



Concepto Sala de Consulta C.E. 1495 de 2003 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

1

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: César Hoyos Salazar

Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil tres (2003).-

Radicación número 1.495

Referencia: DONACIÓN. De bienes muebles entre entidades públicas.

El señor Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor Santiago Montenegro Trujillo, formuló a la Sala la siguiente consulta :

"¿ Es posible la donación de bienes muebles entre entidades de derecho público ?".

Lo anterior con la finalidad de resolver la situación derivada del proceso de desmonte de la estructura administrativa y financiera de los Consejos Regionales de Planeación 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.

Al respecto informa el consultante : "Los Corpes por intermedio de las entidades fiduciarias encargadas de administrar sus recursos, celebraron gran cantidad de contratos, convenios y adquirieron bienes tanto muebles como inmuebles, al ser desmontada toda la infraestructura, los bienes muebles que se habían adquirido fueron entregados a los diferentes departamentos y municipios mediante contratos de comodato. Cabe resaltar que, con anterioridad al desmonte, igualmente se habían celebrado algunos contratos de comodato de acuerdo a las necesidades manifestadas por cada ente".

1. CONSIDERACIONES

1.1. LOS CORPES Y LOS FONDOS REGIONALES DE INVERSIÓN.

Sobre los CORPES y los FONDOS REGIONALES DE INVERSIÓN, la Sala tuvo oportunidad de pronunciarse en los conceptos números 906 y 910 de 1996, y 1.106 de 1998. Por tanto, en esta ocasión remite a dichos conceptos para todo lo que concierne al origen, naturaleza y sistemas de contratación de dichos organismos.

Ahora, con ocasión del proceso de liquidación de los mismos, se consulta a la Sala si es posible donar, a favor de entidades públicas, bienes muebles de esos CORPES y de los FONDOS REGIONALES DE INVERSIÓN.

La primera cuestión a resolver es si procede la donación de bienes del Estado o no, y en caso afirmativo, a favor de quién y cuál es el procedimiento para hacerlo. La segunda cuestión es definir, para el caso concreto, si el Departamento Administrativo de Planeación puede donar, a favor de entidades públicas, bienes muebles de la Nación adquiridos por conducto de los organismos mencionados.

1.2. DONACIONES Y AUXILIOS

El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas u órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

La Corte Constitucional ha precisado los alcances de dicha prohibición en varios pronunciamientos, entre ellos la sentencia C-251 de 1996, que puede sintetizarse así :

1. "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".

Sustenta la anterior tesis en la necesidad de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho y de los fines que le son inherentes, entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva..

2. Restringida la prohibición en la forma expresada, la Corte pasa en la misma sentencia a afirmar : "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".

Dicha afirmación la fundamenta en una interpretación armónica del artículo 355 con el mandato del artículo 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". La Corte señala que "no son actos de mera liberalidad sino de justicia distributiva, aquellas transferencias que se efectúan 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".

En la sentencia C-922 de 2000 la Corte Constitucional reiteró los anteriores criterios jurisprudenciales.

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 :

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.

Los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad consignados en la Constitución permiten que la Nación coadyuve la acción de las entidades territoriales.

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.

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. Lo que la ley establece, respecto de bienes adquiridos con destino a la prestación de un servicio público, que luego son desafectados en todo o en parte a esa finalidad porque la entidad ya no los necesita para ello, es su enajenación por medio del contrato de compraventa, tal como expresó la Sala en el concepto número 1.164 de 25 de noviembre de 1998, sustentado en lo dispuesto en los artículos 150 numeral 9º de la Constitución Política, 33 de la ley 9ª de 1989 y 14 del decreto 855 de 1994.

1.3. ¿PUEDE EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DONAR LOS BIENES MUEBLES A QUE SE REFIERE LA CONSULTA?

La Sala considera que el numeral 2 del artículo 3º del decreto 1234 de 2000 autoriza a los Coordinadores Regionales de Planificación para "Transferir, enajenar o dar de baja los bienes muebles a su cargo, conforme a las directrices que para el efecto disponga la Junta Asesora".

Por tanto, efectuado el inventario de los respectivos bienes muebles que serán objeto de las donaciones a favor de las entidades territoriales y expedidas las directrices correspondientes por la Junta Asesora, los Coordinadores podrán proceder a celebrar los convenios interadministrativos por medio de los cuales transfieran a nombre de la Nación y en favor de las entidades territoriales determinadas, el dominio sobre los bienes muebles que se identificarán plenamente.

2. LA SALA RESPONDE :

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.

Transcríbese al señor Director del Departamento Nacional de Planeación. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

CÉSAR HOYOS SALAZAR
Presidente de Sala
FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI
AUGUSTO TREJOS JARAMILLO
ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-01-04 23:52:03