

ASOCIACIÓN - Modalidades en materia de ciencia y tecnología / CIENCIA Y TECNOLOGÍA - Modalidades de asociación

El decreto ley 393 del 8 de febrero de 1991, referente a la asociación de entidades estatales con particulares para desarrollar proyectos de ciencia y tecnología, establece que la misma se podrá hacer mediante cualquiera de estas dos modalidades: la creación de un ente jurídico o la celebración de convenios especiales de cooperación. Esta norma mantiene su vigencia por cuanto no entra en contradicción con la regulación que trae el actual estatuto de la administración pública, la ley 489 de 1998 (cuyo artículo 121 establece que “deroga las disposiciones que le sean contrarias”), ya que ésta, en el artículo 96, autoriza precisamente a las entidades estatales a asociarse con las personas jurídicas particulares mediante dos modalidades: una, la creación de una persona jurídica y la otra, la celebración de convenios de asociación, con sujeción a lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución.

NOTA DE RELATORÍA: Sentencia C-671 de 1999, Corte Constitucional. Autorizada la publicación con oficio 0187 de 17 de abril de 2002.

CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN - Técnica y Científica. Regulación legal / CORPOICA - Naturaleza jurídica

Los convenios especiales de cooperación, a la cual se adicionan en la práctica los calificativos de “técnica y científica”, por su finalidad y por presentarse en el marco de la legislación de ciencia y tecnología, se encuentran regulados básicamente por los artículos 2º, 6º, 7º y 8º del decreto ley 393 de 1991. El artículo 2º enumera los propósitos que se pueden cumplir con este tipo de convenios, así como con la creación de sociedades o corporaciones, los que se sintetizan en el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas. Ahora bien, se debe hacer una precisión de estas normas frente a la ley 80 del 28 de octubre de 1993, que constituye el actual estatuto general de contratación de la administración pública. En efecto, el artículo 1º de la ley 80 señala que ésta dispone “las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.” Luego, el artículo 2º de la misma define “para los solos efectos de esta ley” cuáles son las entidades estatales y dentro de éstas menciona la Nación, 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”(ord. 1º lit. a). En efecto, en el Concepto No. 1.348 se señaló que “CORPOICA es una corporación de participación mixta, con aportes del Estado superiores al 90% del capital social y constituye una de las llamadas entidades descentralizadas indirectas por servicios”. Aunque CORPOICA, como se expresó también en el Concepto citado, es, de acuerdo con sus estatutos, una entidad sin fines de lucro y su régimen jurídico es el previsto en el título XXXVI de libro 1º del Código Civil, que se refiere a las corporaciones y fundaciones como personas jurídicas, y en las demás normas pertinentes del derecho privado, es considerada, para los solos efectos de la ley 80 de 1993, y por disposición de ésta,

como una entidad estatal y por tanto, se le aplica la normatividad de dicha ley en materia de contratación. El régimen de los convenios especiales de cooperación está constituido por el artículo 355 de la Constitución, la ley 80 de 1993 y las normas del decreto ley 393 de 1991 que no contraríen las disposiciones de ésta.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada la publicación con oficio 0187 de 17 de abril de 2002.

CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN - Naturaleza de los recursos. Control fiscal / CORPOICA - Naturaleza de los recursos. Control fiscal

Cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en ejecución de un convenio especial de cooperación técnica y científica, entrega a una corporación de participación mixta de ciencia y tecnología recursos, éstos dejan de ser públicos para volverse privados, sin perjuicio del control fiscal sobre los mismos establecido a cargo de la Contraloría General de la República. Los administradores de la corporación tienen el deber de efectuar con tales recursos las diligencias administrativas, financieras, presupuestales y contables necesarias para el cumplimiento de la finalidad estipulada en el convenio. Se entiende que la entidad estatal que entrega aportes en cualquiera de las dos modalidades de asociación, sea la creación de una sociedad o corporación, o la celebración de un convenio especial de cooperación, los ejecuta presupuestalmente cuando la sociedad o corporación los recibe efectivamente. En el caso del convenio, la sociedad o corporación ejecuta presupuestalmente los recursos cuando efectúa los pagos en cumplimiento del objeto del mismo. Los recursos que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural entrega a las corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología, en desarrollo de convenios especiales de cooperación técnica y científica, son objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Dicho control no recae exclusivamente sobre el Director Ejecutivo de la corporación, sino sobre todos los funcionarios que tienen responsabilidad en el manejo de tales recursos. Los recursos que las corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología reciben de empresas o entidades privadas, en el marco de convenios especiales de cooperación técnica y científica celebrados con éstas, y los recursos generados autónomamente por el desarrollo normal de sus actividades, no son objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Las entidades estatales pueden dar aportes en especie o de industria, al patrimonio de las corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología, mediante un contrato oneroso, de conformidad con el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución y la ley 80 de 1993.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada la publicación con oficio 0187 de 17 de abril de 2002.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: CÉSAR HOYOS SALAZAR

Bogotá D.C. veinticuatro (24) de enero de dos mil dos (2002).

Radicación número: 1384

Actor: MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Referencia: CORPOICA. Adición a los Conceptos Nos. 1.330 y 1.348. Convenios especiales de cooperación técnica y científica celebrados entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología.

El señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Rodrigo Villalba Mosquera, solicita a la Sala ampliar los Conceptos Nos. 1.330 y 1.348 del 22 de febrero y 5 de julio, respectivamente, de 2001, que se refieren a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria -CORPOICA: el primero, sobre el aporte de inmuebles del ICA a ésta y la aplicación del artículo 355 de la Constitución; y el segundo, sobre la naturaleza jurídica de la Corporación y el régimen laboral de sus empleados, así como la aplicabilidad del Código Disciplinario Unico, la ley 200 de 1995.

Aun cuando la consulta se plantea como una ampliación de los citados Conceptos, los cuales, a la fecha, se mantienen bajo la reserva legal, dado que no se ha autorizado su publicación, se observa que varios temas de la misma son nuevos y de otro lado, algunos se relacionan con el control fiscal de la Corporación, respecto del cual se pronunció la Sala mediante el Concepto No. 765 del 19 de diciembre de 1995, cuya reserva fue levantada por auto del 16 de marzo de 2000.

Los interrogantes de la presente consulta son los siguientes:

1. **1. Cuáles son las modalidades de asociación que de conformidad con las normas de ciencia y tecnología pueden emplear la Nación y sus entidades descentralizadas para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías ?**
2. **2. En relación con la celebración y ejecución de Convenios Especiales de Cooperación Técnica y Científica celebrados con Corporaciones de participación mixta. Cuál es el régimen contractual aplicable a las Corporaciones de Participación Mixta de Ciencia y Tecnología ?**
3. **3. Teniendo en cuenta que entre las Corporaciones de Participación Mixta de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se celebran Convenios Especiales de Cooperación Técnica y Científica, cuyos recursos son entregados a dichas corporaciones en calidad de aportes ¿ Una vez estos aportes ingresan a las Corporaciones, dejan de ser públicos para convertirse en recursos privados ? ¿Qué autonomía administrativa, de manejo financiero, presupuestal y contable tienen los Administradores de la Corporación sobre los mismos?.**
4. **4. A partir del título bajo el cual se entregan los aportes mediante los mecanismos de asociación de que tratan las normas de ciencia y tecnología ¿ Cuándo se entienden ejecutados presupuestalmente los mismos ?**
5. **5. ¿ Los aportes de recursos bien sea en especie o en dinero que hace el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a las Corporaciones de Participación Mixta de Ciencia y Tecnología y que ingresan a estas entidades en desarrollo de Convenios Especiales de Cooperación Técnica y Científica, son objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República ? ¿ En caso afirmativo, dicho control recae exclusivamente sobre el Director Ejecutivo ?**
6. **6. ¿Los recursos que obtienen las Corporaciones de Participación Mixta de Ciencia y Tecnología provenientes de entidades cuyo régimen legal es de carácter privado, en el marco de Convenios de Cooperación Técnica y Científica y aquellos recursos que estas corporaciones generan autónomamente por el desarrollo normal de sus actividades, son objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República ? ¿ En qué condiciones o bajo qué requisitos sí y no respectivamente ?**
7. **7. De acuerdo con el objeto y de los propósitos establecidos en los Estatutos de las Corporaciones de Participación Mixta de Ciencia y Tecnología, ¿ Les es**

permitido a las entidades públicas dar al patrimonio de estas Corporaciones, aportes bien sea, en especie o de industria, entendiéndose como aportes de especie o industria, entre otros, conocimientos, patentes, material bibliográfico, instalaciones, equipos y trabajo de científicos investigadores, técnicos y demás que el objeto requiera; incluyendo bienes inmuebles ?

1. 1. CONSIDERACIONES

1.1 Las modalidades de asociación en materia de ciencia y tecnología. El decreto ley 393 del 8 de febrero de 1991, referente a la asociación de entidades estatales con particulares para desarrollar proyectos de ciencia y tecnología, establece que la misma se podrá hacer mediante cualquiera de estas dos modalidades: la creación de un ente jurídico o la celebración de convenios especiales de cooperación.

Dispone así el artículo 1º del mencionado decreto:

“Modalidades de asociación.- Para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán asociarse con los particulares bajo dos modalidades:

1. Mediante la creación y organización de sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones.
2. Mediante la celebración de convenios especiales de cooperación.”

Esta norma mantiene su vigencia por cuanto no entra en contradicción con la regulación que trae el actual estatuto de la administración pública, la ley 489 de 1998 (cuyo artículo 121 establece que “deroga las disposiciones que le sean contrarias”), ya que ésta, en el artículo 96, autoriza precisamente a las entidades estatales a asociarse con las personas jurídicas particulares mediante dos modalidades: una, la creación de una persona jurídica y la otra, la celebración de convenios de asociación, con sujeción a lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución.

El citado artículo 96 prescribe lo siguiente:

“Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.- Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y

orden administrativo **podrán**, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, **asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas**, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán **de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política**, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas **sin ánimo de lucro**, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

- a. Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes.
- b. Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas.
- c. La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad.
- d. La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares.
- e. La duración de la asociación y las causales de disolución” (destaca la Sala).

Como se observa, esta norma, declarada exequible sin condicionamientos por la Corte Constitucional en sentencia C-671 del 9 de septiembre de 1999, viene a ratificar lo establecido por el artículo 1º del decreto ley 393 de 1991, referido de manera especial a las actividades de ciencia y tecnología, en la medida en que contempla, en general, dos modalidades de asociación de las entidades estatales con las personas jurídicas privadas, ya sea creando una persona jurídica que, según el texto de la norma, puede ser sin ánimo de lucro, o celebrando un convenio de asociación, el cual debe sujetarse al inciso segundo del artículo 355 de la Constitución y en consecuencia, ser a título oneroso, no gratuito, lo que significa que requiere tener “por objeto la utilidad de ambos contratantes, gravándose cada uno a beneficio del otro”, de acuerdo con la definición del artículo 1497 del Código Civil y por ello es que la norma señala expresamente que en el convenio se deben estipular las obligaciones de las partes y los aportes, así en plural.

Ahora bien, una especie de tales convenios de asociación la constituyen, en el campo de la ciencia y la tecnología, los convenios especiales de cooperación, a los cuales alude la consulta en varios apartes, razón por la cual conviene hacer su análisis.

1.2 **Los convenios especiales de cooperación técnica y científica.**

Los convenios especiales de cooperación, a la cual se adicionan en la práctica los calificativos de “técnica y científica”, por su finalidad y por presentarse en el marco de la legislación de ciencia y tecnología, se encuentran regulados básicamente por los artículos 2º, 6º, 7º y 8º del decreto ley 393 de 1991.

El artículo 2º enumera los propósitos que se pueden cumplir con este tipo de convenios, así como con la creación de sociedades o corporaciones, los que se sintetizan en el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas.

El artículo 6º establece esta clase de convenios en los siguientes términos:

“Convenio especial de cooperación.- Para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con los particulares convenios especiales de cooperación, que no darán lugar al nacimiento de una nueva persona jurídica. En virtud de estos convenios las personas que los celebren aportan recursos de distinto tipo para facilitar, fomentar, desarrollar y alcanzar en común algunos de los propósitos contemplados en el artículo segundo”.

Los artículos 7º y 8º fijan reglas y requisitos de estos contratos, así:

“Art. 7º.- Reglas del convenio especial de cooperación.- El convenio especial de cooperación está sometido a las siguientes reglas:

1. No existirá régimen de solidaridad entre las personas que lo celebren, pues cada una responderá por las obligaciones que específicamente asume en virtud del convenio.
2. Se precisará la propiedad de todos los resultados que se obtengan y los derechos de las partes sobre los mismos.
3. Se definirán las obligaciones contractuales, especialmente de orden laboral, que asume cada una de las partes.
4. El manejo de recursos aportados para la ejecución del convenio podrá efectuarse mediante encargo fiduciario o cualquier otro sistema de administración.
5. Estos convenios se regirán por las normas del derecho privado.”

“Art. 8º.- Requisitos.- El convenio especial de cooperación, que siempre deberá constar por escrito, contendrá como mínimo cláusulas que determinen: su objeto, término de duración, mecanismos de administración, sistemas de contabilización, causales de terminación y cesión.

Parágrafo.- El convenio especial de cooperación no requiere para su celebración y validez requisitos distintos de los propios de la contratación entre particulares, pero exige su publicación en el Diario Oficial, pago del impuesto de timbre nacional, y apropiación y registro presupuestal si implica erogación de recursos públicos.”

Ahora bien, se debe hacer una precisión de estas normas frente a la ley 80 del 28 de octubre de 1993, que constituye el actual estatuto general de contratación de la administración pública.

En efecto, el artículo 1º de la ley 80 señala que ésta dispone “las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.”

Luego, el artículo 2º de la misma define “para los solos efectos de esta ley” cuáles son las entidades estatales y dentro de éstas menciona la Nación, 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”(ord. 1º lit. a).

La primera mención comprende lógicamente a la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ya que éste contrata con base en la personería jurídica que ostenta la Nación, y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - CORPOICA- que es la corporación de participación mixta de ciencia y tecnología que se nombra en la consulta, entra en el aparte transcrito, tanto por el hecho de ser una entidad descentralizada indirecta como por tener participación pública mayoritaria.

En efecto, en el Concepto No. 1.348 se señaló que “CORPOICA es una corporación de participación mixta, con aportes del Estado superiores al 90% del capital social y constituye una de las llamadas entidades descentralizadas indirectas por servicios”.

Aunque CORPOICA, como se expresó también en el Concepto citado, es, de acuerdo con sus estatutos, una entidad sin fines de lucro y su régimen jurídico es el previsto en el título XXXVI de libro 1º del Código Civil, que se refiere a las corporaciones y fundaciones como personas jurídicas, y en las demás normas pertinentes del derecho privado, es considerada, **para los solos efectos de la ley 80 de 1993, y por disposición de ésta**, como una entidad estatal y por tanto, se le aplica la normatividad de dicha ley en materia de contratación.

Adicionalmente, aun cuando el inciso quinto del artículo 1º del decreto 2478 de 1999, por el cual se reestructuró el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al

incluir dentro del Sistema Administrativo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, a CORPOICA, entre otras corporaciones de participación mixta, señala que éstas se encuentran “reguladas por el Código Civil y la legislación de ciencia y tecnología que les sea aplicable”, lo cierto es que la ley 80 de 1993 por ser de contratación estatal y por ende, tener el carácter de norma de orden público, prevalece y se les aplica.

Ahora bien, la misma ley 80 en el artículo 81 derogó expresamente una serie de disposiciones y al final agregó “así como las demás normas que le sean contrarias”, lo cual conduce a que en el caso de la aplicación del decreto ley 393 de 1991 se deben examinar las normas de los convenios especiales de cooperación que resulten contrarias a lo estatuido por la ley 80 para dar aplicación a las de ésta.

Tal sucede por ejemplo, con la disposición del numeral 5º del artículo 7º del decreto 393 de 1991 que señala que dichos convenios se rigen por las normas del derecho privado, la cual debe ser matizada en el sentido establecido por el artículo 13 de la ley 80 de 1993 que dispone que los contratos que celebren las entidades estatales, calificadas así por esa ley, se rigen por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, “salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley “, lo cual coincide con lo preceptuado por el artículo 40 de la misma.

Otro ejemplo es el de la ausencia de solidaridad de las personas que intervienen en los convenios especiales de cooperación, de acuerdo con el numeral 1º del citado artículo 7º del decreto 393, lo cual habría que aclararlo en el caso en que una de las partes sea un consorcio integrado por varias personas, respecto de las cuales sí rige la solidaridad, de conformidad con el artículo 7º de la ley 80.

Otros pueden ser los del encargo fiduciario y la cesión (num. 4º art. 7º y art. 8º del decreto 393/91), respecto de los cuales la ley 80 prevé normas especiales, como quiera que exige para el primero la licitación o el concurso (inciso quinto num. 5º art. 32) y para la segunda, la previa autorización escrita de la entidad contratante, dado que los contratos estatales son intuitu personae (inciso tercero art. 41).

En conclusión en este punto, el régimen de los convenios especiales de cooperación está constituido por el artículo 355 de la Constitución, la ley 80 de 1993 y las normas del decreto ley 393 de 1991 que no contraríen las disposiciones de ésta.

1.3 La ejecución presupuestal. En la consulta se inquiriere también acerca de la ejecución presupuestal de los recursos que son entregados dentro de los mecanismos de asociación a que se ha hecho referencia, esto es, la creación de una sociedad o corporación o la celebración de un convenio especial de cooperación técnica y científica.

El decreto 111 de 1996, que compiló las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, en el capítulo XI sobre la ejecución del presupuesto trae el artículo 71 que dispone:

“Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones. (Ley 38 de 1989, art. 86, Ley 179 de 1994, art. 49)”.

Luego el inciso primero del artículo 73 del mismo decreto establece:

“La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC-. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Unica Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él”.

El decreto reglamentario 568 de 1996, en el capítulo VII sobre la ejecución del presupuesto, define el certificado de disponibilidad y el registro presupuestal en los siguientes términos:

“Art. 19.- El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.

Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades”.

“Art. 20.- El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar”.

Con base en lo expuesto, se observa que para la ejecución presupuestal de recursos se requiere la expedición del certificado de disponibilidad y la operación del registro presupuestal, y que los pagos se realicen dentro del programa anual mensualizado de caja -PAC-.

La ejecución presupuestal se completa con el recibo efectivo del pago correspondiente por parte de la persona o entidad destinataria del mismo.

En consecuencia se debe distinguir:

- a) En el caso de creación de una sociedad o corporación, la entidad aportante ejecuta presupuestalmente los recursos cuando, habiendo cumplido los requisitos legales, aquella los recibe y los ingresa a su patrimonio social.
- b) En el caso de convenios especiales de cooperación, la entidad estatal ejecuta presupuestalmente los recursos cuando los entrega a la corporación de participación mixta y ésta, cuando los utiliza en el objeto del convenio, esto es, realiza los pagos necesarios para dar cumplimiento al mismo.

1.4 **El control fiscal.** Igualmente en la consulta se pregunta acerca del control fiscal de los recursos entregados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a las corporaciones de participación mixta, en cumplimiento de

convenios especiales de cooperación técnica y científica, teniendo en cuenta que tales corporaciones son personas jurídicas sin ánimo de lucro sujetas al derecho privado.

En este evento existe el control fiscal de la Contraloría General de la República, por las razones expuestas en el Concepto No. 765 de 1995, a las cuales se remite la Sala y además, por cuanto el numeral 11 del artículo 4º del decreto ley 267 del 22 de febrero de 2000, por el cual se reestructuró la Contraloría, dispuso expresamente:

“Art. 4º.- Sujetos de vigilancia y control fiscal.- Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República:

(...)

11. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación; (destaca la Sala)”.

En consecuencia, los recursos recibidos por tales corporaciones en desarrollo de los mencionados convenios que provengan de la Nación, si bien dejan de ser públicos para convertirse en privados, en razón de ser dichas corporaciones personas jurídicas de derecho privado, son objeto de la vigilancia y control de la Contraloría, por expresa disposición legal, en atención a su origen público y a la finalidad de interés general que deben cumplir.

Ahora bien, a contrario sensu, los recursos recibidos de empresas y entidades privadas, en el marco de convenios especiales de cooperación, por las corporaciones, no son objeto de control fiscal de la Contraloría, así como tampoco los recursos generados autónomamente por éstas en sus actividades.

1.5 Los aportes al patrimonio de las corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología por parte de las entidades estatales. En la consulta se hacen varias consideraciones acerca del artículo 355 de la Constitución, para señalar que la destinación de recursos públicos a las corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología, que son personas jurídicas de derecho privado, constituye una excepción a la prohibición contenida en dicho artículo.

Sin entrar a polemizar sobre este punto que fue analizado por la Sala en el Concepto No. 1.330 de 2001, es preciso señalar que la prohibición del inciso primero del artículo 355 de la Carta es categórica, en el sentido de proscribir la entrega de auxilios o donaciones de las entidades estatales a las “personas naturales o jurídicas de derecho privado”, siendo por consiguiente vedada cualquier entrega a éstas de recursos públicos a título gratuito.

La misma norma da la solución en la medida que permite, con el cumplimiento de los requisitos del inciso segundo, la entrega de tales recursos mediante un contrato oneroso, conforme lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-372 del 25 de agosto de 1994.

Por último, cuando los bienes que se aporten a la persona jurídica que se constituya, o sirvan para ejecutar el convenio que se celebre, tengan limitaciones especiales establecidas en la ley, tales como su destinación específica a un servicio público, deberá establecerse si procede la transferencia plena del dominio, manteniendo esa limitación, o si sólo es viable el aporte en usufructo o comodato y sólo para el fin o actividad previstos en la destinación legal. Por lo demás, la enajenación de bienes nacionales estará sujeta a la exigencia del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Política y disposiciones legales correspondientes.

2. 2. LA SALA RESPONDE

2.1 De conformidad con las normas de ciencia y tecnología, la Nación y sus entidades descentralizadas pueden asociarse con los particulares para desarrollar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, mediante dos modalidades, a saber: 1) La creación de sociedades civiles o comerciales, o personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones, o 2) La celebración de convenios especiales de cooperación técnica y científica.

2.2 El régimen contractual aplicable a los convenios especiales de cooperación técnica y científica celebrados entre entidades estatales y corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología está comprendido por el artículo 355 de la Constitución, la ley 80 de 1993 y las normas del decreto ley 393 de 1991 que no pugnen con las de la ley 80.

2.3 Cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en ejecución de un convenio especial de cooperación técnica y científica, entrega a una corporación de participación mixta de ciencia y tecnología recursos, éstos dejan de ser públicos para volverse privados, sin perjuicio del control fiscal sobre los mismos establecido a cargo de la Contraloría General de la República. Los administradores de la corporación tienen el deber de efectuar con tales recursos las diligencias administrativas, financieras, presupuestales y contables necesarias para el cumplimiento de la finalidad estipulada en el convenio.

2.4 Se entiende que la entidad estatal que entrega aportes en cualquiera de las dos modalidades de asociación, sea la creación de una sociedad o corporación, o la celebración de un convenio especial de cooperación, los ejecuta presupuestalmente cuando la sociedad o corporación los recibe efectivamente. En el caso del convenio, la sociedad o corporación ejecuta presupuestalmente los recursos cuando efectúa los pagos en cumplimiento del objeto del mismo.

2.5 Los recursos que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural entrega a las corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología, en desarrollo de

convenios especiales de cooperación técnica y científica, son objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Dicho control no recae exclusivamente sobre el Director Ejecutivo de la corporación, sino sobre todos los funcionarios que tienen responsabilidad en el manejo de tales recursos.

2.6 Los recursos que las corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología reciben de empresas o entidades privadas, en el marco de convenios especiales de cooperación técnica y científica celebrados con éstas, y los recursos generados autónomamente por el desarrollo normal de sus actividades, no son objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

2.7 Las entidades estatales pueden dar aportes en especie o de industria, al patrimonio de las corporaciones de participación mixta de ciencia y tecnología, mediante un contrato oneroso, de conformidad con el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución y la ley 80 de 1993.

Transcríbase al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

(Pasan las firmas)

CESAR HOYOS SALAZAR

Presidente de la Sala

RICARDO H. MONROY CHURCH

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala