

Concepto La Sala de Consulta y Servicio Civil del 11 de octubre de 2022

El Consejo de Estado conceptuó sobre la posibilidad de que la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.) pueda donar bienes de su propiedad a otras entidades públicas o de recibir en donación bienes de estas, sin que esto contraríe la exclusión de tal entidad, del estatuto general de contratación de la administración pública

La Sala de Consulta y Servicio Civil de la Corporación resolvió las dudas jurídicas que el Ministerio de Defensa planteó sobre la posibilidad de que la CIAC: (i) done bienes a otras entidades públicas, o reciba en donación bienes de aquellas, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica; (ii) aplique para la donación sus estatutos internos, y (iii) enajene bienes muebles a título gratuito, sin transgredir la exclusión a la que se encuentra sometida por el Estatuto General de Contratación.

1

¿Qué pasó?

La entidad consultante explicó que no existe una reglamentación específica sobre la facultad que tendría la CIAC S.A., para donar bienes fiscales, muebles o inmuebles, a otras entidades públicas, o de recibir en donación bienes de estas. No obstante, señaló que la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante el Concepto Nro. 1495 de 2003, se refirió a la posibilidad de la donación entre entidades públicas y aprobó la transferencia de bienes en las ramas u órganos del poder público, con la intención de dar cumplimiento a deberes constitucionales expuestos. Sin embargo, surgía la duda de si tales conclusiones podían ser aplicables a la CIAC, toda vez que es una sociedad de economía mixta que desarrolla actividades de naturaleza industrial y comercial y que no podría identificarse con otras entidades públicas, pues su objeto y su naturaleza jurídica se enmarcan en una función netamente económica del Estado.

En la consulta también se señaló que los pronunciamientos jurisprudenciales existentes sobre la donación entre entidades públicas, no están dirigidos a organismos de naturaleza jurídica similar a la de la CIAC S.A. A título de ejemplo, trajo a colación la Sentencia del 10 de febrero de 2016 de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹, en la cual se hizo referencia a la autorización general para celebrar el contrato de donación, pero dentro del marco de la Ley 80 de 1993, la cual no resulta aplicable en el presente asunto, pues la CIAC S.A. se encuentra excluida expresamente de este régimen, según el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007.

¹Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de febrero de 2016. Exp. 39538

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta?

2

En el Concepto del 11 de octubre de 2022, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con miras a dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta, desarrolló los siguientes aspectos jurídicos: 1. La Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, su ámbito de aplicación, la prohibición constitucional a las entidades públicas de efectuar donaciones a particulares y la posibilidad de efectuar donaciones de bienes fiscales entre entidades públicas; 2. La naturaleza jurídica de la CIAC S.A. y su exclusión de la aplicación de dicho estatuto; 3. El objeto social de la CIAC S.A., su régimen contractual y la posibilidad de dar y recibir donaciones de bienes de entidades públicas; y, 4. La posibilidad para la CIAC S.A. de enajenación, a título gratuito, de bienes muebles que no utiliza, a otras entidades públicas.

En relación con el Concepto 1493 de 2003, la Sala señaló que en esa oportunidad se aclaró que el artículo 355 de la Constitución Política no prohibía las donaciones a favor de entidades que integraban las ramas u órganos del poder público, y que aquellas procedían para el cumplimiento de deberes constitucionales expuestos; sin embargo, se estableció que dicha norma no señalaba que fuera solamente para esta finalidad, de modo que podrían realizarse con otros objetivos, por ejemplo, si se trataba de un bien que necesitaba una entidad pública para el desarrollo de sus actividades, y si otra entidad pública lo poseía, se podía donar sin afectar el ejercicio de sus funciones u objeto social.

En cuanto a la Sentencia del 10 de febrero de 2016 de la Sección Tercera, la Sala anotó que no se debía entender, como lo interpretó el ministerio consultante, que la donación entre entidades públicas solamente procedería cuando estas estuvieran sujetas al Estatuto de Contratación Estatal. Señaló que una entidad pública autorizada legalmente para desarrollar sus actividades conforme a las reglas del derecho privado, el cual contemplaba el contrato de donación, tenía la posibilidad legal de celebrarlo.

Una vez precisado lo anterior y teniendo en cuenta la documentación que reposaba en el expediente, además del marco normativo y jurisprudencial aplicable sobre la materia, la Sala concluyó:

1) La naturaleza jurídica de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.), es la de una sociedad de economía mixta, en la cual la participación estatal en el capital social es superior al noventa por ciento (90%), y por tanto, está sujeta al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado. Es una entidad del orden nacional, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional.

2) El artículo 16 de la Ley 1150 de 2007 la excluyó expresamente del ámbito de aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contemplado en la Ley 80 de 1993 y normas adicionales, complementarias y reglamentarias.

3) Su régimen de contratación es el del derecho privado y está contenido en su Manual de Contratación, establecido en la Resolución n.º 135 de 2021 de la misma entidad.

4) La CIAC S.A. puede efectuar donaciones de bienes de su propiedad, muebles o inmuebles, a otras entidades públicas, y recibir donaciones de bienes de propiedad de estas, muebles o inmuebles, con los siguientes requisitos:

a) Si la CIAC S.A. fuera a actuar como donante de un bien de su propiedad a otra entidad pública, deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 489 de 1998, el cual establece que no podrá «destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos».

b) Si la CIAC S.A. fuera a actuar en calidad de donataria, el bien objeto de la donación, tendría que ser de utilidad para las actividades de desarrollo de su objeto social, conforme a sus estatutos internos.

c) Debe dar cumplimiento a la normativa de derecho privado y a su Manual de Contratación, establecido mediante la Resolución Nro. 135 del 1º de diciembre de 2021 de la misma entidad.

d) Debe sujetarse a las disposiciones presupuestales, así: si actúa como donante debe cumplir las normas relacionadas con la legalidad del gasto, consagradas principalmente en los artículos 345 y 346 de la Constitución y 11-b y 15 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional; y si actúa como donataria, debe incorporar los bienes recibidos, como recursos de capital en su presupuesto de rentas, conforme a lo dispuesto en los artículos 11-a y 31 del citado decreto.

e) Debe realizar la mencionada contratación, con observancia de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, establecidos en los artículos 209 y 267 de la Carta Política, respectivamente, y del régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal, así como publicar los documentos relacionados con esa contratación en la plataforma SECOP II o la que haga sus veces.

5) La CIAC S.A. puede efectuar la enajenación de bienes muebles que ya no utiliza, a título gratuito, a otras entidades estatales, con base en la aplicación de las normas de derecho privado y con los requisitos expuestos en precedencia, sin que ello signifique aplicar el artículo 2.2.1.2.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional», el cual no le es aplicable por ser reglamentario de la Ley 80 de 1993, de cuyo ámbito de aplicación está excluida.

3

¿Qué conceptuó la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado respondió como sigue las preguntas elevadas por el Ministerio de Defensa Nacional:

- La Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.) puede efectuar donaciones de bienes de su propiedad, muebles o inmuebles, a otras entidades públicas y recibir donaciones de bienes de propiedad de estas, muebles o inmuebles, de conformidad con los requisitos expuestos en este concepto.

- La CIAC S.A. puede efectuar la enajenación de bienes muebles que ya no utiliza, a título gratuito, a otras entidades estatales, con base en la aplicación de las normas de derecho privado y su Manual de Contratación, y con los requisitos expuestos en el presente concepto. En este caso, no es aplicable el artículo 2.2.1.2.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, por tratarse de una norma reglamentaria de la Ley 80 de 1993, de cuya aplicación está excluida.

Normas asociadas:

Artículos 1443 y 1458 del Código Civil
Artículos 36 y 58 de la Ley 9ª de 1989
Artículos 287 y 355 de la Constitución Política
Artículos 2, 3, 13 y 32 de la Ley 80 de 1993
Artículos 86 y 93 de la Ley 489 de 1998
Artículos 14 y 16 de la Ley 1150 de 2007
Artículo 2.2.1.2.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015

Decisiones asociadas:

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto n.º 994 del 19 de junio de 1997.
Corte Constitucional. Sentencia C-251 del 6 de junio de 1996.
Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto n.º 1495 del 4 de julio de 2003.
Consejo de Estado. Subsección A. Sección Tercera. Sentencia del 10 de febrero de 2016. Exp. 39538



Ponente: Édgar González López
Expediente: 11001030600202200128 00 (2481)

i información importante