



Concepto Sala de Consulta C.E. 806 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS08061996

COMPRAVENTA DE INMUEBLES - Avalúo / INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI / LONJA DE PROPIEDAD RAIZ / AVALUO - Término

La Ley 136 de 1994 prevalece sobre el Decreto 855 del mismo año para los municipios, distritos y áreas metropolitanas. En el caso de que se acuda para el avalúo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, éste debe asumir la función dentro de los límites que el artículo 198 de la Ley 136 de 1994 señala, esto es, dentro de los treinta días calendario siguientes contados desde la fecha de la radicación de la solicitud, con incursión en causal de mala conducta para los funcionarios del Instituto que incumplan los términos de la disposición. El régimen indicado en el párrafo anterior no es aplicable a la Nación y los departamentos. Para éstos rige el Decreto 855 de 1994 reglamentario del estatuto general de contratación pública. El avalúo de bienes inmuebles en negociaciones (compra o venta) o los que requieren para actuaciones administrativas donde intervengan entidades estatales, presenta la posibilidad para la entidad pública de recurrir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi o a una persona natural o jurídica, registrada, autorizada y escogida por la Lonja de Propiedad Raíz del lugar donde se encuentra ubicado el inmueble. Si la entidad pública escoge la opción privada puede aplicarla, también, en la compra de inmuebles de particulares. Los avalúos que deban realizar las entidades públicas para actuaciones administrativas, pueden adelantarse tanto para el Instituto Agustín Codazzi como por persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada o autorizada y además sea escogida por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el inmueble, siendo cualquiera de ellos válido y suficiente para la entidad estatal. En todo caso, las entidades públicas de carácter nacional o departamental podrán acudir al avalúo privado después de transcurridos 15 días y ante la imposibilidad manifiesta por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para realizarlo. Para las entidades a las que se les aplica el régimen previsto en la Ley 136 de 1994, el término es de 30 días calendario.

Consejero Ponente: Doctor Luis Camilo Osorio Isaza.

Santa Fe de Bogotá, D. C., veintidós (22) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación número 806.

Referencia: Avalúo de bienes inmuebles de entidades públicas.

El Ministro del Interior formula a la Sala, por solicitud del gobernador del departamento de Risaralda, una consulta sobre las disposiciones existentes que ordenan sobre el avalúo base para la negociación de predios donde intervienen entidades públicas. Al efecto transcribe la nota que le remitió al gobernador, cuyo texto es:

"El artículo 13 de la Ley 9ª de 1989, establecía la obligatoriedad de que la base de la negociación de predios en que intervinieran las entidades públicas debería ser el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpliera sus funciones.

Con posterioridad el Decreto 855 reglamentario de la Ley 80 de 1993, señaló en su artículo 15 que para efectos de la venta o adquisición de bienes inmuebles, las entidades estatales deben solicitar un avalúo efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Sin embargo, en el inciso 2º de la norma citada se estableció quince (15) días hábiles contados a partir de la solicitud, si ésta no fuere atendida o el Instituto manifiesta su imposibilidad de hacerlo, la entidad podrá contratar una persona natural o jurídica experta.

Luego se expidió la Ley 136 de 1994 que en su artículo 198 estableció que para los efectos del artículo 15 de la Ley 9ª de 1989, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi tendría un plazo imperativo de treinta (30) días calendario contados desde la fecha de radicación de la respectiva solicitud por parte del representante legal de la entidad territorial.

En el artículo 27 del Decreto 2150 se establece que los avalúos de los bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la Lonja de Propiedad Raíz del lugar donde está ubicado el bien. Se señala que si la entidad pública escoge la opción privada, la lonja determinará la persona natural o jurídica que adelante el avalúo.

Surgen de las normas citadas dos inquietudes fundamentales:

**Concepto Sala de Consulta C.E. 806 de
1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta
y Servicio Civil**

Una referente a lo establecido en el inciso segundo del artículo 15 del Decreto 855 de 1994 y a lo señalado en el artículo 198 de la Ley 136 de 1994. Esto porque la primera de las normas citadas es norma especial en materia de contratación dado que hace parte de un decreto reglamentario de la Ley 80 de 1993, con posterioridad al Decreto 855 que fue expedido el 28 de abril de 1994, se promulgó la Ley 136 de junio 2 de 1994.

¿Cuál norma estaría vigente entonces sobre avalúos teniendo en cuenta que la Ley 136 de 1994 es norma especial sobre municipios e incluso al parecer modifica en su artículo 198, el inciso 2º del artículo 15 del Decreto 855 de 1994 que es norma especial en materia de contratación en cuanto al tiempo que debe esperar la administración pública para recurrir a la Lonja?

La otra surgirá de la interpretación correcta que debe dársele al artículo 27 del Decreto 2150 de 1995 sobre avalúos de bienes inmuebles que deba realizar la entidad pública para vender sus propios bienes o los que requiera para actuaciones administrativas.

¿Es esta entonces la interpretación correcta? ¿O debe entenderse que la entidad pública incluso para comprar bienes inmuebles de particulares tiene la opción privada? ¿Qué debe entenderse por avalúos que requieran para las actuaciones administrativas?"

ANTECEDENTES

Se consigna a continuación el contenido de las normas en cuestión en la parte pertinente:

Ley 9ª de 1989

"Artículo 13. Corresponderá al representante legal de la entidad adquiriente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante la enajenación voluntaria directa...

...

El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de seis (6) meses respecto a la fecha de la notificación de la oferta de compra.

"Artículo 15. El precio máximo de adquisición será fijado por el Instituto Agustín Codazzi o por la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el artículo 18 de la presente ley..."

...

Decreto Reglamentario 855 de 1994

Artículo 15. Para efectos de la venta o adquisición de inmuebles, las entidades estatales solicitarán un avalúo, que servirá como base de la negociación. Dicho avalúo será efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, previa solicitud de la entidad.

Si pasados quince días hábiles contados a partir de la solicitud, ésta no fuere atendida, o el Instituto manifiesta su imposibilidad de hacerlo, la entidad contratará, con tal fin, una persona natural o jurídica experta en la materia.

Ley 136 de 1994

"Artículo 198. Funciones del IGAC. Para los efectos del artículo 15 de la Ley 9ª de 1989, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, tendrá un plazo improrrogable de treinta (30) días calendario, contados desde la fecha de la radicación de la respectiva solicitud por parte del representante legal de la entidad territorial. El incumplimiento de esta norma por parte de los funcionarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, será causal de mala conducta.

Decreto Extraordinario 2150 de 1995

Artículo 27. Avalúo de bienes inmuebles. Los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos.

Parágrafo. Si la entidad pública escoge la opción privada, corresponderá a la lonja determinar, en cada caso, la persona natural o jurídica que adelante el avalúo de bienes inmuebles."

LA SALA CONSIDERA:

La Ley 9ª de 1989 sobre Reforma Urbana contiene, además de las normas sobre planes de desarrollo municipal, las relacionadas con la compraventa y expropiación de inmuebles; además dispone que para su adquisición, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, si están autorizadas, deben tener como precio base de la negociación el avalúo efectuado por

el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por la entidad que cumpla sus funciones. Igualmente se precisa que el precio máximo de la negociación debe ser fijado por el mismo Instituto.

El Decreto 855 de 1994, reglamentario de la Ley 80 de 1993, reiteró que las entidades estatales obtuvieran el avalúo base de la operación, para adquirir o vender inmuebles, puntualizando que dicha operación debía en principio realizarse por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi dentro de los siguientes quince días hábiles, contados a partir de la correspondiente solicitud; la norma dispuso que si vencido el plazo establecido la solicitud de avalúo no se atendía o el instituto manifestaba que se hallaba en imposibilidad de realizarlo, la entidad podía contratar para tal fin a "una persona natural o jurídica experta en la materia", con lo cual se contempló una facultad no prevista en la ley.

Posteriormente la Ley 136 de 1994 aplicable a los distritos, municipios y áreas metropolitanas fijó plazo para el pronunciamiento del Instituto en treinta días hábiles haciendo referencia de que regula los efectos del artículo 15 de la Ley 9ª de 1989 e hizo obligatoria la intervención del Agustín Codazzi en el término señalado, so pena, para los funcionarios de la entidad que lo incumplan de incurrir en causal de mala conducta. La norma aplicable para el desarrollo de las atribuciones de la Ley 9ª de 1989, en lo atinente a los avalúos, por las entidades estatales para la adquisición o venta de inmuebles en forma directa, fue entonces la contenida en el artículo 198 de la Ley 136 de 1994.

Sin embargo el Gobierno Nacional, en desarrollo de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, expidió el Decreto 1250 del mismo año que cambia el régimen creado por la Ley 136 de 1994. El artículo 27 del nuevo estatuto, concebido para eliminar los trámites innecesarios, dispuso que los avalúos de bienes inmuebles que deban efectuar las entidades públicas o que tengan lugar en actuaciones administrativas, pueden realizarse por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar en donde esté ubicado el inmueble correspondiendo a la lonja escoger a quien adelante la diligencia en caso de que se opte por la vía privada.

Debe entenderse que la respectiva lonja tiene actividades dentro del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble objeto del avalúo, teniendo en cuenta lo previsto por sus estatutos.

El Decreto - ley 2150 de 1995 estableció entonces la posibilidad de que los avalúos se realicen por el Instituto o por particulares que hagan parte de la lonja, eliminando la exclusividad estatal que preveía la Ley 9ª de 1989.

El Decreto Reglamentario 855 de 1994, al regular la forma como deben efectuarse los avalúos de inmuebles en las negociaciones estatales, determinó que éstos se efectúan "para efectos de la venta o adquisición" de los mismos. La venta, así, entró a formar parte, por referencia expresa, de las consideraciones de la Ley 9ª de 1989.

Hay tres disposiciones sucesivas relativas al mismo asunto sobre el procedimiento para realizar el avalúo cuando se trate de adquisición o venta de inmuebles por parte de entidades estatales, las cuales deben armonizarse a la luz de la hermenéutica relativa a la derogación tácita de las leyes, toda vez que ninguna de ellas lo hace de manera específica respecto de las otras. En consecuencia se debe dar aplicación al artículo 72 del Código Civil que, sobre el particular señala:

"La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley."

En este caso la nueva disposición es el Decreto Extraordinario 2150 de 1995 que modifica las otras normas sobre avalúos, no sólo por ser la última que regula la materia sino porque se refiere de manera genérica a los "avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas". El nuevo estatuto, entonces, tiene capacidad legal suficiente para sustituir los anteriores en todo lo que sea contrario.

Así, se hace necesario armonizar el Decreto 2150 de 1995 con la Ley 136 de 1994 y el Decreto 855 del mismo año.

La Ley 136 de 1994 aplicable a las entidades territoriales de carácter municipal y distrital, desarrolla de manera expresa el contenido del artículo 15 de la Ley 9ª de 1989, para los casos de adquisición, por enajenación directa o expropiación de inmuebles por parte de las entidades públicas; la precisión consignada en el Decreto Reglamentario 855 de 1994, de que los avalúos en cuestión se refieren tanto a la venta como a la adquisición, quedó vigente por cuanto la modificación por la ley sólo se ocupó de imponer al Instituto la obligación de realizarlos. Del mismo modo, el Decreto 2150 de 1995 solamente modificó el régimen previsto por la Ley 136 de 1994 al establecer la alternativa de recurrir al instituto, o acudir a una persona jurídica o natural, registrada, autorizada y escogida por la lonja de propiedad raíz, donde esté ubicado el inmueble, para que verifique el avalúo.

La obligación del Instituto de asumir el encargo en el término fijado de treinta días improrrogables, so pena de mala conducta de sus funcionarios, quedó vigente y es plenamente exigible (art. 198, Ley 136 / 94), siempre y cuando no se haya optado por recurrir a la opción privada.

Finalmente la Sala destaca dos aspectos en el artículo 18 de la Ley 9ª de 1989, cuya observancia procede en los casos analizados en la consulta, así:

¿ La orden al Instituto Geográfico Agustín Codazzi de no tener en cuenta, al hacer los avalúos administrativos especiales, "... aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que sean susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes avaluados...", la cual también es objeto de aplicación cuando sean los particulares quienes realicen los avalúos.

¿ En el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, los municipios de Medellín y Cali, y el departamento de Antioquia, son aplicables los mismos

Concepto Sala de Consulta C.E. 806 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

3

EVA - Gestor Normativo

criterios establecidos para los avalúos administrativos especiales que realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, cuando sean sus oficinas de catastro las que los realicen.

LA SALA RESPONDE:

1. La Ley 136 de 1994 prevalece sobre el Decreto 855 del mismo año para los municipios, distritos y áreas metropolitanas. En el caso de que se acuda para el avalúo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, éste debe asumir la función dentro de los límites que el artículo 198 de la Ley 136 de 1994 señala, esto es, dentro de los treinta días calendario siguientes contados desde la fecha de la radicación de la solicitud, con incursión en causal de mala conducta para los funcionarios del instituto que incumplan los términos de la disposición.

El régimen indicado en el párrafo anterior no es aplicable a la Nación y los departamentos. Para éstos rige el Decreto 855 de 1994 reglamentario del estatuto general de contratación pública.

2. El avalúo de bienes inmuebles en negociaciones (compra o venta) o los que se requieran para actuaciones administrativas donde intervengan entidades estatales, presenta la posibilidad para la entidad pública de recurrir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi o a una persona natural o jurídica, registrada, autorizada y escogida por la Lonja de Propiedad Raíz del lugar donde se encuentra ubicado el inmueble.

Si la entidad pública escoge la opción privada puede aplicarla, también, en la compra de inmuebles de particulares.

3. Los avalúos que deban realizar las entidades públicas para actuaciones administrativas, pueden adelantarse tanto por el Instituto Agustín Codazzi como por persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada y además sea escogida por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el inmueble, siendo cualquiera de ellos válido y suficiente para la entidad estatal.

En todo caso, las entidades públicas de carácter nacional o departamental podrán acudir al avalúo privado después de transcurridos 15 días y ante la imposibilidad manifestada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para realizarlo. Para las entidades a las que se les aplica el régimen previsto en la Ley 136 de 1994, el término es de 30 días calendario.

Transcribese al señor Ministro del Interior. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Luis Camilo Osorio Isaza, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Roberto Suárez Franco.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:16:16