



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1142 de 1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Radicación 1142 septiembre 3 de 1998

VENTA DE BIEN MUEBLE DE ENTIDAD ESTATAL - Avalúo Comercial / BIEN MUEBLE DE ENTIDAD ESTATAL - Enajenación / VENTA DE BIEN MUEBLE DE ENTIDAD ESTATAL - Sistema de Martillo

Es procedente la venta de un bien mueble de propiedad de una entidad estatal por el valor de su avalúo comercial, así éste difiera del valor fiscal. El monto del avalúo comercial determina el valor mínimo por el cual el bien podrá ser objeto de enajenación. El sistema de martillo es una forma de venta de bienes de las entidades estatales al cual se acude de acuerdo con la ley y previa calificación de su valor. Dicho procedimiento se ajusta a los principios de la contratación administrativa y constituye instrumento adecuado para hacer óptimo el resultado de un proceso de venta, siempre que esté respaldado por la experiencia y buen crédito de la entidad financiera que realiza el remate. La Secretaría de Obras Públicas, a fin de determinar con certeza el valor base de venta de la planta de asfalto, puede proceder de esta manera: optar por el último avalúo hecho a la misma; solicitar a firma especializada un avalúo comercial que tenga en consideración el estado actual de la planta y responda a las necesidades del mercado, o disponer que dicho avalúo lo haga la entidad financiera que se seleccione con criterio objetivo para efectuar el remate. Hoy en día lo procedente, más que intentar vincular avalúos comerciales realizados hace uno o dos años al valor fiscal, lo pertinente es fijar el precio base en forma correcta, conforme al avalúo comercial y confiar la subasta a entidad financiera debidamente autorizada para el efecto y vigilada por la Superintendencia Bancaria.

Autorizada su publicación el 11 de septiembre de 1998.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN

Santafé de Bogotá, D.C., tres de septiembre de mil novecientos noventa y ocho.

Radicación número : 1142

Actor : MINISTERIO DEL INTERIOR

Referencia : Bienes muebles públicos. Enajenación por el sistema de martillo. Marco legal.

El señor Ministro del Interior, a solicitud del alcalde mayor de Santafé de Bogotá, consulta a la Sala sobre la determinación del precio y la forma de enajenación de bienes muebles del Distrito Capital, adscritos a la Secretaría de Obras Públicas.

Al respecto formula los siguientes interrogantes:

¿ Es procedente la venta de un bien por el valor del avalúo comercial a la fecha del mismo, atendiendo a que el valor fiscal sea superior, o por el contrario tiene que ser vendido por el costo fiscal aunque no se ajuste a la realidad comercial ?

¿ El mecanismo de venta por martillo se ajusta al principio de selección objetiva, economía y transparencia y constituye a la vez el instrumento adecuado para optimizar el resultado de un proceso de venta ?

¿Cuál debería ser el procedimiento a seguir por parte de la Secretaría de Obras Públicas, a fin de determinar con certeza el valor base de venta de la planta de asfalto si se tiene en cuenta que a la fecha existen dos avalúos practicados por firmas miembros de la Lonja y cuyo resultado

difiere de manera ostensible ?

¿ Asiste al Secretario de Obras Públicas la facultad para optar por el avalúo comercial inferior o por el que más se aproxime al valor fiscal así sea inferior al mismo ?

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE :

I. El caso consultado. De conformidad con la consulta y sus antecedentes, la Secretaría de Obras Públicas del Distrito pretende enajenar una planta de asfalto que no requiere para su servicio, situada en el municipio de Mosquera (Cundinamarca). La misma ha sido avaluada en dos oportunidades y por distintos peritos afiliados a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá; el primer avalúo fue practicado el 26 de septiembre de 1996 y el segundo el 13 de junio de 1997 , resultando entre los dos peritazgos una diferencia de \$667.605.080.00, pues el último estimó que la planta tenía un valor inferior en un 40% respecto del anterior avalúo.

De acuerdo con la contabilidad de la Secretaría de Obras Públicas, la planta está registrada a 31 de diciembre de 1997 por el valor de adquisición; éste se encuentra en un lugar intermedio entre los dos avalúos practicados, pues es inferior en un 30% respecto del más alto y superior en un monto equivalente al 11.7% con referencia al más bajo.

La Administración Distrital, con el objeto de vender la planta de asfalto, abrió licitación pública en el mes de julio de 1997, para lo cual fijó como valor de la misma el correspondiente al primer avalúo. Al no recibirse oferta alguna, dicha licitación fue declarada desierta.

En el Manual de Contabilidad Financiera (Resolución 989 de 1995 proferida por la Secretaria de Hacienda Distrital), se dispone que la venta de bienes muebles que hayan sido dados de baja, debe ser realizada mediante el sistema de martillo (capítulo denominado Manual para el manejo y control de bienes muebles). Como consecuencia, ordena acudir al procedimiento de subasta que realicen las entidades financieras debidamente autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Básicamente, la Secretaria de Obras Públicas considera conveniente un pronunciamiento sobre si es viable vender bienes muebles, consistentes en maquinaria y equipos, por un valor comercial cuando éste es inferior al valor en libros o al valor fiscal, y que se precise el procedimiento de selección del contratista.

II. Determinación del valor de los bienes muebles y escogencia del contratista. De acuerdo con los artículos 2º. de la ley 80 de 1993 y 114 del decreto ley 1421 de 1993 o Estatuto Orgánico de Bogotá, el Distrito Capital se rige por las reglas y principios establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Determina el mencionado estatuto, al regular en su artículo 24 el principio de transparencia, que la escogencia del contratista se efectuará a través de la licitación o concurso públicos, salvo en los casos que enumera, en los que se podrá contratar directamente. Entre estos casos, están los contratos de menor cuantía (con la advertencia de que las cuantías estimadas por la ley 80 de 1993 en su artículo 24, fueron modificadas por el artículo 38 del decreto ley 2150 de 1995), los de empréstitos, los interadministrativos - con excepción del contrato de seguro -, los de arrendamiento o adquisición de inmuebles, los de urgencia manifiesta, los de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional, y aquellos en los cuales "no se presente propuesta alguna o ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones, o términos de referencia o, en general, cuando falte voluntad de participación".

En el parágrafo 3º. del citado artículo, se preceptúa que "cuando la venta de los bienes de las entidades estatales deba efectuarse por el sistema de martillo, se hará a través del procedimiento de subasta que realicen las entidades financieras debidamente autorizadas para el efecto y vigiladas por la Superintendencia Bancaria", y agrega: "La selección de la entidad vendedora la hará la respectiva entidad estatal, de acuerdo con los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva y teniendo en cuenta la capacidad administrativa que pueda emplear cada entidad financiera para realizar los remates".

A su turno, del decreto reglamentario de la contratación directa, distinguido con el número 855 de 1994, se infiere que las entidades estatales podrán dar en venta bienes de su propiedad que no requieran para su servicio, o directamente cuando los contratos respectivos sean de menor cuantía, o a través del sistema de martillo o remate, cuando la ley prevea esta modalidad. En los demás casos, es indispensable que la entidad acuda al sistema de licitación pública (artículo 14). En ambos eventos, la cuantía será determinada en función de los presupuestos anuales de las entidades estatales, expresados en salarios mínimos legales mensuales, siguiendo el criterio expuesto en la ley 80 de 1993 (artículo 24, numeral 1º., letra a.) y en el decreto reglamentario 679 de 1994, que entiende por presupuesto anual "el inicialmente aprobado por cada entidad individualmente considerada, incluyendo gastos de inversión y de funcionamiento"; en el supuesto de presentarse alguna adición o reducción del presupuesto inicial, durante la ejecución del mismo, para determinar la capacidad contractual de la entidad se tomará en cuenta el valor del presupuesto modificado (artículo 13).

Para celebrar los aludidos contratos de menor cuantía, las entidades estatales invitarán previamente a presentar propuestas, para lo cual publicarán un aviso durante por lo menos dos días, en los lugares de la entidad visibles al público. Pero cuando el valor de los elementos objetos de la venta de menor cuantía supere 250 salarios mínimos legales mensuales, la invitación se publicará en un medio de comunicación de amplia circulación en el lugar donde se efectúe la venta.

En cuanto al procedimiento de selección que debe seguirse para la venta de bienes de propiedad de las entidades estatales, el decreto 855 de 1994 dispone que el respectivo representante legal o su delegado deberá ordenar y obtener un avalúo comercial de los mismos, que permita establecer su valor unitario o monto total para venta de lotes, según mejor convenga a los intereses de la entidad. Será con base en dicho avalúo como se establecerá el valor mínimo por el cual se podrán vender los bienes. Como consecuencia, se definirá si lo pertinente es proceder a la contratación directa; a la venta pública por martillo o remate, adjudicando el bien al mejor postor, o disponer la apertura de licitación pública (parágrafo del artículo 14).

III. Martillo. En las décadas anteriores al estatuto general de contratación de la administración pública, expedido en 1993, el martillo o establecimiento autorizado para realizar ventas en subasta pública, era el Banco Popular.

Conforme a la ley 101 de 1960, el Banco Popular fue autorizado para establecer su propio martillo, tanto en Bogotá como en cualquier otra ciudad del país, y para hacer por conducto de dicho martillo toda venta de bienes muebles que las entidades oficiales deben efectuar por el sistema de remate y adjudicación al mejor postor. De la misma manera, las entidades semioficiales y los particulares podrán utilizar el servicio de este martillo para dar en venta, en licitación y al mejor postor, toda clase de bienes muebles.

En concordancia con el tema expuesto, los estatutos de contratación de la administración pública expedidos en 1976 y 1983 mediante los decretos leyes 150 y 222, respectivamente, dispusieron que los bienes muebles que por desgaste, deterioro o por obsolescencia, no sean útiles para el servicio al cual se hayan destinado, o susceptibles de adaptación o reparación, y los demás que las entidades estatales no requieran para su servicio, podían ser dados en venta a través del martillo del Banco Popular con el fin de allegar recursos para reposición de equipos.

Con motivo del cambio de naturaleza jurídica del Banco Popular, que fue privatizado en desarrollo del principio de democratización de la propiedad consignado en el artículo 60 de la Constitución Política y en la ley 226 de 1995, el Gobierno Nacional, por medio del decreto 1639 de 10 de septiembre de 1996, dispuso que a partir del momento en que la Nación y sus entidades descentralizadas reduzcan su participación total en el Banco Popular por debajo del 50% de su capital social, "los establecimientos bancarios quedan facultados para realizar venta de mercaderías u otros objetos negociables a través del mecanismo de martillo".

Conclusiones. Como la Administración Distrital ya realizó una licitación pública para la venta de la planta de asfalto, la que fue declarada desierta por cuanto no se recibió propuesta alguna, la venta de aquella planta puede hacerse ahora mediante contratación directa, acudiendo al procedimiento especial de subasta pública.

Para tal efecto, el alcalde mayor - o el secretario de obras públicas, si ha recibido la pertinente delegación -, una vez haya fijado en debida forma el precio base (para lo cual puede optar por el último avalúo hecho a la planta, o por un nuevo avalúo comercial actualizado que puede confiarse al Banco Popular o a la entidad financiera encargada de hacer la venta por martillo), seleccionará la entidad financiera que deba efectuar el remate, con sujeción a los criterios expuestos en la ley 80 de 1993 (artículo 24, parágrafo 3º.), el decreto 855 de 1994 (artículo 14), y con fundamento además en la ley 101 de 1960 y el decreto 1639 de 1996.

Las entidades financieras que están autorizadas para la venta de bienes por el sistema de martillo, normalmente hacen con destino a sus clientes una valoración para remate, la que consulta los valores del mercado. Sobre dicho avalúo las entidades públicas pueden fijar el precio base para la venta.

Por lo demás, los bienes muebles, desde el punto de vista contable, están sometidos a depreciación, aspecto que tuvo en consideración el legislador para no exigir una coincidencia o aproximación entre el valor comercial y el valor fiscal o valor en libros. Así, el valor comercial de los bienes dispone hoy de suficiente validez y autonomía para que con fundamento en él sea fijado por la autoridad competente el precio mínimo por el cual podrán venderse.

V. Se responde.

Es procedente la venta de un bien mueble de propiedad de una entidad estatal por el valor de su avalúo comercial, así éste difiera del valor fiscal. El monto del avalúo comercial determina el valor mínimo por el cual el bien podrá ser objeto de enajenación.

El sistema de martillo es una forma de venta de bienes de las entidades estatales, al cual se acude de acuerdo con la ley y previa calificación de su valor. Dicho procedimiento se ajusta a los principios de la contratación administrativa y constituye instrumento adecuado para hacer óptimo el resultado de un proceso de venta, siempre que esté respaldado por la experiencia y buen crédito de la entidad financiera que realiza el

remate.

La Secretaría de Obras Públicas, a fin de determinar con certeza el valor base de venta de la planta de asfalto, puede proceder de esta manera: optar por el último avalúo hecho a la misma; solicitar a firma especializada un avalúo comercial que tenga en consideración el estado actual de la planta y responda a las necesidades del mercado, o disponer que dicho avalúo lo haga la entidad financiera que se seleccione con criterio objetivo para efectuar el remate.

Como se desprende de lo expuesto en la parte motiva y en la respuesta a la pregunta inmediatamente anterior, hoy en día lo procedente, más que intentar vincular avalúos comerciales realizados hace uno o dos años al valor fiscal, lo pertinente es fijar el precio base en forma correcta, conforme al avalúo comercial y confiar la subasta a entidad financiera debidamente autorizada para el efecto y vigilada por la Superintendencia Bancaria.

Transcríbase al Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Augusto Trejos Jaramillo ☐☐Javier Henao Hidrón

Presidente de la Sala

César Hoyos Salazar☐☐☐Luis Camilo Osorio Isaza

Elizabeth Castro Reyes

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:30:06