CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Édgar González López

Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Radicación interna: 2481
Número Único: 11001030600020220012800
Referencia: Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.). Posibilidad de donar bienes de su propiedad, muebles o inmuebles, a otras entidades públicas o de recibir en donación bienes de estas. Posibilidad de enajenar a título gratuito, bienes muebles que ya no utiliza, a otras entidades estatales, sin que esto contraríe la exclusión de tal entidad, del estatuto general de contratación de la administración pública.

El ministro de Defensa Nacional del período del gobierno anterior, solicitó a la Sala emitir concepto en relación con la facultad que tendría la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.), de donar bienes fiscales, muebles o inmuebles, a otras entidades públicas, o de recibir en donación bienes de estas.

Así mismo, consultó acerca de la posibilidad de dicha corporación, de efectuar la enajenación de bienes muebles a título gratuito a otras entidades estatales, consagrada en el artículo 2.2.1.2.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, sin transgredir la condición de exclusión de tal entidad, del estatuto general de contratación de la administración pública.

I. ANTECEDENTES

El ministro expresa los motivos de la consulta, en la siguiente forma:

> [...] se considera pertinente dar a conocer las razones que motivaron el presente escrito, toda vez que la comprensión de la situación actual de la CIAC S.A. puede exaltar la necesidad latente de facilitar o viabilizar la figura de la donación entre entidades públicas, especialmente en el sector aeronáutico en donde se desenvuelve la Entidad objeto de requerimiento.
>
> En ese sentido, sea lo primero manifestar que en la actualidad el desarrollo aeronáutico de cualquier país resulta ser de suma importancia, no solo para el

47

fortalecimiento de sus fuerzas militares que protegen y defienden la independencia nacional, sino para el progreso de una industria que puede impactar de forma positiva en la economía. Ahora bien, para el caso de Colombia, no es un secreto que la industria aeronáutica se encuentra en proceso de formación, motivo por el cual los esfuerzos del Estado deben estar encaminados a proteger y apoyar la iniciativa de empresas como la CIAC S.A., la cual está en concordancia con los fines estatales.

De igual forma, resulta pertinente indicar que para ello se requiere de una flexibilidad en la Administración, que permita la ejecución de actividades para el crecimiento de la industria aeronáutica colombiana, materia en la cual se han obtenido resultados favorables, como quiera que otras entidades públicas están interesadas en saber si es posible apoyar el avance del sector aeronáutico a través de la donación de bienes a la CIAC S.A., para que esta última los incorpore en sus procesos industriales, un ejemplo claro de ello es la intención de donación de Aeronaves Remotamente Tripuladas (ART) por parte de otras entidades del sector defensa, con el fin de continuar realizando pruebas y ensayos dentro del campo de la investigación, diseño y desarrollo de prototipos de este tipo de aeronaves, ya que se han constituido en el futuro de la aviación mundial.

Manifiesta que la recepción de dichos bienes plantea varias dudas «por las falencias normativas de la legislación que trata el tema de la donación entre entidades públicas», de manera que «el propósito de la presente consulta, además de buscar una interpretación legal acertada, pretende dotar de herramientas al sector aeronáutico colombiano para que pueda alcanzar sus metas y expectativas de crecimiento».

El ministerio consultante subdivide la solicitud de concepto en los capítulos siguientes:

1. Antecedentes fácticos y normativos.

El ministerio considera necesario mencionar las principales normas y pronunciamientos en materia de donación, para apreciar el contexto de las inquietudes de la CIAC S.A. referentes a si esa entidad puede o no celebrar dicho negocio jurídico.

1.1. Aspectos constitucionales.

En primer término, la consulta cita el artículo 355 de la Constitución Política, en tanto dispone que, «Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado [...]».

Comenta que esta norma superior prohíbe la posibilidad de establecer auxilios o efectuar donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, pero en ningún caso se refiere a la donación entre entidades públicas, por lo cual podría entenderse que no estaría prohibida, «pero tampoco se encuentra regulada de forma específica».

Agrega que la Corte Constitucional ha interpretado la citada norma superior, en el sentido de que esta no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares bienes estatales, siempre y cuando tales transferencias tengan sustento en deberes constitucionalmente expresos. Así lo sostuvo en la Sentencia C-251 de 1996, cuando expresó lo siguiente:

> [...] Esta Corporación ha tenido la oportunidad de determinar, en varias oportunidades, los alcances de la prohibición constitucional de los auxilios y las donaciones[1]. En ellas ha concluido que la Constitución no prohibe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expresos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones (CP arts 355) con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho (CP art. 1º) y de los fines que le son inherentes (CP art. 2º), entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva (CP arts. 2 y 13).
>
> [...]
>
> El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales. En efecto, la prohibición de los auxilios (CP art. 355) debe ser armonizada con el mandato del artículo 146 (sic, es 136) ordinal 4º, según el cual las Cámaras no pueden decretar en favor de particulares erogaciones "que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente". Puede entonces concluirse que no están prohibidas, porque no son actos de mera liberalidad sino de justicia distributiva, aquellas transferencias que se efectúen con el propósito de satisfacer derechos preexistentes, como sucede con los derechos que consagra la propia Constitución, siempre y cuando esa cesión sea imperiosa para la satisfacción de ese derecho constitucional.

---

[1] Ver, entre otras, las sentencias C-372/94, C-506/94 y C-205/95.

49

Destaca la consulta que el criterio de la Corte antes mencionado, fue retomado por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto Nro. 1495 de 2003, para referirse a la posibilidad de la donación entre entidades públicas.

1.2. Sobre el Concepto Nro. 1495 de 2003.

En este concepto, del 14 de julio de 2003, la Sala de Consulta y Servicio Civil absolvió la siguiente pregunta formulada por el entonces Director del Departamento Nacional de Planeación: «¿Es posible la donación de bienes muebles entre entidades públicas?».

La finalidad de la consulta, según se indica en el mencionado concepto, era «resolver la situación derivada del proceso de desmonte de la estructura administrativa y financiera de los Consejos Regionales de Planificación y la transferencia final de recursos de los Fondos de Inversión Regional al Tesoro Nacional, de conformidad con las directrices establecidas en los decretos 1234 y 2185 de 2000».

En dicho concepto, la Sala cita el artículo 355 de la Constitución y la mencionada Sentencia C-251 de 1996, y plantea dos preguntas que en el mismo documento responde así:

> [...] si la prohibición es para donar, a favor de personas de derecho privado, ¿puede entenderse que no están prohibidas las donaciones a favor de entidades públicas? Y, también, si la prohibición indicada no pugna con las transferencias que se hagan para el cumplimiento de deberes constitucionales expresos, ¿puede concluirse que son procedentes las transferencias entre las ramas u órganos del poder público para el cumplimiento de deberes constitucionales expresos?
>
> Respecto de la primera pregunta cabe responder que la Constitución Política no prohíbe expresamente las donaciones o auxilios a favor de entidades que integran las ramas u órganos del poder público, o por lo menos tal prohibición no puede deducirse de lo dispuesto en el artículo 355. La respuesta a la segunda pregunta será que sí proceden esas transferencias entre las ramas u órganos del poder público para el cumplimiento de deberes constitucionales expresos. [...]

La respuesta a la segunda pregunta, se fundamenta en varios argumentos, aplicables a la situación concreta de la actual consulta, como lo es por ejemplo, la disposición contenida en el numeral 4° del artículo 287 de la Constitución, que otorga a las entidades territoriales el derecho a participar en las rentas nacionales, los principios constitucionales de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad que permiten que la Nación coadyuve la acción de las entidades territoriales, etcétera.

El ministerio consultante destaca dicha respuesta, pero por fuera del contexto específico del Concepto Nro. 1495, pues la interpreta en el sentido de que «el cumplimiento de deberes constitucionalmente expresos, es la repuesta o la clave, (…) para avalar la donación entre entidades públicas»; lo cual no es exacto, pues la Sala en el aludido concepto del año 2003 no califica tal cumplimiento como la única hipótesis válida para la celebración del contrato de donación entre entidades públicas, lo que significaría, además, desconocer la autonomía administrativa y patrimonial de las entidades públicas y el régimen de derecho aplicable a estas, de acuerdo con su naturaleza jurídica.

Finalmente, en dicho concepto, la Sala respondió la pregunta formulada por el Departamento Nacional de Planeación en la siguiente forma:

> Sí es posible la donación de bienes muebles entre entidades públicas, cuando dichos bienes no sean de aquellos respecto de los cuales se ha producido la desafectación en razón de que la entidad pública titular del dominio ya no los requiere para su servicio, por cuanto éstos por mandato legal deben ser enajenados mediante contrato de venta.

2.2.3. (sic) Los problemas de la CIAC S.A. para aplicar los lineamientos del Concepto Nro. 1495 de 2003.

El ministerio consultante señala que en el citado concepto, la Sala de Consulta y Servicio Civil aprueba la transferencia de bienes entre las ramas u órganos del poder público con la intención de dar cumplimiento a deberes constitucionales expresos.

Sin embargo, como se ha dicho en precedencia, la Sala no expresa en el mencionado concepto, que esa finalidad deba ser la única o la exclusiva de la transferencia gratuita de bienes entre entidades públicas.

Hecha esta aclaración necesaria, la consulta presenta la idea de que, como la CIAC S.A. es una sociedad de economía mixta que desarrolla actividades de naturaleza industrial y comercial, no podría identificarse con otras entidades públicas para donarles bienes en cumplimiento de deberes constitucionales expresos, pues su objeto y su naturaleza jurídica se enmarcan en una función netamente económica del Estado.

El ministerio consultante manifiesta que los recursos de la CIAC S.A. no provienen del presupuesto general de la Nación[2], sino que son aprobados por el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS, de conformidad con el artículo 2.8.3.1.8 del Decreto 1068 de 2015, lo cual, a su juicio, «permite replantear los postulados dados en el mencionado concepto, ya que si la Entidad no hace parte del presupuesto general de la Nación, no podría aplicar el mismo criterio de la transferencia entre ramas u órganos del poder público».

En este punto, resulta oportuno aclarar desde ahora, que la Sala en el aludido concepto, se refiere a la donación entre entidades públicas, sin supeditar la celebración de dicho contrato a que tales entidades reciban recursos del presupuesto general de la Nación.

Por último, en este acápite, la consulta señala que la Sala en el mencionado concepto del año 2003, se refirió también a la desafectación de los bienes muebles del servicio para el cual fueron adquiridos, en cuyo caso no deben ser donados sino enajenados mediante contrato de compraventa, conforme lo dispuesto por los artículos 150 numeral 9° de la Constitución, 33 de la Ley 9ª de 1989 y 14 del Decreto 855 de 1994[3].

El ministerio consultante plantea que tal respuesta conlleva duda, en tanto alude a bienes muebles y el artículo 33 de la Ley 9ª de 1989 se refiere a bienes inmuebles.

Al respecto, debe precisarse que la citada respuesta menciona ciertamente los bienes muebles, los cuales constituían el objeto de la pregunta, y no cita normas específicas; pero es claro que las normas distintas a la Ley 9ª de 1989, relacionadas con anterioridad, se refieren a los bienes en general, sin distinción entre muebles e inmuebles.

1.3. La donación y el régimen de contratación de la CIAC S.A.

La consulta manifiesta que los pronunciamientos jurisprudenciales existentes sobre la donación entre entidades públicas, no se encuentran dirigidos a entidades públicas de naturaleza jurídica similar a la de la CIAC S.A.

Se hace referencia a la Sentencia del Consejo de Estado de 10 de febrero de 2016, radicación Nro. 15001-23-31-000-2003-00628-01 (39538) de la Sección

---

[2] La consulta cita la Ley 2063 de 2020 que corresponde al presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2021. La Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 estableció el presupuesto para la vigencia fiscal de 2022.
[3] La Sala citó el Concepto Nro. 1164 del 25 de noviembre de 1998.

Tercera, Subsección A, de la cual se cita el siguiente extracto alusivo a la donación en la contratación estatal:

> En punto de la capacidad de las entidades públicas debe advertirse, preliminarmente, que por expresa disposición constitucional a propósito (artículos 4, 6 y 121 a 124, entre otros), la competencia de los servidores públicos y, por supuesto, de las entidades públicas es reglada y específica –no general– primando el principio de la especialidad. De esta manera se garantiza la previsión frente al comportamiento de los servidores y entidades públicas y el respeto por el principio de legalidad.
>
> Lo anterior no significa, sin embargo, que en materia contractual pública cada una de las operaciones que pueden ser adelantadas por una entidad deba ser autorizada particularmente por la ley. Para el caso del contrato de donación que ocupa la atención de la Sala no podría exigirse que para su celebración debiera existir una autorización, específica y previa, para cada entidad pública. Destaca la Sala que existe, en efecto, una autorización general, contenida en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Nacional (sic), de conformidad con la cual las entidades públicas, con el objeto de cumplir los altos fines estatales (artículo 3), y acudiendo a los contratos previstos en el ordenamiento civil o comercial (artículo 13), podrán adoptar las figuras contractuales que resulten pertinentes de conformidad con la autonomía de la voluntad que le es reconocida (artículo 32), garantizando que, en tales casos, se respeten los principios de transparencia, economía y responsabilidad.
>
> Huelga anotar que, de manera tangencial, la Ley 80 de 1993 se refiere a los contratos de donación, al señalar que en los mismos *se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales* (parágrafo del artículo 14).

El ministerio consultante deduce del texto citado, que la autorización general que tienen las entidades públicas para celebrar el contrato de donación se encuentra dentro del marco de aplicación de la Ley 80 de 1993, «Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública», en especial, por lo establecido en los artículos 3°, 13 y 32 de esta.

Considera que las normas de dicho estatuto no resultan aplicables a la CIAC S.A., porque esa entidad se encuentra excluida expresamente de ellas, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, «Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos», cuyo primer inciso cita:

> **Artículo 16. De las entidades exceptuadas en el sector defensa.** Los contratos que celebren Satena, Indumil, el Hotel Tequendama, la Corporación de Ciencia y

> Tecnología para el desarrollo de la industria naval, marítima y fluvial –COTECMAR– y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana –CIAC–, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad.
> [...].

El organismo consultante advierte que la jurisprudencia antes citada se refirió solamente a la autorización de donación de las entidades públicas comprendidas dentro del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin abordar lo correspondiente a las entidades excluidas del mismo.

Considera, entonces, necesario destacar la característica de la autonomía administrativa de las entidades descentralizadas, para lo cual cita los dos primeros incisos del artículo 68 de la Ley 489 de 1998[4], los cuales establecen lo siguiente:

> **Artículo 68. Entidades descentralizadas.** Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales, con personería jurídica, **autonomía administrativa** y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa, están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.
>
> **Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas** en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y **a sus estatutos internos.**
>
> [...] (Negrilla del organismo consultante).

Expresa el ministerio consultante, que, en el caso de las entidades excluidas del estatuto de contratación pública, se podría considerar la posibilidad de la donación, mediante su reglamentación en los estatutos internos de las mismas, con base en el precepto de la autonomía administrativa.

---

[4] El título completo de esta ley es el siguiente: «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones».

Menciona que la enajenación de bienes muebles a título gratuito entre entidades públicas, se encuentra prevista en el Decreto 1082 de 2015, «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional». Cita el artículo 2.2.1.2.2.4.3 de dicho decreto, el cual compila lo dispuesto en el artículo 108 del Decreto 1510 de 2013, «Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública». Dice la norma:

> **Artículo 2.2.1.2.2.4.3. Enajenación de bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales.** Las entidades estatales deben hacer un inventario de los bienes muebles que no utilizan y ofrecerlos a título gratuito a las entidades estatales a través de un acto administrativo motivado que deben publicar en su página web.
>
> La entidad estatal interesada en adquirir estos bienes a título gratuito, debe manifestarlo por escrito dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo. En tal manifestación la entidad estatal debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien y las razones que justifican su solicitud.
>
> Si hay dos o más manifestaciones de interés de entidades estatales para el mismo bien, la entidad estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia. Los representantes legales de la entidad estatal titular del bien y la interesada en recibirlo, deben suscribir un acta de entrega en la cual deben establecer la fecha de la entrega material del bien, la cual no debe ser mayor a treinta (30) días calendario, contados a partir de la suscripción del acta de entrega.

Al respecto, manifiesta que, si bien la norma transcrita no se refiere de manera expresa, a la donación, es útil, en la medida en que establece una modalidad de transferencia de bienes públicos entre entidades públicas. Sin embargo, manifiesta que podría no ser aplicable a la CIAC S.A., por cuanto al estar excluida del estatuto general de contratación de la administración pública, «le estaría prohibido emplear dicha normatividad, ya que a través de ella se regula un aspecto puntual del régimen del que se encuentra relegada, como lo es el sistema para las compras públicas».

De todos modos, considera que sobre ello cabría la duda, puesto que el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007 excluye del mencionado estatuto, los contratos que celebre la CIAC S.A., de manera que se podría pensar que la enajenación de bienes muebles a título gratuito supone un acto de mera liberalidad de la administración y no un contrato o acuerdo de voluntades.

1.4. La CIAC S.A. y su régimen aplicable.

En este punto el organismo consultante menciona que el régimen legal de la entidad pública que tiene la intención de donar o recibir bienes en donación, podría ser determinante para el asunto.

Expresa que la CIAC S.A. es una sociedad de economía mixta que por disposición del artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, se encuentra sometida a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad, lo cual la habilitaría para actuar como una empresa privada.

En consecuencia, podría realizar o recibir donaciones sin sujeción a la normativa de las entidades públicas, aunque señala que, frente a ello persiste la duda que en efecto motiva la consulta, al no encontrar una reglamentación específica en la materia.

2. Naturaleza jurídica de la CIAC S.A.

El organismo consultante continúa explicando que la CIAC S. A. es una sociedad de economía mixta, conforme la definición del artículo 97 de la Ley 489 de 1998, constituida como una sociedad anónima y cuyo objeto social es «organizar, construir y explotar centros de reparación, entrenamiento aeronáutico, mantenimiento y ensamblaje de aeronaves y sus componentes, y la importación, comercialización y distribución de repuestos, piezas, equipos y demás elementos necesarios para la prestación de servicios aeronáuticos y demás apoyo logístico que se requiera en el campo aeronáutico».

Agrega que el capital de la CIAC S.A., dado su carácter de sociedad de economía mixta, está compuesto por aportes estatales y privados, lo cual se refleja en la siguiente participación accionaria: «el 89.4630% de sus acciones son del Ministerio de Defensa Nacional, 9.9405% corresponden a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, 0.0396% pertenecen a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, 0.5185% está en cabeza de SATENA S.A., y el restante 0.0384% pertenece a la empresa COOPCIAC (de naturaleza privada)».

Precisa que la CIAC S.A. como sociedad de economía mixta en la que el Estado posee más del 90% de su capital social, se encuentra sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, de acuerdo con el parágrafo 1° del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, y se encuentra vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, conforme lo previsto en el parágrafo del artículo 50 de la misma ley, y en el Decreto 694 de 1966.

Reitera que la CIAC S.A. se encuentra excluida del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en virtud del artículo 16 de la Ley 1150

56

de 2007, razón por la cual la entidad cuenta con su propio Manual de Contratación, expedido mediante Resolución 007 del 14 de enero de 2016, derogada por la Resolución 135 de la misma entidad del 1° de diciembre de 2021, acto administrativo que fue aportado posteriormente, en respuesta al auto del 1° de julio de 2022 expedido por el consejero ponente.

Por último, es preciso anotar que el ministerio consultante aportó también, en atención al mencionado auto, el certificado de existencia y representación legal de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.), expedido el 11 de julio de 2022 por la Cámara de Comercio de Bogotá D.C.

II. PREGUNTAS

Con base en lo expuesto, el ministro de Defensa Nacional formula las siguientes preguntas:

> 1. Podría la CIAC S.A., teniendo en cuenta su naturaleza jurídica y demás particularidades expuestas: ¿donar bienes públicos (muebles o inmuebles) a otras entidades públicas, o recibir en donación bienes de aquellas?
>
> 2. En caso de que la CIAC S.A. no cuente con autorización para efectuar una donación, se consulta, ¿se puede hacer la donación bajo los estatutos internos de la Entidad?, teniendo en cuenta lo reglado por el inciso primero y segundo del artículo 68 de la Ley 489 de 1998, y los argumentos dados en el numeral 2.3 (sic, debe ser 1.3) del presente documento.
>
> 3. Podría la CIAC S.A. ¿efectuar la enajenación de bienes muebles a título gratuito consagrada en el artículo 2.2.1.2.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, sin transgredir la exclusión a la que se encuentra sometida de no poder aplicar las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establecida en el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007?

III. CONSIDERACIONES

A. Análisis jurídico

La Sala debe resolver, fundamentalmente, en esta consulta, dos problemas jurídicos, a saber:

1) Si la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.), sociedad de economía mixta sujeta al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, en la que el Estado posee más del 90% de su capital social, y a la cual, con base en lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, no le es aplicable el estatuto general de contratación de la administración pública, puede dar y recibir en donación hacia y desde entidades públicas, bienes «públicos», muebles e inmuebles.

2) Si la CIAC S.A. puede enajenar a título gratuito a entidades estatales, bienes muebles que no utiliza, sin transgredir la norma que la excluye de la aplicación del estatuto general de contratación de la administración pública.

Resulta pertinente hacer la claridad de que, si bien el consultante habla de bienes «públicos», ha de entenderse que se refiere a bienes fiscales[5], en este caso, bienes de propiedad de la CIAC S.A., si es ella la que efectuaría la donación, o bienes de propiedad de otras entidades públicas, si son estas las que le harían la donación.

Para dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta, la Sala considera necesario analizar los siguientes aspectos: 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 Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (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; 4. La posibilidad para la CIAC S.A. de enajenación, a título gratuito, de bienes muebles que no utiliza, a otras entidades públicas.

---

[5] Sobre la noción de bienes fiscales, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-251 del 6 de junio de 1996, manifestó, de manera breve, lo siguiente: «La Corte destaca que la norma (se refiere al artículo 58 de la Ley 9ª de 1989) recae sobre bienes fiscales, esto es, sobre bienes que son propiedad de entidades estatales pero que no son de uso público o afectados a un uso o servicio público. Son, en cierto sentido, bienes de propiedad privada de las entidades estatales, que los utilizan para cumplir unos determinados fines de interés general».
De la misma manera, la Sala, en el Concepto Nro. 994 del 19 de junio de 1997, hizo la siguiente distinción: «A la Nación, que es la persona jurídica que representa el poder central del Estado (art. 80 de la ley 153 de 1887), le pertenecen no solamente los bienes públicos del territorio - mar territorial, espacio aéreo, espectro electromagnético, etcétera - , conforme al artículo 102 de la Constitución Política, y los bienes de uso público, como las calles, plazas, puentes y caminos, según el artículo 674 del Código Civil, sino también aquellos cuyo uso no es general y que se destinan a satisfacer directamente las necesidades de la administración, denominados bienes fiscales».

1. La Ley 80 de 1993, estatuto general de contratación de la administración pública

1.1. Ámbito de aplicación de la Ley 80 de 1993

La Ley 80 de 1993 constituye, conforme lo menciona su epígrafe, el estatuto general de contratación de la administración pública. Es así que, su artículo 1° establece que la misma «tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales».

El estatuto determina su ámbito de aplicación, cuando define «para los solos efectos de esta ley», en el artículo 2°, cuáles son las entidades estatales. Dice esta norma en la parte pertinente, lo siguiente:

> **Artículo 2°. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos.** Para los solos efectos de esta ley:
>
> 1°) Se denominan entidades estatales:
>
> a) La nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%)[6], así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.
>
> b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.
> [...]

---

[6] El aparte que dice «en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%)» fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-629 del 29 de julio de 2003.

Como se advierte, esta norma considera como entidades estatales y, por ende, sujetos de la aplicación del estatuto general de contratación de la administración pública, entre otras, a las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga una participación superior al 50% del capital social, y a las empresas industriales y comerciales del Estado[7].

Sin embargo, como se verá más adelante, algunas sociedades de economía mixta, en las cuales el capital estatal es superior al 90%, y, por tanto, se encuentran sometidas al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, -como es el caso de la CIAC S.A.-, están expresamente excluidas del estatuto contractual público, por disposición de una de las modificaciones a la Ley 80 de 1993, esto es, la Ley 1150 de 2007 en su artículo 16.

El ideal del estatuto es que las entidades estatales, a través de la adecuada celebración y ejecución de los contratos, cumplan los fines del Estado, alcancen una eficiente gestión administrativa, principalmente en relación con la prestación de los servicios públicos, y hagan efectivos los derechos de los particulares que colaboran para conseguir sus objetivos.

A este propósito, el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 establece lo siguiente:

> **Artículo 3°. De los fines de la contratación estatal.** Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.
>
> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, (además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado)[8], colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

---

[7] Resulta oportuno citar aquí una norma relacionada con las empresas industriales y comerciales del Estado, a la cual se referirá la Sala posteriormente. Se encuentra en el artículo 93 de la Ley 489 de 1998, que dispone lo siguiente:
Artículo 93. Régimen de los actos y contratos. Los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado. Los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales.

[8] El aparte entre paréntesis fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

60

El estatuto en mención, se refiere a la generalidad de los contratos que están regulados en principio por las normas civiles y comerciales, y a algunos de naturaleza especial que define, al tiempo que fija sus elementos.

En efecto, se observa que el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 dispone lo siguiente:

> **Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales.** Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2° del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.
> [...].

Esta norma guarda concordancia con el artículo 32 del mismo cuerpo legal, el cual establece, de manera más amplia, el ámbito de los contratos, nominados e innominados, que pueden celebrar las entidades estatales, así:

> **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: (...)[9]

Como se aprecia, las entidades estatales con fundamento en los artículos 13 y 32 del mencionado estatuto, se encuentran habilitadas para celebrar la generalidad de los contratos propios del derecho privado y disposiciones especiales derivados de la autonomía de la voluntad, así como los contratos especiales reglamentados por dicho estatuto.

1.2. La prohibición constitucional a las entidades públicas de efectuar donaciones a particulares

Dentro de los contratos nominados de derecho privado, está el contrato de donación regulado en los artículos 1443 y siguientes del Código Civil, definido en los siguientes términos:

---

[9] La norma menciona los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, y concesión, los encargos fiduciarios y la fiducia pública.

> **Artículo 1443.** La donación entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta.

En materia de donación, el artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas u órganos del poder público, es decir, a las entidades públicas en general, decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Sobre este particular, la Sala ha emitido varios conceptos, con la finalidad de precisar el alcance de esta prohibición de orden constitucional. Así, por ejemplo, mediante el Concepto Nro. 994 del 19 de junio de 1997, la Sala expresó lo siguiente sobre la donación de un bien fiscal a una entidad de carácter privado:

> [...] De conformidad con el inciso primero del artículo 355 de la Constitución, adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, "Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado".
>
> La disposición constitucional prohíbe los actos unilaterales y de mera liberalidad por parte del Estado, tendientes a favorecer a personas naturales o jurídicas de derecho privado. Solamente admite, en su inciso segundo, que la administración nacional, departamental, distrital y municipal, con recursos de los respectivos presupuestos, celebre contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo.
>
> En otras normas, y por tratarse de actos que no son de mera liberalidad sino de justicia distributiva, la Constitución señala para el Estado una serie de obligaciones de ineludible cumplimiento, en materia de asistencia, protección o estímulo, o de subsidios, en los artículos distinguidos con los números 43, 44, 46, 50, 52, 69, 70, 71 y 368, que, como lo ha sostenido esta Sala, no contrarían la prohibición contenida en el aludido artículo 355 (Consulta No. 962 de 1997).
>
> Es precisamente por su carácter unilateral y gratuito que la Carta Política prohíbe a las ramas y órganos del Estado, decretar auxilios o hacer donaciones, siempre que se trate de favorecer a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado. A este respecto, la Corte Constitucional acepta que pueda transferirse en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, "siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos" (sentencia 251 de 1996); deberes constitucionales que son justamente aquellos a que se refiere esta Sala en la consulta precitada. De donde puede colegirse que la jurisprudencia de aquella Corte y la del Consejo de Estado, respecto de la interpretación del artículo 355 constitucional, tienen una orientación similar.

> Por consiguiente, la donación de un terreno de propiedad estatal a la Fundación [...], por constituir un acto de disposición de carácter gratuito y unilateral en favor de una persona jurídica de derecho privado, se enmarca dentro de la prohibición constitucional del artículo 355.

Por su parte, la Corte Constitucional ha precisado también el alcance de la referida prohibición de la Carta, en el sentido de que, esta no es de carácter absoluto, pues ha indicado que el Estado puede hacer donaciones a los particulares, en la medida en que con ello se concrete el cumplimiento de deberes constitucionales expresos.

Si la prohibición de dar auxilios o donaciones por parte del Estado contemplada en el artículo 355 superior fuera absoluta, se impediría al mismo Estado cumplir con obligaciones determinadas por la Constitución.

Sobre este aspecto, la Corte, en la Sentencia C-251 del 6 de junio de 1996, mencionada en el concepto de la Sala antes citado sostuvo lo siguiente:

> [...] Esta Corporación ha tenido la oportunidad de determinar, en varias oportunidades, los alcances de la prohibición constitucional de los auxilios y las donaciones[10]. En ellas ha concluido que la Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expresos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones (CP arts 355) con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho (CP art. 1º) y de los fines que le son inherentes (CP art. 2º), entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva (CP arts 2 y 13).
>
> No basta entonces con señalar que el Estado está efectuando una transferencia de un recurso estatal a un particular, sin contraprestación, para concluir que estamos en frente de un auxilio prohibido por el artículo 355 de la Carta. En efecto, si tal cesión gratuita cuenta con un fundamento constitucional expreso, no se trata de una donación prohibida por la Carta sino, por el contrario, del cumplimiento de deberes constitucionales atribuidos al Estado. Al respecto ha señalado esta Corporación:
>
> *"Según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas. Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios de una inversión pública, necesariamente posee un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular, que deja de tener una inmediata contraprestación, total o*

[10] Nota de la Corte Constitucional: Ver, entre otras, las sentencias C-372/94, C-506/94 y C-205/95.

parcial, a cargo de éste. A la luz del artículo 355 de la CP, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.[11]"

El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales. En efecto, la prohibición de los auxilios (CP art. 355) debe ser armonizada con el mandato del artículo 146 ordinal 4º, según el cual las Cámaras no pueden decretar en favor de particulares erogaciones "que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente". Puede entonces concluirse que no están prohibidas, porque no son actos de mera liberalidad sino de justicia distributiva, aquellas transferencias que se efectúen con el propósito de satisfacer derechos preexistentes, como sucede con los derechos que consagra la propia Constitución, siempre y cuando esa cesión sea imperiosa para la satisfacción de ese derecho constitucional.

Cabe anotar que en la misma Sentencia C-251 de 1996, la Corte Constitucional señaló una restricción para hacer las donaciones o cesiones gratuitas de bienes inmuebles contempladas en la norma impugnada, esto es, el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, en el caso de las sociedades de economía mixta, en las que el Estado posee menos del 90% del capital social y por ende, no son asimilables a las empresas industriales y comerciales del Estado.

Manifestó la Corte que, en ese evento, «el mandato de cesión gratuita estaría afectando la propiedad privada de particulares, que goza de protección constitucional, por lo cual estaríamos frente a una expropiación, que requiere de indemnización [...]» y en consecuencia, hizo el respectivo condicionamiento a la declaración de exequibilidad de la norma demandada.

1.3. La posibilidad de efectuar donaciones de bienes fiscales entre entidades públicas

La prohibición del artículo 355 superior refiere, de manera clara, a que las entidades estatales no pueden decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

---

[11] Nota de la Corte: Sentencia C-205/95. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

64

Como consecuencia de ello, se deduce que dicha prohibición no se refiere al evento de donaciones entre entidades públicas, las cuales entonces, podrían realizarse en aplicación de las normas civiles de contratación, con base en la habilitación conferida por los artículos 13 y 32 de la Ley 80 de 1993.

Precisamente, en relación con la posibilidad de hacer donaciones entre entidades públicas, la Sala de Consulta y Servicio Civil se pronunció mediante el Concepto Nro. 1495 del 4 de julio de 2003, citado en los antecedentes, ante una consulta en su momento referente a donación de bienes muebles.

Como arriba se mencionó, en dicho concepto, con fundamento en la Sentencia C-251 de 1996, la Sala manifestó lo siguiente:

> Lo anterior permite preguntarse: si la prohibición es para donar, a favor de personas de derecho privado, ¿puede entenderse que no están prohibidas las donaciones a favor de entidades públicas?. Y, también, si la prohibición indicada no pugna con las transferencias que se hagan para el cumplimiento de deberes constitucionales expresos, ¿puede concluirse que son procedentes las transferencias entre las ramas u órganos del poder público para el cumplimiento de deberes constitucionales expresos?
>
> Respecto de la primera pregunta cabe responder que la Constitución Política no prohíbe expresamente las donaciones o auxilios a favor de entidades que integran las ramas u órganos del poder público, o por lo menos tal prohibición no puede deducirse de lo dispuesto en el artículo 355. La respuesta a la segunda pregunta será que sí proceden esas transferencias entre las ramas u órganos del poder público para el cumplimiento de deberes constitucionales expresos. Esta segunda respuesta se fundamenta en los siguientes argumentos:
>
> a) El artículo 287 de la Constitución Política otorga a las entidades territoriales el derecho a: "4. Participar en las rentas nacionales". Por consiguiente, de la misma forma que las entidades territoriales pueden percibir dineros de la Nación, también pueden recibir bienes muebles a título de donación y para cumplir los fines previstos en la Constitución y la ley.
>
> b) Los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad consignados en la Constitución permiten que la Nación coadyuve la acción de las entidades territoriales.
>
> c) Si los bienes muebles que la Nación pretende donar a las entidades territoriales fueron antes entregados a ellas en comodato para cumplir propósitos enmarcados en convenios interadministrativos relativos a proyectos y programas de desarrollo regional, se dará una identidad en la finalidad de los dos actos o

contratos. Esa finalidad es la promoción del desarrollo regional, para lo cual habían sido creados los CORPES y sus Fondos Regionales de Inversión.

d) Aquí no se da, como lo explica el consultante, una desafectación de los bienes del servicio para el cual fueron adquiridos, porque no los retira de ese servicio, sino que por el contrario se consolida su destinación en la respectiva entidad territorial objeto de la promoción del desarrollo.

Por tanto, puede decirse que, en principio, la donación de bienes no está prohibida entre entidades públicas y que para hacerla se celebra un convenio interadministrativo. [...]
[...].

Como se aprecia, la Sala ha expresado en forma clara, que el artículo 355 de la Constitución no prohíbe las donaciones a favor de entidades que integran las ramas u órganos del poder público, y que aquellas proceden para el cumplimiento de deberes constitucionales expresos, pero no señala que sea solamente para esta finalidad, de modo que podrían realizarse para otras finalidades, por ejemplo, si se trata de un bien que necesita una entidad pública para el desarrollo de sus actividades, y otra entidad pública lo posee, y se lo puede donar sin afectar el ejercicio de sus funciones u objeto social.

Resulta oportuno mencionar que la Subsección A, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se pronunció sobre este tema en Sentencia del 10 de febrero de 2016, radicación núm. 15001-23-31-000-2003-00628-01 (39538), aludida en la actual consulta.

Dicha sentencia señaló lo siguiente, en relación con el contrato de donación y su régimen normativo:

> El contrato de donación marcado por el sino de la liberalidad y, por lo mismo, de algún recelo en cuanto a sus fines y respecto a la integridad del patrimonio del donante[12], no ha gozado de una regulación normativa prolija que ofrezca claridad palmaria en cuanto a su concepto, contenido y alcance. En efecto, en primer lugar, el Código Civil ubica a la figura en su (sic) del Libro III (*De la sucesión por causa de*

[12] Nota de la sentencia: *Cfr.* Mazeaud, Henri, León y Jean, "*Lecciones de Derecho Civil*". Parte cuarta, Vol. III. "*La transmisión del patrimonio familiar (Continuación)*". Trad. Luis Alcalá-Zamora y Castillo, Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, 1964, Pp. 407, quienes afirman: "*Todas las liberalidades le hacen correr algún peligro al patrimonio familiar. Por eso, el legislador las ha sometido a todas ellas a una reglamentación severa. Pero el peligro es particularmente grande cuando se trata de una donación. En efecto, mientras que los legados son revocables, de suerte que el disponente conserva la posibilidad de reflexionar, las donaciones son irrevocables, salvo por causas muy excepcionales; el donante se despoja para siempre; se trata de un acto definitivo*".

muerte, y de las donaciones entre vivos) y no, como hubiese sido pertinente, dentro del Libro IV (*De las obligaciones en general y de los contratos*) en tanto, como se precisará, corresponde a una relación de tipo contractual.

Al momento de su conceptualización la donación corrió igual fortuna, pues el artículo 1443 del Código Civil la define como el acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra que la acepta[13], lo que resulta de suyo impreciso, en tanto se está ante un verdadero contrato y no un mero acto[14], pues a él no solo concurre la voluntad dispositiva de aquel que pretende desprenderse de parte de su patrimonio, sino que requiere, para su perfeccionamiento, la aceptación de quien recibirá el beneficio económico: donante y donatario han de participar en la formación del acto mediante el concurso de sus voluntades en torno de la prestación que constituye el objeto de la relación negocial. El contrato de donación, en últimas, constituirá el título traslaticio del dominio, tal como lo previene el artículo 745 del Código Civil[15].

En términos generales, la donación ha de entenderse, por regla general, como un contrato unilateral, gratuito, irrevocable, de naturaleza recepticia, en el que participa el donante como único obligado en la relación y quien se desprende de parte de su patrimonio, por una parte, y, por la otra, el donatario quien, por lo general, no asume ningún tipo de obligación y percibe un incremento patrimonial correspondiente a la prestación a la que el donante se ha obligado.

Es *unilateral*, por regla general, en tanto solo el donante se obliga para con el donatario, que no contrae obligación alguna[16]; no obstante, excepcionalmente, el donatario puede quedar obligado cuandoquiera que la liberalidad va acompañada por *cargas* o *gravámenes*[17]. Su *gratuidad* está determinada porque su efecto práctico se encamina a la utilidad de una de las partes, sufriendo la otra el gravamen[18]. El contrato de donación, además, es *irrevocable* en tanto ello deriva de

---

[13] Nota de la sentencia: Código Civil, artículo 1443.

[14] Nota de la sentencia: Tal confusión proviene de la regulación propia del Código Civil Francés que, en su artículo 894 utiliza el concepto "*acte*": "***La donation entre vifs est un acte*** *par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée en faveur du donataire qui l'accepte*". (Destaca la Sala de la Subsección A). Traducción de la Sala de Consulta: «La donación entre vivos es un acto por el cual el donante se despoja actual e irrevocablemente de la cosa dada en favor del donatario quien la acepta».

[15] Nota de la sentencia: Código Civil, articulo 745: "*Titulo traslaticio de dominio. Para que valga la tradición se requiere un título traslaticio de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc.*
"*Se requiere, además, que el título sea válido respecto de la persona a quien se confiere. Así el título de donación irrevocable no transfiere el dominio entre cónyuges*".

[16] Nota de la sentencia: Código Civil, artículo 1496: *"El contrato es unilateral cuando una de las partes se obliga para con otra que no contrae obligación alguna…".*

[17] Nota de la sentencia: *"La carga es una obligación impuesta por el disponente al favorecido por una liberalidad –el gravado- que, de resultas de su aceptación, se encuentra sujeto a cumplir aquélla".* Mazeaud, Henri, León y Jean, *"Lecciones de Derecho Civil"…. Ob. cit.,* Pp. 353.

[18] Nota de la sentencia: Artículo 1497, *ejusdem.*

> su naturaleza contractual y se opone a la revocabilidad propia de las asignaciones testamentarias. El carácter *recepticio* anotado deviene, también, de su naturaleza contractual, pues el perfeccionamiento del contrato surge a partir de la confluencia de la voluntad de donante y donatario.

Ahora bien, la mencionada sentencia se refirió también al contrato de donación en el contexto de la contratación estatal, para precisar que el mismo está autorizado a las entidades públicas, por la remisión normativa de la Ley 80 de 1993. La Subsección A de la Sección Tercera expresó lo siguiente:

> En punto de la capacidad de las entidades públicas debe advertirse, preliminarmente, que por expresa disposición constitucional a propósito (artículos 4, 6 y 121 a 124, entre otros), la competencia de los servidores públicos y, por supuesto, de las entidades públicas es reglada y específica –no general– primando el principio de la especialidad. De esta manera se garantiza la previsión frente al comportamiento de los servidores y entidades públicas y el respeto por el principio de legalidad.
>
> Lo anterior no significa, sin embargo, que en materia contractual pública cada una de las operaciones que pueden ser adelantadas por una entidad deba ser autorizada particularmente por la ley. Para el caso del contrato de donación que ocupa la atención de la Sala no podría exigirse que para su celebración debiera existir una autorización, específica y previa, para cada entidad pública. Destaca la Sala que existe, en efecto, una autorización general, contenida en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Nacional (sic), de conformidad con la cual las entidades públicas, con el objeto de cumplir los altos fines estatales (artículo 3), y acudiendo a los contratos previstos en el ordenamiento civil o comercial (artículo 13), podrán adoptar las figuras contractuales que resulten pertinentes de conformidad con la autonomía de la voluntad que le es reconocida (artículo 32), garantizando que, en tales casos, se respeten los principios de transparencia, economía y responsabilidad. (Subrayas de la Sala).
>
> Huelga anotar que, de manera tangencial, la Ley 80 de 1993 se refiere a los contratos de donación, al señalar que en los mismos *se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales* (parágrafo del artículo 14).

Conforme se aprecia, la sentencia deduce, de manera clara, que las entidades estatales se encuentran autorizadas para celebrar los contratos de donación, en razón a la remisión que hace la Ley 80 de 1993, mediante sus artículos concordantes 3°, 13 y 32, a los contratos regulados en los ordenamientos civil y comercial y que resulten procedentes, de acuerdo con el ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad.

La Subsección A de la Sección Tercera consideró a la entidad pública en el contrato de donación, en calidad de donataria, mas no de donante, en razón a la

prohibición del artículo 355 constitucional, sin entrar a analizar la donación entre entidades públicas. La aludida sentencia señaló:

> Debe indicarse, adicionalmente, que en punto del contrato de donación sí existe una restricción expresa de orden constitucional (artículo 355 superior) en la que, de manera general, se limita la posibilidad para que las entidades públicas celebren contratos de donación en calidad de donantes, sin que ello pueda suponer que esa misma limitación se extiende a los contratos en los que actúe como donataria, pues ello reñiría con la manifestación expresa del constituyente y con los cánones de hermenéutica de disposiciones de naturaleza prohibitiva.
>
> Finalmente, conviene mencionar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto, previendo la celebración de contratos de donación, señala que los recursos obtenidos por virtud de tal tipo de negocio hacen parte del presupuesto de rentas (artículo 11 *ejusdem*) como recursos de capital (artículo 31 *ibídem*). Señala, también (artículo 33), que los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable se incorporan al presupuesto de rentas como donaciones de capital. En el artículo 34 advierte que en el caso de los establecimientos públicos, su presupuesto se identificará y clasificará por separado y dentro de los recursos de capital deberán incluirse las donaciones recibidas.
>
> Todo lo anterior, permite afirmar a la Sala que es posible la celebración de un contrato de donación en el que una entidad pública, de las mencionadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, actúe en calidad de donataria, sin que sea necesaria la existencia de una autorización legal específica y previa para el efecto, sin perjuicio, desde luego, del cumplimiento de las condiciones generales fijadas en el Estatuto de Contratación. No ocurre lo mismo en el caso en que la entidad pública actúe en calidad de donante, pues en tal evento deberá considerarse la previsión contenida en el artículo 355 de la Constitución Política y atender las disposiciones que, directamente, regulan la materia (Decreto 777 de 1992).

Como se advierte, la Subsección A de la Sección Tercera manifiesta que existe una restricción para que las entidades estatales actúen en calidad de donantes, y es la prohibición contemplada en el artículo 355 de la Constitución, que se refiere a los auxilios o donaciones otorgados a personas naturales o jurídicas de derecho privado; *contrario sensu*, si se otorgan a entidades públicas, podrían realizarse válidamente toda vez que es claro que la prohibición no se refiere a estas, por lo que resultan viables jurídicamente las donaciones entre entidades públicas.

De manera adicional, es oportuno precisar que no se debe entender, como lo interpretó el ministerio consultante, que la donación entre entidades públicas, solamente procedería cuando se hiciera entre entidades sujetas al estatuto de contratación estatal, ya que es claro que si se trata de una entidad pública que por su naturaleza jurídica, se encuentra autorizada legalmente para desarrollar sus

actividades conforme las reglas del derecho privado, dentro del que se encuentra el ordenamiento del Código Civil, que contempla el contrato de donación, tendría la posibilidad legal de celebrar dicho contrato.

En otros términos, si la actividad contractual de la entidad pública se encuentra sujeta al derecho privado, estaría habilitada legalmente para celebrar contratos de donación que estén acordes, lógicamente, con su objeto social.

Por último, conviene destacar también de la Sentencia citada, que, si la entidad estatal actúa como donataria, los bienes recibidos constituyen recursos de capital y por tanto, hacen parte de su presupuesto de rentas, conforme a los artículos 11 y 31 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

Analizados estos aspectos generales, la Sala estudia a continuación la naturaleza jurídica de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC S.A., la normativa que le es aplicable y su relación con los temas de la consulta.

2. La naturaleza jurídica de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC S.A. y su exclusión de la aplicación del estatuto general de contratación de la administración pública

La Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana fue creada por medio del Decreto Legislativo Nro. 1064 del 9 de mayo de 1956, como una entidad autónoma, con el objeto de organizar, construir, operar y explotar centros de reparación, mantenimiento y servicios de aviones, y posteriormente construcción de los mismos.

El Decreto 29 del 15 de enero de 1957 aprobó sus estatutos y reglamentó sus funciones.

La constitución de la sociedad se realizó mediante la Escritura Pública núm. 1229 del 29 de marzo de 1957 de la Notaría 7ª de Bogotá, inscrita el 2 de abril del mismo año, bajo el número 26096 del libro respectivo, en la Cámara de Comercio de Bogotá[19].

---

[19] Certificado de existencia y representación legal de la CIAC S.A., expedido el 11 de julio de 2022 por la Cámara de Comercio de Bogotá D.C. Véase también información sobre esta entidad en su página web: www.ciac.gov.co y en la del Departamento Administrativo de la Función Pública: www.funcionpublica.gov.co Manual de estructura del Estado. Sector Defensa Nacional. Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC S.A. Páginas 80 a 84.

El Decreto Ley 1721 del 18 de julio de 1960 dispuso su vinculación al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, la cual fue modificada por el artículo 1° del Decreto Legislativo 694 del 21 de marzo de 1966, el cual determinó su vinculación al Ministerio de Defensa Nacional.

La Superintendencia de Sociedades, mediante Resolución Nro. 1844 del 19 de julio de 1966, le otorgó permiso definitivo de funcionamiento a la sociedad.

Y el Decreto Ley 2352 del 3 de diciembre de 1971 la reorganizó como una sociedad de economía mixta.

Posteriormente, el Decreto 1932 del 30 de septiembre de 1999, «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones», señala en el artículo 1° que el Sector Defensa Nacional está integrado por el Ministerio de Defensa Nacional y sus entidades adscritas y vinculadas, éstas últimas establecidas en el artículo 5° de dicho decreto, dentro de las cuales se encuentra la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A., CIAC S.A., en la categoría de sociedad de economía mixta.

Ahora bien, la Junta Directiva de la corporación, mediante Acuerdo Nro. 09 del 4 de agosto de 2016, «Por el cual se adopta la reforma a los estatutos internos de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A.- CIAC S.A.», adoptó la reforma integral de los estatutos sociales aprobada por la Asamblea General de Accionistas en las reuniones Nros. 78 y 79 llevadas a cabo los días 2 de junio y 14 de julio de ese año, respectivamente.

Estos estatutos mantienen la denominación y la sigla de la sociedad (artículo 1°), y precisan su naturaleza jurídica de la siguiente forma:

> **Artículo 2°. Naturaleza jurídica:** La Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. "CIAC S.A.", fue creada por el Decreto Legislativo No. 1064 de 1956 y reorganizada por el Decreto Ley 2352 de 1971, es una sociedad de economía mixta, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional mediante Decreto No. 694 de 1966, sociedad anónima por acciones.
>
> **Parágrafo único:** La CIAC S.A., estará sometida al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado, mientras ésta (sic) posea el 90% o más de su capital social de propiedad del Estado, y estará sometida a las regulaciones previstas en el Código de Comercio en lo relativo a su naturaleza societaria, su Decreto de creación y reorganización y los presentes estatutos,

siempre que éstos no contraríen normas particulares y superiores aplicables a su naturaleza jurídica.

Ahora bien, como se refirió en los antecedentes de la consulta, dicha corporación está constituida como una sociedad anónima, en la que más del noventa por ciento (90%) de la propiedad de sus acciones es del Estado, lo cual trae como consecuencia, que es sujeto del régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 97 de la Ley 489 de 1998, estatuto de la administración pública. Esta norma dispone lo siguiente:

> **Parágrafo.** Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (sic) (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado.

El régimen bajo el cual las empresas industriales y comerciales del Estado desarrollan su objeto y actividades es el del derecho privado, conforme lo establecen varias disposiciones contenidas en la Ley 489 de 1998, a saber:

1) El artículo 85 determina que dichas empresas son organismos que «desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley». (Subrayas añadidas).

2) El artículo 86 prescribe lo siguiente:

> **Artículo 86. Autonomía administrativa y financiera.** La autonomía administrativa y financiera de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercerá conforme a los actos que las rigen; en el cumplimiento de sus actividades se ceñirán a la ley o norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos; no podrán destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos internos; además de las actividades o actos allí previstos, podrán desarrollar y ejecutar todos aquellos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto asignado. (Subrayas de la Sala).

3) En cuanto al régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del Estado, el artículo 93 de la Ley 489 de 1998 establece lo siguiente:

> **Artículo 93. Régimen de los actos y contratos.** Los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado. Los contratos que celebren para el cumplimiento

de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales.

Conforme las normas citadas, se reitera que la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.) se encuentra sujeta al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado y en tal sentido, se sujeta a las disposiciones del derecho privado.

La Sala considera necesario precisar que, si bien la parte final del artículo 93 citado, alude al estatuto general de contratación estatal para el cumplimiento del objeto de las empresas industriales y comerciales del Estado, ello resulta contradictorio con el adecuado desarrollo de sus actividades, pues estas se encuentran estrechamente unidas con la realización del objeto social. No obstante, tal aparte normativo no resulta aplicable a la CIAC S.A., en razón a que esa entidad, entre otras, se halla excluida de la aplicación del estatuto de contratación pública por expresa disposición legal como pasa a explicarse.

En la actualidad se encuentra vigente el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece:

> **Artículo 14. Del régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del Estado.** <Artículo modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes. (Subrayas de la Sala).

Conforme se aprecia, la norma es clara en establecer que si las entidades allí mencionadas, desarrollan actividades mercantiles en competencia con los particulares o en mercados regulados, se sujetan a la normativa existente para dichas actividades, es decir, el derecho privado.

El artículo 16 de la Ley 1150 de 2007 introduce la exclusión expresa de algunas entidades del sector defensa, de la aplicación del régimen de contratación pública,

dentro de las cuales se encuentra la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana –CIAC–, como sigue:

> **Artículo 16. De las entidades exceptuadas en el sector defensa.** Los contratos que celebren Satena, Indumil, el Hotel Tequendama, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la industria naval, marítima y fluvial –COTECMAR– y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana –CIAC–, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad[20].
>
> En todo caso su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.

Si bien este artículo 16 excluye de la aplicación del estatuto de contratación pública a varias entidades del sector administrativo de la defensa nacional, el inciso final de la norma establece que estas deben cumplir, dentro de su actividad contractual, lo dispuesto por el artículo 13 de la misma Ley 1150 de 2007, lo cual significa que en desarrollo de dicha actividad, deben aplicar los principios constitucionales de la función administrativa y la gestión fiscal, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la contratación estatal, y además, publicar los documentos relativos a sus contratos en el Sistema SECOP II.

El artículo 13 mencionado en precedencia, dispone lo siguiente:

> **Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.** Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.
>
> **Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022:** En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos

[20] Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, que establece la aplicación de los documentos tipo en los contratos de las entidades públicas que tienen un régimen especial.

> e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.
>
> **Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022:** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un período de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

Resulta oportuno anotar que la reciente Ley 2195 de 2022, que se menciona, es aquella «Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones», la cual entró a regir a partir de su promulgación (artículo 69), ocurrida el 18 de enero de 2022 (Diario Oficial Nro. 51.921).

El artículo 209 de la Carta aludido en la norma transcrita enumera los principios que sirven de fundamento a la función administrativa a saber, los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Por su parte, el artículo 267 superior establece los principios en que se funda el control financiero, de gestión y de resultados, dentro del control fiscal, los cuales son la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

Por mandato de estas normas las entidades estatales excluidas de la Ley 80 de 1993, deben dar cumplimiento, en el desarrollo de su contratación, a los mencionados principios constitucionales.

3. El objeto social de la CIAC S.A., su régimen contractual y la posibilidad de dar y recibir donaciones de bienes muebles e inmuebles de entidades públicas

El artículo 5° de los estatutos internos, adoptados mediante el Acuerdo Nro. 09 del 4 de agosto de 2016 de la Junta Directiva de la CIAC S.A., determina cuál es el objeto de la sociedad. Dice así:

> **Artículo 5°. Objeto:** Constituye el objeto principal de la CIAC S.A., organizar, construir y explotar centros de reparación, mantenimiento, fabricación, ensamblaje de aeronaves y sus componentes, entrenamiento aeronáutico, importación, comercialización y distribución de repuestos, piezas, equipos y demás elementos necesarios para la prestación de servicios aeronáuticos, la prestación de servicios de infraestructura aeronáutica, logística aeronáutica, generación e implementación de proyectos y/o programas de investigación e innovación y desarrollo aeroespacial,

transferencia de tecnología y/o conocimientos, y en general la prestación de servicios aeroespaciales.

Para desarrollar dicho objeto social, el artículo 6° de los referidos estatutos internos de la entidad, establece las funciones de la misma, de las cuales se mencionan las siguientes relacionadas con la contratación:

> **Artículo 6°. Funciones:** En desarrollo de su objeto social, la CIAC S.A. podrá:
> [...]
> 2. Celebrar toda clase de actos, contratos, acuerdos o convenios con empresas y entidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras, con o sin ánimo de lucro, para la prestación de servicios de reparación, mantenimiento, fabricación, ensamblaje de aeronaves y sus componentes, entrenamiento aeronáutico y en general, para el desarrollo de su objeto social principal.
> [...]
> 4. Adquirir bienes muebles e inmuebles, dar en prenda los primeros e hipotecar y gravar en cualquier forma los segundos, así como enajenar unos u otros cuando lo estime conveniente; [...]
> [...]
> 7. Celebrar todo tipo de actos, contratos o convenios con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para promover el desarrollo técnico, tecnológico y/o científico de la industria aeronáutica nacional e internacional en desarrollo del objeto social principal de la CIAC S.A.
> [...]. (Subrayas de la Sala).

Ahora bien, el objeto social de la CIAC S.A., que consta en el certificado de existencia y representación legal expedido el 11 de julio de 2022 por la Cámara de Comercio de Bogotá D.C., y aportado a la consulta en virtud del auto del 1° del mismo mes y año, es el siguiente:

> Constituye el objeto principal de la CIAC S.A., organizar, construir y explotar centros de reparación, entrenamiento aeronáutico, mantenimiento y ensamblaje de aeronaves y sus componentes y la importación, comercialización y distribución de repuestos, piezas, equipos y demás elementos necesarios para la prestación de servicios aeronáuticos y demás apoyo logístico que se requiera en el campo aeronáutico. Funciones por las cuales desarrolla el objeto social: en desarrollo de su objeto social, la CIAC S.A. Podrá: 1. Realizar las siguientes actividades dentro de una o varias zonas francas, conforme a las disposiciones que las autorizan: A. El montaje, administración y explotación de centros o talleres de reparación, mantenimiento y prestación de toda clase de servicios para aeronaves nacionales y extranjeras. B. Fabricación, ensamblaje y compraventa, agencia de distribución de aeronaves y de toda clase de partes, piezas sueltas y accesorios para las mismas; y C. Servir de agente o recibir de despachadores extranjeros o importadores nacionales, equipos aeronáuticos, partes, repuestos, herramientas y piezas sueltas para reparación, mantenimiento, ensamblaje, fabricación y servicios de aeronaves y

> equipos aeroportuarios; mercancías recibidas para depósito, importación o exportación en una o varias zonas francas, de acuerdo a las normas legales. Para el cumplimiento de este objeto la corporación podrá: Adquirir bienes muebles e inmuebles, dar en prenda los primeros e hipotecar y gravar en cualquier forma los segundos, así como enajenar unos u otros cuando lo estime conveniente; adquirir patentes, marcas, procedimientos de fabricación, dibujos industriales, rótulos y toda clase de derechos de propiedad industrial, usar y explotar los de otras personas a cambio de regalías, participación en ventas o en utilidades líquidas o de otros bienes o derechos y enajenar los propios cuando convenga a sus intereses. Tomar o dar en arrendamiento y en administración bienes muebles o inmuebles y hacer instalaciones y montaje de talleres, depósitos y almacenes en estos últimos o en los que adquiera a cualquier título. Recibir en consignación toda clase de repuestos y accesorios y en general comerciar con ellos. Celebrar toda clase de operaciones de crédito y recibir dineros en mutuo, con garantías reales o personales o sin ellas, celebrar el contrato de cambio en todas sus manifestaciones, como girar, descontar, etc., toda clase de títulos valores de orden crediticio, como letras, pagarés, etcétera. Previos los requisitos legales y estatutarios, formar parte como fundador o a cualquier otro título, de sociedades que se dediquen a los mismos negocios o cuyo objeto comprenda actividades auxiliares, complementarias o que facilite el cumplimiento de las propias, adquirir a cualquier título otras empresas nacionales con actividades semejantes, incorporarlas o fusionarse con ellas en cualquier forma **y en general, celebrar toda clase de operaciones y contratos de cualquier orden, siempre que tiendan directamente al mejor cumplimiento de las actividades comprendidas dentro de su objeto principal**. La corporación no podrá realizar actividades extrañas a su objeto principal y en cumplimiento de este actuará en todo de acuerdo con la política gubernamental en el campo de la industria aeronáutica. (Negrillas y subrayas de la Sala).

Como se ha mencionado en líneas precedentes, la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.) debe desarrollar sus actividades de naturaleza industrial y comercial y de gestión económica comprendidas dentro de su objeto social, de conformidad con las reglas del derecho privado, dada su naturaleza jurídica de sociedad de economía mixta sujeta al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, y con base también, en lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, que la excluye expresamente de la aplicación del estatuto general de contratación de la administración pública, contenido en la Ley 80 de 1993, y establece que se regirá «por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad».

Dentro del derecho privado se encuentra, como se dijo en precedencia, el ordenamiento del Código Civil que regula el contrato de donación en los artículos 1443 y siguientes, por lo que la mencionada entidad estaría habilitada para celebrar contratos de donación con otras entidades públicas, ya fuera como donante o donataria.

Conviene señalar que la normativa de derecho privado exige para las donaciones que superen la suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, la correspondiente autorización del notario, por medio de una escritura pública.

En efecto, así lo prevé el actual artículo 1458 del Código Civil, en los siguientes términos:

> **Artículo 1458. Código Civil. Modificado por el artículo 1° del Decreto Ley 1712 de 1989.** Corresponde al notario autorizar mediante escritura pública las donaciones cuyo valor exceda la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, siempre que donante y donatario sean plenamente capaces, lo soliciten de común acuerdo y no se contravenga ninguna disposición legal.
>
> Las donaciones cuyo valor sea igual o inferior a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, no requieren insinuación.

Resulta oportuno mencionar que sobre el tema objeto de análisis, existe una norma especial que habilita a las entidades públicas a enajenar[21] bienes inmuebles de su propiedad a otras entidades públicas.

Es el artículo 36 de la Ley 9ª de 1989, «Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones», conocida como la ley de reforma urbana, el cual dispone lo siguiente:

> **Artículo 36.** Las entidades públicas podrán enajenar sus inmuebles sin sujeción al límite establecido en el artículo 35 de la presente ley (artículo derogado por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997) y sin que medie licitación pública en los siguientes casos:
>
> 1. Cuando se trate de una enajenación a otra entidad pública. Esta excepción procederá una sola vez respecto del mismo inmueble.
> [...].

Ahora bien, en el evento en que la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.) fuera a actuar como donante de un bien de su propiedad a otra entidad pública, sería necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 489 de 1998, citado en el acápite anterior, el cual establece

---

[21] Cabe señalar que el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el verbo «Enajenar» como «Vender o ceder la propiedad de algo u otros derechos» y el verbo «Ceder» como «Dar, transferir o traspasar a alguien una cosa, acción o derecho».

que las empresas industriales y comerciales del Estado «no podrán destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos internos».

En el mismo orden de ideas, si la entidad 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 sus estatutos internos.

En el caso mencionado en la consulta, referente a «la intención de donación de Aeronaves Remotamente Tripuladas (ART) por parte de otras entidades del sector defensa, con el fin de continuar realizando pruebas y ensayos dentro del campo de la investigación, diseño y desarrollo de prototipos de este tipo de aeronaves», se observa que tal donación estaría dentro del marco de las actividades comprendidas en el objeto social de la CIAC S.A.

De manera adicional, es preciso señalar que el eventual contrato de donación que celebrara la CIAC S.A., con una entidad pública, además de seguir la normativa del derecho privado, tendría que sujetarse a su Manual de Contratación adoptado mediante la Resolución Nro. 135 del 1° de diciembre de 2021.

Igualmente, se deberá dar cumplimiento a las normas presupuestales, de tal modo que si la CIAC S.A. actúa como donante de un bien de su propiedad a otra entidad pública, debe observar las previsiones 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, deberá 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.

En adición, en virtud de lo señalado por el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, que remite al 13 de la misma, la mencionada contratación debería hacerse con observancia de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal establecidos en los artículos 209 y 267, respectivamente, de la Constitución, 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.

4. La posibilidad para la CIAC S.A. de enajenar, a título gratuito, bienes muebles que no utiliza, a otras entidades públicas, en los términos del Decreto 1082 de 2015

La parte final de la consulta indaga acerca de si la CIAC S.A. puede efectuar la enajenación a título gratuito, a entidades estatales, de bienes muebles que no utiliza, conforme lo consagrado en 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», sin transgredir el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, que la excluye de la aplicación del estatuto general de contratación de la administración pública.

El mencionado artículo 2.2.1.2.2.4.3 compiló el artículo 108 del Decreto 1510 de 2013, «Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública». Dice así esta norma:

> **Artículo 2.2.1.2.2.4.3. Enajenación de bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales.** Las entidades estatales deben hacer un inventario de los bienes muebles que no utilizan y ofrecerlos a título gratuito a las entidades estatales a través de un acto administrativo motivado que deben publicar en su página web.
>
> La entidad estatal interesada en adquirir estos bienes a título gratuito, debe manifestarlo por escrito dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo. En tal manifestación la entidad estatal debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien y las razones que justifican su solicitud.
>
> Si hay dos o más manifestaciones de interés de entidades estatales para el mismo bien, la entidad estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia. Los representantes legales de la entidad estatal titular del bien y la interesada en recibirlo, deben suscribir un acta de entrega en la cual deben establecer la fecha de la entrega material del bien, la cual no debe ser mayor a treinta (30) días calendario, contados a partir de la suscripción del acta de entrega.

Sobre el particular, se encuentra que la norma citada no sería aplicable a la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.), dado que constituye una norma reglamentaria de la Ley 80 de 1993, de cuyo ámbito de aplicación se encuentra excluida.

Conforme se explicó, la Sala observa que el régimen de contratación de la CIAC S.A. sigue las reglas del derecho privado, y en tal virtud, esa entidad podría, en ejercicio del principio de autonomía de la voluntad, realizar una enajenación a título gratuito, vale decir, una donación de bienes muebles que no utiliza, a otra entidad pública, con base en la normativa del derecho privado y su Manual de Contratación.

5. Conclusiones

Con fundamento en el análisis expuesto, la Sala establece, en síntesis, las siguientes conclusiones:

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 el contenido en su Manual de Contratación, establecido en la Resolución Nro. 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[22], 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 internos».

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 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 1° de diciembre de 2021 de la misma entidad.

---

[22] Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 36 de la Ley 9ª de 1989, sobre bienes inmuebles.

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.

En atención a las consideraciones anteriores,

IV. LA SALA RESPONDE

1. Podría la CIAC S.A., teniendo en cuenta su naturaleza jurídica y demás particularidades expuestas: ¿donar bienes públicos (muebles o inmuebles) a otras entidades públicas, o recibir en donación bienes de aquellas?

2. En caso de que la CIAC S.A. no cuente con autorización para efectuar una donación, se consulta, ¿se puede hacer la donación bajo los estatutos internos de la Entidad?, teniendo en cuenta lo reglado por el inciso primero y segundo del artículo 68 de la Ley 489 de 1998, y los argumentos dados en el numeral 2.3 (sic, debe ser 1.3) del presente documento.

Sí. 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.

3. Podría la CIAC S.A. ¿efectuar la enajenación de bienes muebles a título gratuito consagrada en el artículo 2.2.1.2.2.4.3 del Decreto 1082 de 2015, sin transgredir la exclusión a la que se encuentra sometida de no poder aplicar las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establecida en el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007?

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.

Remítanse copias al actual ministro de Defensa Nacional y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

18 MAY 2023 LEVANTAMIENTO DE RESERVA LEGAL MEDIANTE OFICIO DE FECHA 18 DE MAYO DE 2023.