que las Entidades Estatales puedan limitar la convocatoria prevista en dicho artículo para adquirir estos bienes, por lo cual, ante falta de regulación específica que habilite dicha posibilidad, esta Agencia considera que no es posible realizar aquella, más aún si la norma consagró una única regla clara de preferencia, y esta sólo procede cuando hay dos o más manifestaciones de interés de Entidades Estatales para el mismo bien, debiéndose preferir la primera manifestación de interés en el tiempo.

En ese orden de ideas, el legislador no determinó la posibilidad de que las Entidades Estatales puedan limitar la convocatoria de manifestación de interés para enajenar sus bienes a título gratuito a ciertas Entidades Estatales o sectores, no obstante, al norma si habilitó a la Entidad Estatal que está enajenando sus bienes muebles a título gratuito para revisar que las respectivas manifestaciones de interés cuenten con la respectiva justificaciones de la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien a entregar, caso en el cual, si la Entidad Estatal enajenante verifica que la primera manifestación de interés en el tiempo no cumple con dicho requisito, a consideración de esta Agencia deberá continuar con la segunda en orden de elegibilidad, y así sucesivamente

Por otro lado, 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.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

Original Firmado  
Juan David Marín López

**Juan David Marín López**  
Subdirector Gestión Contractual ANCP – CCE (E)

Elaboró: Edwin Johan Chocontá Quintero  
Analista T2 – 02 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Any Alejandra Tovar Castillo  
Contratista de la de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Juan David Marín López  
Subdirector de Gestión Contractual (E)

