



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20171300006023

FECHA: 14-12-2017

PARA: **NUBIA LUCIA WILCHES QUINTANA**
Subdirectora Administrativa y Financiera

DE: **MARCELA JIMENEZ LARRARTE**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Solicitud de concepto – Venta de Bienes Inmuebles fiscales de entidades Públicas

Estimada Nubia:

En atención a su memorando N° **20174600001433**, mediante el cual solicita se conceptúe sobre la venta de bienes inmuebles de propiedad de las entidades públicas, las facultades de la *Central de Inversiones S.A. – CISA* en su calidad de intermediario para comercializar los bienes fiscales y el trámite para enajenar bienes de interés cultural; esta oficina Asesora Jurídica se permite emitir el correspondiente concepto, para lo cual se tomarán individualmente cada uno de los interrogantes planteados:

- 1. Si en virtud del párrafo del artículo 2.5.2.3.2. del citado Decreto 1778 de 2016, se establece que en los eventos previstos en los numerales 3, 4, y 7 CISA podrá tomar la decisión de adquirir los Activos Inmobiliarios para adelantar el proceso de saneamiento a que haya lugar para proceder posteriormente a su enajenación, es posible que mediante la intermediación de dicha entidad se puedan comercializar inmuebles propiedad de las entidades públicas.***

Para empezar es pertinente señalar la naturaleza jurídica y las funciones de la Central de Inversiones S.A. - CISA, definidas en el artículo 1° del Decreto 4819 de 2007, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “*Por el cual se modifica la estructura de la Central de Inversiones S.A. y se dictan otras disposiciones*”, según el cual, CISA es una sociedad comercial de economía mixta de orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de naturaleza única, sujeta en la celebración de todos sus actos y contratos al régimen del derecho privado.

De acuerdo con el artículo 1° del Decreto 1207 de 2008, CISA tiene por objeto, gestionar, adquirir, administrar, comercializar, cobrar, recaudar, intermediar, enajenar y arrendar, a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, títulos valores, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos derechos en procesos liquidatorios, cuyos propietarios sean entidades públicas de



**Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8° Bogotá, D.C.,
Colombia**
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios



cualquier orden o rama, incluidos los organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la ley, así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico y/o valoración de sus activos y sobre temas relacionados con el objeto social. (...)

Ahora bien, teniendo en cuenta que la consulta busca aclarar si es posible la intermediación de CISA para comercializar los bienes inmuebles de propiedad de las entidades públicas, encontramos necesario transcribir la norma:

Decreto 1778 de 2016 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “*Por el cual se modifica el título 2 de la parte 5 de libro 2 del Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con la movilización de activos, planes de enajenación onerosa y enajenación de participaciones minoritarias*”. Artículo **2.5.2.3.2 Excepciones a la obligación de venta de inmuebles a CISA**. Se exceptúan de la obligación de venta a CISA consagrada en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, modificadorio del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, aquellos activos inmobiliarios que, si bien no son requeridos por las entidades públicas del orden nacional para el ejercicio de sus funciones, presentan una o varias de las siguientes condiciones: **3. Los que tengan algún gravamen o limitación que impida su enajenación o aquel respecto de los cuales la entidad no tenga la posesión y/o la misma se encuentre en discusión. 4. Pesen sobre ellos condiciones resolutorias de dominio vigentes o procesos de cualquier tipo en contra de la entidad pública propietaria o ésta hubiere iniciado algún proceso. 7. Tengan diferencias de áreas entre los títulos y la información catastral del inmueble**”.

De acuerdo con lo anterior, se aclara que CISA podrá tomar la decisión de adquirir los Activos Inmobiliarios para adelantar el proceso de saneamiento a que haya lugar y proceder posteriormente a su enajenación de conformidad con procedimientos establecidos para el efecto.

Teniendo en cuenta que CISA tiene entre sus funciones, servir de intermediario cuando no le sean entregados los bienes directamente para la comercialización, por estar inmersos en el régimen de excepciones a la obligación de venta de inmuebles, será potestativo de la Sociedad CISA, en su calidad de colector de activos, decidir si recibe el bien, lo sana y procede a enajenarlo; o por el contrario sirve como intermediario para la enajenación.

Lo anterior se sustenta en lo señalado en el artículo 2.5.2.3.1.1., del Decreto 1778 de 2016:

Artículo 2.5.2.3.1.1. Comercialización y Administración de Inmuebles. Las entidades públicas podrán contratar los servicios del Colector de Activos Públicos para que éste realice la comercialización, administración o saneamiento de los Activos Inmobiliarios que no sean comprados por CISA. El Contrato Interadministrativo suscrito entre CISA y la entidad pública definirá el alcance de las labores de administración y/o comercialización según las necesidades de entidad estatal y bajo las políticas y procedimientos del Colector, cobrando por este servicio una comisión o tarifa.

De la interpretación de la norma se establece que CISA puede realizar labores de comercialización respecto de los inmuebles que no sean comprados por ser excluidos por la norma u ostentar la condición de no saneados. En este sentido, CISA podría comercializar bajo sus políticas y procedimientos, sirviendo como intermediario para la enajenación de las entidades públicas propietarias a otra entidad pública adquirente.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8º Bogotá, D.C.,
Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios



2. ¿Es viable vender propiedades de entidades públicas a cualquier persona natural o jurídica de derecho público o privado, y qué pasaría con aquellos que revisten la condición de bienes de interés Cultural (BIC), si la intención de los posibles adquirentes es la alteración de las condiciones físicas de los inmuebles?

Para dar respuesta al interrogante, se hace necesario aclarar que la necesidad de designar a un colector de activos para comercializar los bienes inmuebles de las entidades públicas que no requieran para el ejercicio de sus funciones, surge de evidenciar la poca gestión que venían ejerciendo las entidades sobre los activos inmobiliarios de propiedad de las entidades públicas, como producto de la inexistencia de un inventario total de los activos, del aumento descontrolado de gastos de funcionamiento por mantenimiento, administración de inmuebles no requeridos y falta de movilidad de este tipo de activos.

Así las cosas, y con el objetivo de maximizar el retorno económico y social de los activos públicos, se formuló la política pública desarrollada en los siguientes documentos CONPES: 3251 de 2003 “Renovación de la administración pública: Programa para la gestión eficiente de activos públicos” y 3493 de 2007: “Estrategia para la gestión de activos públicos a través de CISA”.

Como consecuencia de la política pública antes mencionada, fue promulgado el Decreto 3297 de 2009, “Por el cual se asignan funciones a CISA, y se dictan otras disposiciones”, a la vez que se vio la necesidad de darle institucionalidad al Programa de Gestión de Activos Públicos, a través de la Central de Inversiones S.A. CISA, otorgándole la facultad de **colector de activos públicos y Coordinador de la Gestión Inmobiliaria del Estado**, que lo faculta para normalizar o monetizar los activos inmobiliarios que reciba bajo sus políticas y procedimientos. Bajo esta facultad, como se dijo anteriormente, CISA podría: adquirir, administrar, sanear, mantener y/o enajenar los activos de las entidades públicas de cualquier orden.

En consecuencia, tenemos que CISA cuenta con dos procedimientos para la venta de inmuebles provenientes de entidades públicas:

- 1. Oferta pública simple (puja):** Es el mecanismo por el cual CISA, a través de la página web, ofrece en venta los inmuebles al público general, con el propósito de permitir que quien esté interesado, formule una oferta de adquisición, la que una vez publicada da origen a una puja.
- 2. Oferta pública especial (subasta):** Para este mecanismo se elaboran términos de invitación a ofertar, los cuales contendrán la información sobre el inmueble a subastar, en donde se les informa a los interesados las condiciones jurídicas, administrativas y técnicas del bien.

Es decir, no se restringe la condición del oferente, puede tratarse de una persona, natural o jurídica, de derecho público, o privado, que muestre interés en el bien y lo manifieste participando de las ofertas, sea esta pública simple, o pública especial.

Ahora bien, en relación con los bienes de interés cultural, es del caso señalar que, por expreso mandato constitucional, se reconoce el patrimonio cultural de la Nación bajo la protección del Estado. Tal



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8º Bogotá, D.C.,
Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios



reconocimiento fue objeto de desarrollo a través de la Ley 397 de 1997, modificada por la ley 1185 de 2008, que en lo particular regula el régimen de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación que han sido declarados *bienes de interés cultural* (BIC).

Con la declaración de este tipo de bienes, se busca satisfacer el derecho colectivo a disfrutar de la existencia actual y futura de un objeto, inmueble o sitio de alto valor cultural.

Este régimen nace automáticamente de la declaratoria de un **Bien de Interés Cultural**, la cual puede darse en los ámbitos: nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.

De acuerdo con el artículo 6 de la ley 1185 de 2008, los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

No obstante, el Parágrafo 1º de la norma antes citada, señala que el Ministerio de Cultura podrá autorizar en casos excepcionales, la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural del ámbito nacional entre entidades públicas, situación que se hace extensiva a las autoridades a nivel territorial.

Así mismo se establece que la autoridad que declare el bien de interés cultural, podrá autorizar a las entidades públicas propietarias de bienes de interés cultural, darlos en comodato a entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, hasta por el término de cinco (5) años prorrogables con sujeción a lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política, celebrar convenios interadministrativos y de asociación en la forma prevista en los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 o en las normas que los modifiquen o sustituyan, y en general, celebrar cualquier tipo de contrato, incluido el de concesión, que implique la entrega de dichos bienes a particulares, siempre que cualquiera de las modalidades que se utilice se dirija a proveer y garantizar lo necesario para la protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación de los mismos, sin afectar su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Adicionalmente, los bienes de interés cultural gozarán de un régimen de protección especial, definido por la Ley 1185, así:

Artículo 7º. El artículo 11 de la Ley 397 de 1997 quedará así:

“Artículo 11. Régimen Especial de Protección de los bienes de interés cultural. Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección:

1. Plan Especial de Manejo y Protección. La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera, de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8º Bogotá, D.C.,
Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios



Para bienes inmuebles se establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

(...)

En lo relacionado con el numeral 2 correspondiente a la intervención en bienes de interés cultural, fue modificado por el artículo 212 del Decreto Ley 019 de 2012:

Artículo 12. Régimen Especial de los Bienes de Interés Cultural

El numeral 2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, quedará así:

"2. Intervención. Por intervención se entiende todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido.

(...)

Asimismo, la intervención de un bien de interés cultural del ámbito territorial deberá contar con la autorización de la entidad territorial que haya efectuado dicha declaratoria.

La intervención solo podrá realizarse bajo la dirección de profesionales idóneos en la materia. La autorización de intervención que debe expedir la autoridad competente no podrá sustituirse, en el caso de bienes inmuebles, por ninguna otra clase de autorización o licencia que corresponda expedir a otras autoridades públicas en materia urbanística.

Quien pretenda realizar una obra en inmuebles ubicados en el área de influencia o que sean colindantes con un bien inmueble declarado de interés cultural, deberá comunicarlo previamente a la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria. De acuerdo con la naturaleza de las obras y el impacto que pueda tener en el bien inmueble de interés cultural, la autoridad correspondiente aprobará su realización o, si es el caso, podrá solicitar que las mismas se ajusten al Plan Especial de Manejo y Protección que hubiera sido aprobado para dicho inmueble.

El otorgamiento de cualquier clase de licencia por autoridad ambiental, territorial, por las curadurías o por cualquiera otra entidad que implique la realización de acciones materiales sobre inmuebles declarados como de interés cultural, deberá garantizar el cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección si éste hubiere sido aprobado".

Frente al alcance de la limitación al dominio de los bienes de interés cultural, consistente en la inalienabilidad, la Corte Constitucional en Sentencia C-082 de 2014 señaló:



**Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8º Bogotá, D.C.,
Colombia**

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios



(...) “ tal característica de inalienabilidad supone, entonces, una limitación de las competencias de la administración, concretamente en el ámbito negocial, derivada de la condición extra comercial del dominio público, cuyo incumplimiento, a su vez, conlleva la nulidad absoluta del contrato de enajenación por falta de objeto.

No obstante, considera la Corte que el significado que en términos generales se reconoce a la prohibición de inalienabilidad, debe entenderse comprendida en el contexto de la finalidad que persigue el régimen constitucional de protección del patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, cual es la preservación, recuperación y conservación de los bienes que lo integran. Si ello es así, la condición de inalienabilidad a que alude el artículo 72 Superior, respecto de los bienes culturales de propiedad pública, lo que persigue en realidad es su exclusión del tráfico jurídico propio del derecho privado y, por esa vía, impedir que tales bienes pasen a manos de particulares o se mantengan en ellas, dentro del propósito de garantizar el estatus de protección estatal que su condición les reconoce.

En este sentido, la transferencia o reasignación de bienes culturales que por razones de interés general pueda tener lugar entre entidades públicas, para su manejo y administración, toda vez que el bien cultural continúa en el ámbito de la propiedad pública y conserva su condición y atributos, aspectos que, precisamente, son los que justifican la inclusión de la referida prohibición constitucional. Ese ha sido el entendimiento que el legislador le ha reconocido a la referida prohibición, concretamente, en el artículo 10° de la Ley 397 de 1997, el cual, al tiempo que establece los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes culturales de propiedad estatal, incluye la posibilidad de su enajenación entre entidades públicas (...).”

Es decir, si se trata de enajenación de bienes de interés cultural, puede darse la enajenación, inclusive si se busca la intervención de los mismos, siempre y cuando i) sea autorizado por la autoridad que declaró el bien de interés cultural, ii) respete el Plan Especial de Manejo y Protección, de existir y iii) permanezca en una entidad pública.

Adicionalmente, de acuerdo con el Decreto 763 de 2009: “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material”, la enajenación sobre bienes de interés cultural se puede dar excepcionalmente mediante acto administrativo motivado que expida la autoridad competente. Sin perjuicio de otras informaciones, ni de las estipulaciones de los respectivos contratos, el acto administrativo a que se refiere este artículo deberá contener como mínimo:

1. La identificación de las partes y de sus representantes legales, cuando al momento de la autorización se conozca la parte contratista.
2. La descripción y localización del bien o bienes de que se trate.
3. La situación administrativa, técnica, jurídica u otras que describan la situación actual del bien.
4. El acto de declaratoria como BIC.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8º Bogotá, D.C.,
Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios



5. El PEMP, en caso de que el bien lo tuviere.
 6. La descripción de actividades de protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del bien, que la entidad llevará a cabo de acuerdo con el PEMP, si el bien lo tuviere. Si el bien no cuenta con PEMP, serán de conformidad con las indicaciones de la entidad comodante, o enajenante si se trata de enajenación entre entidades públicas.
 7. La entidad comodataria, la adquirente de la propiedad, o el particular deberán manifestar por escrito su compromiso irrevocable de cumplir con las actividades de protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del bien.
 8. La descripción sobre las partes, objeto, obligaciones, valores, plazo y condiciones del contrato a celebrar.
- 3. De no ser posible realizar la comercialización, ¿Cuál sería el mecanismo para hacerlo, si de acuerdo a lo anterior, es complejo adelantar cualquier trámite de enajenación sobre estos bienes?**

Como se señaló con anterioridad, si se trata de un bien de interés cultural, estará sometido a un régimen especial para efectos de intervención o enajenación. En primera medida debe tenerse en cuenta la autoridad que declaró el bien de interés cultural, quien será la encargada de autorizar eventualmente la intervención o enajenación, de acuerdo con lo establecido en el Plan Especial de Manejo y Protección, si cuenta con el mismo.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la obligación inicial de la entidad es entregarlo al colector de activos CISA, de tener una limitación puede optar por sanearlo y venderlo, o ser intermediario en la venta.

- 4. ¿Pese a lo expuesto, cuáles son las facultades legales de la Agencia Nacional Inmobiliaria (artículo 245 de la 1753 de 2015) y qué tipo de acuerdos podrían celebrar las entidades públicas con dicha Agencia?**

Adicional a CISA, como colector de activos y gestor de inmuebles públicos, el Gobierno Nacional dispuso la creación de una sociedad pública por acciones, del orden nacional, denominada: *Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas*, a través del Decreto 4184 de 2011, con el propósito de formular y ejecutar el proyecto de desarrollo cultural y urbanístico contiguo a los terrenos del CAN, para lograr mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

Posteriormente, mediante el artículo 245 de la ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, tal entidad se transforma en la **Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas**, ampliando su objeto social.

La Agencia también podrá: identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de renovación y de desarrollo urbano, en Bogotá u otras ciudades del país, así como construir o gestionar, mediante



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8º Bogotá, D.C.,
Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios



asociaciones público privadas o contratación de obras, inmuebles destinados a entidades oficiales del orden nacional y a otros usos complementarios que pueda tener el mismo proyecto.

La norma antes citada, faculta a las entidades públicas del orden nacional para transferir a título gratuito los inmuebles ubicados en las áreas de los proyectos que desarrolle la Agencia y autoriza la contratación de fiducias mercantiles para el desarrollo de los proyectos de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, en las que pueden participar las entidades públicas del orden nacional y territorial.

La Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas podrá hacer uso de las facultades de expropiación administrativa de que tratan la Ley 1742 de 2014.

Adicionalmente, en concordancia con lo anterior, busca fortalecer la gestión de activos a través de diferentes mecanismos de aprovechamiento del suelo, viabilización de ejecución de proyectos a través de capitales público y privados además de establecer una estandarización de especificaciones espaciales y arquitectónicas de edificaciones públicas.

Es así como la Agencia Nacional Inmobiliaria ofrece servicios integrales a las entidades públicas, con el propósito de establecer los mejores mecanismos y condiciones para materializar los proyectos de infraestructura.

CONCLUSIONES:

- Las entidades públicas del orden nacional, tienen la obligación de vender los inmuebles que no requieran para el ejercicio de sus funciones al colector de activos de la Nación: Central de Inversiones (CISA), para que éste las gestione.
- CISA tiene entre sus funciones, servir de intermediario, cuando no le sean entregados los bienes directamente para la comercialización, por estar inmersos en el régimen de excepciones a la obligación de venta de inmuebles.
- Será potestativo de CISA, en su calidad de colector de activos, decidir si recibe el bien, lo sana y procede a enajenarlo; o por el contrario sirve como intermediario para la enajenación.
- Si el bien inmueble de la entidad pública que no requiera para el ejercicio de sus funciones, tiene la categoría de bien de interés cultural, para materializar una posible enajenación o intervención, será necesaria la autorización de la entidad que declaró el bien como de interés cultural, siempre y cuando permanezca en otra entidad de naturaleza pública y respete lo contemplado en el plan Especial de Manejo y Protección, de contar con el mismo.
- De acuerdo con la naturaleza jurídica de Agencia Nacional inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, esta sociedad también es colector de activos, pero se circunscribe solamente a los proyectos que en la



**Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8º Bogotá, D.C.,
Colombia**

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios



actualidad tiene en marcha para ejecutar obras urbanas de infraestructura social en terrenos de propiedad pública o privada bajo criterios de racionalidad económica, sostenibilidad ambiental y eficiencia.

Cordialmente,

TRAMITADO VIA ORFEO

MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Cielo Esperanza Tinjacá Pérez. Profesional Especializada
Revisó: Claudia Patricia Camacho Rodríguez – Coordinadora Grupo de Predios

Proyecto. **MAJIMENEZ**



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8º Bogotá, D.C.,
Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3442
www.parquesnacionales.gov.co