

## **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Contrato estatal – Regulación – Bienes fiscales**

Aunque el contrato de arrendamiento no se encuentra dentro del listado enunciativo del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, su regulación se encuentra en el Código Civil y en el Código de Comercio, principalmente, los artículos 1973 al 2078 del Código Civil que lo desarrollan. Pero también existen normas especiales sobre el contrato de arrendamiento en los artículos 518 al 523 del Código de Comercio –sobre arrendamiento de inmuebles para los establecimientos de comercio–, 1678 al 1687 y 1890 al 1899 de la misma codificación –sobre arrendamiento de naves–; y en la Ley 820 de 2003, por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana.

[...] en los casos en donde una de las partes del contrato de arrendamiento sea una entidad pública, este contrato adquiere el carácter de estatal y su contenido se enmarcará en las normas civiles y comerciales que lo regulan, además de las establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En este tipo de contratos no podrán pactarse cláusulas de prórroga automática y únicamente serán susceptibles de darse en arrendamiento los bienes fiscales, puesto que las entidades pueden disponer de ellos, lo que no ocurre con los bienes de uso público, pues se encuentran fuera del comercio.

## **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Concepto – Elementos**

El artículo 1973 del Código Civil define el contrato de arrendamiento como «[...] un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado». Se trata pues del acuerdo de voluntades en virtud del cual una de las partes –llamada arrendador– se obliga a concederle a otra –llamada arrendatario– el uso y goce de un bien, a cambio de una renta o canon. Por tanto, se diferencia del contrato de compraventa en que no opera una transferencia del dominio del bien cuyo uso y goce se entrega.

En cuanto a sus características, la doctrina ha indicado que el arrendamiento es un contrato: i) bilateral, pues ambas partes se obligan recíprocamente; ii) consensual, dado que se perfecciona con el consentimiento ; iii) oneroso, ya que ambas partes obtienen utilidades –el arrendatario, el uso y goce del bien, y el arrendador la renta o canon–; iv) de ejecución sucesiva, en la medida en que se ejecuta en forma periódica; v) principal, porque existe en forma autónoma; y v) nominado, porque está tipificado y desarrollado en la ley.

## **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Bienes inmuebles**

un bien inmueble que se encuentra afectado con la medida cautelar de embargo, es susceptible de ser arrendado, comoquiera que no existe prohibición legal al respecto en el derecho privado, ni en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto además se sustenta en que, el contrato de arrendamiento no constituye un acto de enajenación del dominio, por lo que no se configura objeto ilícito de conformidad con el artículo 1521 del Código Civil. En todo caso, debe tenerse en cuenta que en los casos en los que el inmueble además de encontrarse embargado es objeto de secuestro, el propietario se encuentra impedido para «disponer libremente del predio, por lo que se abstendrá de arrendarlo o explotarlo económicamente, actos que pueden ser realizados por el auxiliar de la justicia» , es decir, el secuestro.

## **MEDIDAS CAUTELARES – Embargo – Noción**



[...] el embargo es una medida cautelar, cuyo procedimiento se encuentra regulado en el artículo 593 de la Ley 1564 de 2012, y en virtud de la cual se «[...] saca del comercio el bien cautelado, de tal suerte que, si se llegare a vender un bien que soporta un embargo, tal contrato será materia de nulidad absoluta por objeto ilícito». Esto es concordante con el artículo 1521 del Código Civil que en su numeral 3 establece la enajenación de bienes embargados, como uno de los supuestos de objeto ilícito. Dado lo anterior, respecto de los bienes sujetos a registro, como es el caso de los inmuebles, de llegarse a inscribir un embargo, «el correspondiente registrador debe abstenerse de registrar cualquier acto de disposición sobre el bien, como una venta o una hipoteca».

## **MEDIDAS CAUTELARES – Secuestro – Noción**

Otro tipo de medida cautelar relevante para la consulta de la referencia es el secuestro, el cual es regulado por los artículos 2273 a 2281 del Código Civil y 595 del Código General del Proceso. El artículo 2273 define al secuestro como: «[...] el depósito de una cosa que se disputan dos o más individuos, en manos de otro que debe restituirla al que obtenga una decisión a su favor». Esta medida cautelar cumple importantes objetivos, pues además de garantizar la conservación del bien, impidiéndole a su propietario disponer libremente del predio, ya que «[...] existe aprehensión material del bien cautelado, que queda en manos del tercero», denominado secuestro, quien pasa ser el responsable de la administración del bien.



Bogotá, 22 Abril 2022

Señor  
**Kevin Fernando Henao**  
kev.fhm@gmail.com

### Concepto C – 214 de 2022

**Temas:** CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Contrato estatal – Regulación – Bienes fiscales / CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Concepto – Elementos / CONTRATO DE ARRENDAMIENTO - Bienes inmuebles / MEDIDAS CAUTELARES – Embargo – Noción / MEDIDAS CAUTELARES – Secuestro - Noción

**Radicación:** Respuesta a la consulta # P20220307002187

Estimado señor Henao:

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, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 07 de marzo de 2022.

#### 1. Problemas planteados

En relación con el contrato de arrendamiento de bienes inmuebles, usted realiza la siguiente consulta:

«[...] ¿Cuáles son los requisitos que exige la norma general a las entidades estatales para llevar a cabo la contratación directa por causal de arrendamiento contemplada en el literal i), numeral 4º, artículo 2º de la Ley 1150 de 2007? ¿Impone la norma general como requisito que el inmueble a ser tomado bajo arriendo no tenga algún tipo medida cautelar como lo es un embargo?».

#### 2. Consideraciones

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 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 interpretación de normas generales no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. En este contexto, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Conforme a lo anterior, dentro de los límites de su competencia, esta dependencia analizará los siguientes temas en el presente concepto: i) el contrato de arrendamiento en la Ley 80 de 1993 y ii) el arrendamiento de inmuebles afectados con medida cautelar de embargo.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente analizó el contrato de arrendamiento en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los conceptos No. 420191300004738 del 18 de agosto de 2019, C-183 del 17 de marzo de 2020, C-126 del 26 de marzo de 2021 y C-667 del 19 de noviembre de 2020, C-780 del 18 de enero de 2021, C-561 del 8 de octubre de 2021 y C-646 del 22 de noviembre de 2021, entre otros. Las tesis expuestas en estos conceptos se reiteran y complementan a continuación.

## 2.1. El contrato de arrendamiento en la Ley 80 de 1993

La Ley 80 de 1993 define los contratos estatales en el artículo 32 y establece un listado enunciativo de contratos estatales entre los que se encuentran el contrato de obra, el contrato de consultoría, el contrato de prestación de servicios, el contrato de concesión y

---

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



los encargos fiduciarios y fiducia pública. De acuerdo con esta disposición todos los actos jurídicos, cualquiera que sea su denominación, que celebren las entidades a las que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y que generen obligaciones, son contratos estatales<sup>2</sup>.

De esta manera, el contrato estatal está determinado por un criterio orgánico, pues si en su celebración interviene una entidad regida por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, será un contrato estatal independientemente de las disposiciones en que estén regulados los contratos que celebren. En tal sentido, adquieren esta connotación los contratos enunciados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y, además, los previstos en el derecho privado, en disposiciones especiales y los que se deriven de la autonomía de la voluntad cuando son celebrados por entidades estatales.

Aunque el contrato de arrendamiento no se encuentra dentro del listado enunciativo del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, su regulación se encuentra en el Código Civil y en el Código de Comercio, principalmente, los artículos 1973 al 2078 del Código Civil que lo desarrollan. Pero también existen normas especiales sobre el contrato de arrendamiento en los artículos 518 al 523 del Código de Comercio –sobre arrendamiento de inmuebles para los establecimientos de comercio–, 1678 al 1687 y 1890 al 1899 de la misma codificación –sobre arrendamiento de naves–; y en la Ley 820 de 2003, por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana.

El artículo 1973 del Código Civil define el contrato de arrendamiento como «[...] un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado». Se trata pues del acuerdo de voluntades en virtud del cual una de las partes –llamada arrendador– se obliga a concederle a otra –llamada arrendatario– el uso y goce de un bien, a cambio de una renta o canon<sup>3</sup>. Por tanto, se diferencia del contrato de compraventa en que no opera una transferencia del dominio del bien cuyo uso y goce se entrega.

---

<sup>2</sup> Ley 80 de 1993. ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

<sup>3</sup> En palabras de José Alejandro Bonivento Fernández: «El arrendamiento es el contrato en virtud del cual una de las partes se obliga a proporcionarle a otra el uso y goce de una cosa, durante cierto tiempo, y ésta a pagar, como contraprestación, un precio determinado.

»La parte que proporciona el goce se llama arrendador y la parte que da el precio arrendatario. También se conoce con el nombre de inquilino cuando se trata de arrendamiento de casas, almacenes u otros edificios, y colono cuando el goce radica en predio rústico» (BONIVENTO FERNÁNDEZ, José Alejandro. Los principales contratos civiles y su paralelo con los comerciales. 16ª ed. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2004. p. 401).

En cuanto a sus características, la doctrina ha indicado que el arrendamiento es un contrato: i) bilateral, pues ambas partes se obligan recíprocamente; ii) consensual, dado que se perfecciona con el consentimiento<sup>4</sup>; iii) oneroso, ya que ambas partes obtienen utilidades –el arrendatario, el uso y goce del bien, y el arrendador la renta o canon–; iv) de ejecución sucesiva, en la medida en que se ejecuta en forma periódica; v) principal, porque existe en forma autónoma; y v) nominado, porque está tipificado y desarrollado en la ley<sup>5</sup>.

Ahora, para efectos de determinar la modalidad de selección del contratista debe precisarse que esta depende del régimen de contratación aplicable a la entidad estatal y del tipo de bienes objeto de arrendamiento. Esto significa que, si está exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la entidad debe aplicar en principio las normas civiles y comerciales mencionadas, sin perjuicio de lo dispuesto en el manual de contratación para efectos de la selección del contratista. En contraste, si la entidad estatal se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, bien sea que obre en calidad de arrendadora o arrendataria, debe acudir a las modalidades de selección del contratista establecidos en dicho estatuto<sup>6</sup>.

En efecto, tratándose del arrendamiento de bienes *inmuebles* el artículo 2º, numeral 4º literal i), de la Ley 1150 de 2007 dispone la modalidad de selección de contratación directa, pues, establece que una de las causales de este procedimiento es «i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles». Adicionalmente, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 dispone que las entidades estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.
2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública.

En contraste, si se trata de arrendamiento de bienes *muebles*, la modalidad aplicable será la licitación pública, la selección abreviada o la mínima cuantía, según corresponda dependiendo del valor de la contratación. Lo anterior en la medida que no se encuentran dentro de las causales de contratación directa que expresamente señala el

---

<sup>4</sup> Lo anterior bajo el régimen del derecho privado, sin perjuicio de que cuando se trata de un contrato estatal deben cumplirse los requisitos de perfeccionamiento establecidos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, pp. 401-402.

<sup>6</sup> DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 505.



numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Por otra parte, si el arrendamiento recae sobre bienes públicos debe tenerse en cuenta que la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló que los bienes que pueden ser susceptibles de arrendamiento son únicamente los bienes fiscales, no los bienes de uso público<sup>7</sup>.

La jurisprudencia 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>8</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.

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 interés general»<sup>9</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>10</sup>.

Otro aspecto importante del contrato de arrendamiento consiste en la imposibilidad de pactar cláusulas de prórroga automática, puesto que el Consejo de Estado explica que «en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública no existe norma alguna que autorice pactar prórrogas automáticas que favorezcan a un determinado contratista, resulta violatorio de los principios generales de libre concurrencia, de igualdad,

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primer. Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Expediente 5286. C.P. Olga Inés Navarrete Barrero. Esta postura fue unificada en el Sentencia de la Sala Plena del 14 de agosto de 2018, radicado 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU, con ponencia del Magistrado Oswaldo Giraldo López.

<sup>8</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.

<sup>9</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>10</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia C-183 de 2003. Expediente D-4244.

de imparcialidad, de prevalencia del interés general y de transparencia que rigen todas las actuaciones contractuales de las entidades estatales»<sup>11</sup>.

En síntesis, en los casos en donde una de las partes del contrato de arrendamiento sea una entidad pública, este contrato adquiere el carácter de estatal y su contenido se enmarcará en las normas civiles y comerciales que lo regulan, además de las establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En este tipo de contratos no podrán pactarse cláusulas de prórroga automática y únicamente serán susceptibles de darse en arrendamiento los bienes fiscales, puesto que las entidades pueden disponer de ellos, lo que no ocurre con los bienes de uso público, pues se encuentran fuera del comercio.

Por último, cabe mencionar que independientemente del régimen aplicable, el contrato de arrendamiento debe publicarse en el SECOP como los demás contratos estatales, en virtud del principio de publicidad de la función administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política. Dicho principio fue desarrollado por el legislador en el ámbito de la contratación estatal mediante el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 11, literal g de la Ley 1712 de 2014 y su reglamentación, normas que obligan a que la publicidad de los contratos celebrados por las entidades estatales se realice a través del SECOP. Esto debido a que los contratos estatales involucran un interés público, por lo que deben publicarse en el mecanismo establecido para garantizar que se cumplan los principios de publicidad y transparencia en la gestión contractual.

## 2.2. Arrendamiento de inmuebles afectados con medida cautelar de embargo

En la consulta se indaga sobre la existencia de algún requisito aplicable a las entidades estatales, en virtud del cual los inmuebles objeto de contratos de arrendamiento no deban estar afectados por medidas cautelares como el *embargo*. De conformidad con las normas analizadas en el acápite anterior, no se advierte dentro de las mismas algún requerimiento que aplique a los contratos de arrendamiento de las entidades estatales, que excluya de la celebración de contratos de arrendamiento sobre inmuebles embargados. En ese sentido, la posibilidad de que las entidades estatales arrienden inmuebles sujetos a embargo está determinada por las normas generales que rigen el contrato de arrendamiento y la referida medida cautelar.

Sobre el particular debe recordarse que el *embargo* es una medida cautelar, cuyo procedimiento se encuentra regulado en el artículo 593 de la Ley 1564 de 2012, y en virtud de la cual se «[...] saca del comercio el bien cautelado, de tal suerte que, si se llegare a vender un bien que soporta un embargo, tal contrato será materia de nulidad absoluta por

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 26 de febrero de 2015, Expediente 30834. C.P. Hernán Andrade Rincón



objeto ilícito»<sup>12</sup>. Esto es concordante con el artículo 1521 del Código Civil que en su numeral 3 establece la enajenación de bienes embargados, como uno de los supuestos de objeto ilícito<sup>13</sup>. Dado lo anterior, respecto de los bienes sujetos a registro, como es el caso de los inmuebles, de llegarse a inscribir un embargo, «el correspondiente registrador debe abstenerse de registrar cualquier acto de disposición sobre el bien, como una venta o una hipoteca»<sup>14</sup>.

Otro tipo de medida cautelar relevante para la consulta de la referencia es el *secuestro*, el cual es regulado por los artículos 2273 a 2281 del Código Civil y 595 del Código General del Proceso. El artículo 2273 define al secuestro como: «[...] el depósito de una cosa que se disputan dos o más individuos, en manos de otro que debe restituirla al que obtenga una decisión a su favor». Esta medida cautelar cumple importantes objetivos, pues además de garantizar la conservación del bien, impidiéndole a su propietario disponer libremente del predio, ya que «[...] existe aprehensión material del bien cautelado, que queda en manos del tercero»<sup>15</sup>, denominado secuestro, quien pasa ser el responsable de la administración del bien<sup>16</sup>.

Debe precisarse que el secuestro por si solo no saca el bien de comercio, como si lo hace el embargo, esto es importante dado que estas medidas cautelares se suelen imponer de manera concurrente o consecutiva respecto bienes inmuebles. El primero de estos casos aparece regulado en el artículo 593-3 del Código General del Proceso, evento en el que el secuestro opera como perfeccionador del embargo, de manera tal que el secuestro es concurrente con el embargo. El segundo supuesto tiene que ver con lo establecido, en el artículo 601 del Código General del Proceso, aplicable en eventos de bienes sujetos a registro que se llevaran a remate, caso en el que el secuestro opera como

---

<sup>12</sup> FORERO SILVA, Jorge. Medidas cautelares en el Código General del Proceso. Pontificia Universidad Javeriana, Colección de profesores No. 65, Editorial Temis, Bogotá, 2013, pp. 87.

<sup>13</sup> Código Civil. «Artículo 1521. Enajenaciones con objeto ilícito. Hay un objeto ilícito en la enajenación:

»1o.) De las cosas que no están en el comercio.

»2o.) De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona.

»3o.) De las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello».

<sup>14</sup> FORERO SILVA, Jorge, *Op. cit.*

<sup>15</sup> *Ibíd*, pp. 95.

<sup>16</sup> Código Civil: «Artículo 2279. Facultades del secuestro de inmueble. El secuestro de un inmueble tiene relativamente a su administración, las facultades y deberes de mandatario, y deberá dar cuenta de sus actos al futuro adjudicatario».

medida complementaria del embargo, dado que primero se impone este y posteriormente el secuestro<sup>17</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con lo estudiado en el acápite anterior, es claro que el arrendamiento no supone una enajenación del bien que es objeto del contrato, en la medida en que este consiste en un negocio jurídico a través del cual el arrendador entrega el uso y goce del bien al arrendatario a cambio de un precio. En ese sentido, el arrendamiento no está encaminado a que se transfiera el derecho de dominio, ni ninguna otra clase de derecho real que pese sobre el inmueble, sino que se limita a permitir el uso y goce del inmueble por parte del arrendatario por un tiempo determinado.

Lo anterior permite concluir que la celebración de un contrato de arrendamiento no tiene como presupuesto que el bien materia del contrato no esté sujeto a una medida de embargo, a diferencia de lo que sucedería con el contrato de compraventa, el cual, de celebrarse sobre un bien embargado, incurriría en objeto ilícito de conformidad con el artículo 1521 del Código Civil. Con base en esto, haciendo un paralelo con la compraventa, la doctrina se ha referido a la posibilidad de que se celebren contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles objeto de embargo, manifestando lo siguiente:

«El principio general es que todas las cosas se pueden arrendar. Las excepciones surgen de las prohibiciones de ley. Casi todas las cosas que se pueden vender son susceptibles de arrendarse. En cambio, no todas las cosas que se pueden arrendar son susceptibles de venderse; por ejemplo: un bien embargado o secuestrado puede ser arrendado, sin autorización del juez o del acreedor, pero no puede ser vendido por tener objeto ilícito, al tenor de lo dispuesto es el artículo 1521 del Código Civil. La Razón emana de la misma naturaleza del contrato de arrendamiento que excluye cualquier posibilidad de disposición de la cosa»<sup>18</sup>. [Énfasis fuera de texto].

De acuerdo con esto, un bien inmueble que se encuentra afectado con la medida cautelar de embargo, es susceptible de ser arrendado, comoquiera que no existe prohibición legal al respecto en el derecho privado, ni en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto además se sustenta en que, el contrato de arrendamiento no constituye un acto de enajenación del dominio, por lo que no se configura objeto ilícito de conformidad con el artículo 1521 del Código Civil. En todo caso, debe tenerse en cuenta que en los casos en los que el inmueble además de encontrarse embargado es objeto de secuestro, el propietario se encuentra impedido para «disponer

---

<sup>17</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán F. Código General del Proceso. Parte especial. Segunda edición. Dupre. 2018. Bogotá, pp.780-781.

<sup>18</sup> BONIVENTO FERNÁNDEZ, José A. Los principales contratos civiles, y su paralelo con los comerciales. Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2008, Bogotá, pp. 406



libremente del predio, por lo que se abstendrá de arrendarlo o explotarlo económicamente, actos que pueden ser realizados por el auxiliar de la justicia»<sup>19</sup>, es decir, el secuestre.

Sin perjuicio de lo anterior, a cada entidad en el marco de su deber de análisis le corresponde examinar entre otras condiciones del inmueble a arrendar, su situación jurídica, para determinar la conveniencia y la favorabilidad para la entidad estatal en caso de arrendar un inmueble que se encuentre afectado con la medida cautelar de embargo, y las implicaciones que este acto puede tener en la ejecución del contrato. Por ejemplo, en el pago de los cánones de arrendamiento, la posible afectación del plazo de ejecución del contrato en caso de llevarse a cabo el remate del bien embargado, entre otros aspectos. Además, dicho análisis deberá revisar si no existe alguna prohibición específica que impida arrendar el inmueble en particular, como podría suceder, por ejemplo, en caso de que la autoridad que decreta el embargo así lo disponga.

### 3. Respuesta

«[...] ¿Cuáles son los requisitos que exige la norma general a las entidades estatales para llevar a cabo la contratación directa por causal de arrendamiento contemplada en el literal i), numeral 4º, artículo 2º de la Ley 1150 de 2007? ¿Impone la norma general como requisito que el inmueble a ser tomado bajo arriendo no tenga algún tipo medida cautelar como lo es un embargo?».

De conformidad con lo expuesto, se precisa que dentro de las reglas establecidas en el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 para el arrendamiento de inmuebles de manera directa, no se menciona expresamente la verificación de la existencia o no de medidas cautelares como el embargo del inmueble. No obstante, la segunda regla del artículo mencionado, exige que el Estado desarrolle dos acciones en la etapa de planeación: i) analizar las condiciones de los inmuebles identificados en el mercado que satisfacen la necesidad de la entidad, y las opciones de arrendamiento; y ii) comparar esas condiciones de los bienes y las opciones de arrendamiento, entre otras razones, para garantizar que el canon se fije a un precio conveniente y que el bien inmueble se arriende en condiciones favorables para el entidad estatal, garantizando así los principios de planeación y selección objetiva. De tal manera que, para efecto de los estudios previos que requiere el proceso de arrendamiento de bienes inmuebles, es necesario realizar el análisis y comparación de aspectos como las características de los bienes, ubicación, canon, forma de pago y situación jurídica de los bienes identificados, con el fin de seleccionar el inmueble que resulte más favorable para la entidad.

Cabe mencionar que, de acuerdo con la naturaleza del contrato de arrendamiento, el cual, no implica la enajenación del bien, es posible que un inmueble que se encuentra afectado por una medida de embargo sea objeto de arrendamiento, dado que no existe

---

<sup>19</sup> FORERO SILVA, Jorge, *Op. cit.* pp. 95-96.



prohibición legal al respecto en el derecho privado, ni en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. No obstante, las entidades estatales en su deber de análisis deben examinar en cada caso particular las razones de conveniencia y de favorabilidad para la entidad estatal en caso de tomar en arriendo un inmueble que se encuentre afectado con la medida cautelar de embargo, y las implicaciones que este acto puede tener en la ejecución del contrato., Por ejemplo, podrían analizarse aspectos como el pago de los cánones de arrendamiento ante la autoridad que decretó el embargo o el secuestre, la posible afectación del plazo de ejecución del contrato en caso de llevarse a cabo el remate del bien embargado, la intervención del secuestre del inmueble en el contrato, entre otros aspectos.

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

Atentamente,

Original Firmado  
Jorge Augusto Tirado Navarro

**JORGE AUGUSTO TIRADO NAVARRO**  
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL

Elaboró: Guillermo Escolar Flórez  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1-15 de la de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro  
Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE

