



## FORMATO PQRS

### CONTRATO DE DONACIÓN – Régimen Jurídico Aplicable

Respecto al régimen jurídico, es necesario tener en cuenta que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública define los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública. Sin embargo, se trata de un listado enunciativo, pues la Ley 80 de 1993 se integra con las tipologías contractuales previstas en el derecho privado. Por ello, el inciso primero del artículo 13 dispone que “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

[...]

Esta precisión es importante, porque la donación se encuentra tipificada en el Código Civil y allí se consagra gran parte de su régimen jurídico. El artículo 1443 ibidem, inspirándose en el artículo 894 del Código de Napoleón, dispone que “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”. Esta norma ha sido ampliamente criticada, pues –más que un simple “acto”– la donación tiene la naturaleza contractual, pues aunque en la mayoría de los casos imponga obligaciones a una sola de las partes, surge del acuerdo de voluntades

[...]

En ese orden, conforme al régimen civil colombiano, la donación es un acto jurídico mediante el cual una persona, denominada donante, transfiere de manera gratuita e irrevocable parte de sus bienes a otra, denominada donatario, quien debe aceptarla. En este sentido, la donación es un contrato caracterizado por la gratuidad, pues una de las partes se obliga a dar un bien sin recibir retribución o contraprestación alguna. Trasladado al ámbito de la contratación estatal, existe donación cuando una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, transfiere a título gratuito e irrevocable la propiedad de un bien a favor de una entidad estatal, previa aceptación de su representante legal. De esta forma, la donación puede definirse como el acto jurídico por el cual una persona, natural o jurídica, dispone gratuitamente de parte de sus bienes en beneficio de otra —ya sea de derecho privado o público—, sin que surja a su favor obligación de remuneración alguna.

### CONTRATO DE DONACIÓN – Formalidades y Solemnidades – Según Naturaleza y Valor de Bienes Donados

En virtud de la formalidad escrita que exige el inciso primero del artículo 41 del EGCAP, el contrato de donación que suscriba una entidad estatal es solemne en la medida en que, en el caso de los bienes inmuebles, para que la donación tenga validez, se requiere que sea otorgada por escritura pública, inscrita en el competente registro de instrumentos públicos y, para los bienes muebles se requiere de contrato escrito.





## FORMATO PQRS

Otro elemento destacable, y en consideración a que una de sus inquietudes redonda sobre la formalidad de este tipo de negocios, es el de la insinuación. De acuerdo con el artículo 1458 del Código Civil, modificado por el artículo 1° del Decreto 1712 de 1989, señala que las donaciones cuyo valor sea inferior a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales no requieren insinuación.

[...]

Como se observa, la finalidad de la insinuación en la donación radica en que el Notario Público otorgue la autorización necesaria para que el donante pueda transferir, de manera gratuita e irrevocable, bienes que hacen parte de su patrimonio, siempre que su valor supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes. La ausencia de este requisito implica que el acto de disposición carezca de validez y pueda ser declarado nulo.

De otro lado, se advierte que las partes deberán suscribir el contrato a través de las personas con capacidad para contratar. Por ejemplo, en el caso del donante, resulta indispensable que la persona que suscriba el contrato sea por quien dona el bien o el representante legal cuando se trate de personas jurídicas y, en el caso de las entidades estatales, será el director, gerente o representante legal de la entidad donataria, así como también es deber de la administración identificar el bien objeto de la donación de manera clara y precisa, fijando los documentos que demuestran la propiedad y posesión por parte del donante y las condiciones que éste imponga para su utilización, si las hubiere.

Por lo demás, independientemente de la cuantía, siempre que se trate de la donación de bienes inmuebles, para que el contrato de donación tenga validez, deberá ser elevado a escritura pública e inscribirse en el correspondiente Registro de Instrumentos Públicos y, si el bien donado es un vehículo automotor, resulta indispensable el respectivo traspaso del donante al donatario ante las autoridades de tránsito locales.

### **ENTIDAD TERRITORIAL – Estatuto de rentas municipal – Presupuesto de Rentas Municipal – Artículo 345 de la Constitución Política**

En el marco de la contratación estatal, los procedimientos de gestión contractual deben articularse necesariamente con los procesos de gestión presupuestal, contable y de tesorería de la entidad pública. Ello obedece a que la aceptación de un contrato de donación no solo implica la manifestación de voluntad del representante legal de la entidad donataria, sino también la incorporación de los recursos recibidos —sean bienes o dinero— al presupuesto de rentas y recursos de capital del respectivo municipio.

Ahora bien, para comprender esta relación resulta pertinente diferenciar dos figuras: el Estatuto de Rentas Municipal y el Presupuesto de Rentas Municipal. El primero corresponde a un acuerdo de carácter general y permanente expedido por el concejo municipal, mediante el cual se determinan y autorizan las fuentes de ingreso de la entidad territorial, incluyendo tributos, tasas, contribuciones y demás recursos, constituyéndose en el marco normativo habilitante para la captación de ingresos. Por su parte, el presupuesto de rentas es un acto de naturaleza anual, también expedido por



## FORMATO PQRS

el concejo, en el que se cuantifican y proyectan los ingresos que se espera recaudar en la respectiva vigencia fiscal a partir de las fuentes previamente definidas en el estatuto, junto con otras como transferencias, regalías o donaciones.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contiene disposiciones que exigen a las entidades estatales el deber de realizar planeación en la etapa precontractual, para que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en la consecución.

[...]

Ahora bien, es preciso señalar que el procedimiento interno que cada entidad estatal debe seguir para la gestión de los contratos de donación debe estar consignado en su Manual de Contratación, conforme a lo previsto en el artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015, y atendiendo a los lineamientos que expidan las autoridades competentes en materia presupuestal y fiscal —como las contralorías regionales y las secretarías de hacienda territoriales—, en la medida en que dichos lineamientos se materializan en actos administrativos de obligatorio cumplimiento para las entidades destinatarias. Tales procedimientos deben reflejar de manera clara y ordenada el paso a paso que corresponde surtir en estos casos, incluyendo, entre otros aspectos, el ofrecimiento, la aceptación, la notificación del acto administrativo que formaliza dicha aceptación, la insinuación cuando resulte exigible, la legalización del acto de donación, el registro e ingreso de los bienes al almacén de la entidad donataria, así como cualquier otro trámite que se considere pertinente para garantizar la adecuada incorporación de los recursos y bienes donados al patrimonio público.



## FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 4 de septiembre de 2025

Señor

**Andrés Felipe Guzmán Rojas**

[andresabog@outlook.com](mailto:andresabog@outlook.com)

Bogotá, D.C.



### Concepto C-994 de 2025

**Temas:** CONTRATO DE DONACIÓN – Régimen Jurídico Aplicable / CONTRATO DE DONACIÓN – Formalidades y Solemnidades – Según Naturaleza y Valor de Bienes Donados / ENTIDAD TERRITORIAL – Estatuto de rentas municipal – Presupuesto de Rentas Municipal – Artículo 345 de la Constitución Política

**Radicación:** Respuesta a consulta radicado No. 1\_2025\_07\_22\_007516

Estimado señor Guzmán Rojas,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su consulta radicada el 18 de julio de 2025, remitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP el 21 de julio de 2025, formulada en los siguientes términos:

*“[...] 1. Para que un municipio reciba una donación ¿es necesario que este tipo de contrato está contemplado en el estatuto de rentas municipal?*

*2. Para que un municipio reciba una donación ¿es necesario que este tipo de contrato está contemplado en el presupuesto de rentas municipal?*

*3. En cuanto a las dos preguntas anteriores, ¿tiene impacto el artículo 345 de la Constitución?*

*4. ¿Los contratos de donación, en los que una de las partes es el Estado, tienen alguna formalidad por hacer parte el Estado?*



## FORMATO PQRSD

5. Si un municipio pretende recibir una donación para cumplir una sentencia en la que se le orden entregar una vivienda, es decir, una persona quiere donar el dinero para que se construya esta vivienda, y este contrato no está contemplado en el estatuto de rentas, ¿debe previamente al contrato de donación presentar al Concejo Municipal proyecto de acuerdo para modificar el estatuto?

6. Si un municipio pretende recibir una donación para cumplir una sentencia en la que se le orden entregar una vivienda, es decir, una persona quiere donar el dinero para que se construya esta vivienda, y este contrato no está contemplado en el presupuesto de rentas, ¿debe previamente al contrato de donación presentar al Concejo Municipal proyecto de acuerdo para modificar el presupuesto?

7. ¿Si una persona desea donar dinero o un inmueble a un municipio para una destinación específica, qué requisitos debe cumplir?" [SIC].

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Así, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a la entidad de adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Sin perjuicio de esto, la Agencia –en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición- resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero exponiendo algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### 1. Problema planteado:



## FORMATO PQRS

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes interrogantes:

- i) ¿Cuál es el régimen jurídico del contrato de donación en la contratación estatal?
- ii) ¿El contrato de donación, en el marco del derecho civil colombiano, está sujeto a formalidades y solemnidades específicas para su validez y eficacia?
- iii) ¿En observancia de lo contemplado en el artículo 345 de la Constitución Política de 1991, y en cumplimiento de las reglas establecidas en el Estatuto de Rentas Municipal correspondiente, deben las entidades territoriales incorporar los recursos obtenidos con la donación al presupuesto de rentas de la Administración?

## 2. Respuesta:

i. El contrato de donación en la contratación estatal se rige, en primer lugar, por el Código Civil, que contiene su régimen jurídico específico al consagrarlo como un contrato principal, unilateral y gratuito, mediante el cual una persona —donante— se obliga a transferir parte de sus bienes a otra —donatario—, que debe aceptarlos. Al tratarse de un contrato nominado del derecho privado, sus reglas se aplican plenamente cuando la donación tiene como destinataria a una entidad estatal.

Ahora bien, en el marco de la contratación estatal, el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 establece que los contratos celebrados por las entidades públicas se rigen por las disposiciones civiles y comerciales, salvo en las materias reguladas de manera especial por el Estatuto de Contratación. En concordancia, el artículo 32 ibidem reconoce que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones celebrados por las entidades sometidas al Estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales.

En consecuencia, la donación celebrada a favor de una entidad pública es un contrato estatal de carácter gratuito, sometido en lo sustancial a las normas del Código Civil, pero con aplicación concurrente de las disposiciones especiales de la Ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias, en aspectos



## FORMATO PQRS

tales como la capacidad de las partes, las inhabilidades e incompatibilidades, la representación de la entidad y las reglas de selección objetiva cuando corresponda.

En suma, el régimen jurídico de la donación en la contratación estatal es mixto: sustancialmente privado, en tanto se gobierna por las normas civiles propias de la donación, y parcialmente público, en cuanto se encuentra sometido a las disposiciones del Estatuto General de Contratación en lo relativo a las reglas especiales de la actividad contractual de las entidades estatales.

ii. El contrato de donación, en el marco del derecho civil colombiano, está sujeto a solemnidades y formalidades específicas para su validez y eficacia, las cuales varían según la naturaleza y el valor de los bienes donados.

En primer lugar, el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 exige que todo contrato estatal conste por escrito, lo que convierte a la donación a favor de entidades públicas en un contrato de carácter solemne. En concordancia, el artículo 1457 del Código Civil dispone que la donación de bienes inmuebles carece de validez si no se otorga mediante escritura pública inscrita en el Registro de Instrumentos Públicos. Para el caso de bienes muebles, basta con la forma escrita, salvo que la ley exija solemnidades adicionales (como ocurre con automotores, cuyo traspaso debe perfeccionarse ante la autoridad de tránsito).

En segundo lugar, la figura de la insinuación de donación prevista en el artículo 1458 del Código Civil, modificado por el Decreto 1712 de 1989, exige autorización notarial cuando el valor de lo donado supera los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o cuando se trate de donaciones periódicas, sometidas a condición, plazo o con causa onerosa. Este trámite constituye un requisito de validez, pues su omisión genera la nulidad del contrato.

Finalmente, además de las formalidades instrumentales, debe garantizarse que las partes tengan capacidad jurídica para obligarse, que el bien donado se encuentre plenamente identificado y que se aporten los documentos que acrediten la propiedad y posesión del donante, así como las condiciones o cargas que eventualmente se impongan.

En conclusión, el contrato de donación en Colombia es un contrato solemne cuyo perfeccionamiento requiere, según el caso, escritura pública, inscripción registral, insinuación notarial y/o contrato escrito. Estas exigencias



## FORMATO PQRS

buscan garantizar la seguridad jurídica de la transferencia gratuita de bienes, proteger la autonomía del donante y asegurar la adecuada incorporación del bien donado al patrimonio del donatario, en este caso, de la entidad estatal.

iii. En virtud de lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Política, ninguna erogación puede realizarse con cargo al tesoro público que no se halle incluida en el presupuesto de la respectiva entidad territorial. Por lo tanto, los recursos obtenidos a través de un contrato de donación deben incorporarse necesariamente al presupuesto de rentas del municipio.

En efecto, el estatuto de rentas municipal, expedido por el concejo, constituye el marco normativo habilitante que autoriza las fuentes de ingreso de la entidad territorial, entre ellas las donaciones. A su vez, el presupuesto anual de rentas concreta y cuantifica dichas fuentes, lo que implica que, si una donación no se encuentra prevista o apropiada en la vigencia en curso, debe surtir la correspondiente adición presupuestal, conforme a los procedimientos previstos en la normatividad aplicable.

De manera concordante, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (artículos 11 y 31) dispone que los recursos provenientes de contratos de donación forman parte del presupuesto de rentas como recursos de capital, lo que ha sido ratificado por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En consecuencia, toda donación aceptada por una entidad territorial debe registrarse e incorporarse en el presupuesto municipal, descartando cualquier mecanismo informal. Este procedimiento asegura legalidad, control fiscal y transparencia en la administración de los recursos públicos, en armonía con lo previsto en la Constitución, la ley y los acuerdos municipales.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Respecto al régimen jurídico, es necesario tener en cuenta que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública define los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública. Sin embargo, se trata de un listado enunciativo, pues la Ley 80 de 1993 se integra con las tipologías contractuales previstas en el derecho privado. Por ello, el inciso primero del artículo 13 dispone que "Los contratos



## FORMATO PQRS

que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que “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” –art. 32, inciso primero–. Asimismo, dispone que “Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza” –art. 40, inciso primero–.

De esta manera, los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y excepcionalmente por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales<sup>1</sup>. Para la doctrina, la mixtura del régimen contractual:

“[...] no hace otra cosa que aprovechar ciertos principios rectores de la contratación general que aunque tengan su consagración en códigos de derecho privado como el civil o el comercial, no son propios y exclusivos de este derecho. Baste pensar en los requisitos de consentimiento válido, objeto y causa lícitos, capacidad, elementos esenciales según la naturaleza de cada contrato, responsabilidad, naturaleza de las obligaciones emanadas de los mismos, etc.

Extremos éstos que de derecho privado no tienen sino su presentación formal o el nombre y que la tradición, desde su origen romano, se acostumbró a calificarlos así y a no preocuparse por su cuestionamiento o definición.

En otras palabras, extremos como los indicados no son ni de derecho público ni de derecho privado, sino, simplemente, de derecho propio, aplicables a toda relación contractual, con prescindencia de la naturaleza de los sujetos involucrados en la misma”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. pp. 78-79.

<sup>2</sup> BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Octava edición. Medellín: Señal Editora, 2013. p. 627.



## FORMATO PQRS

Ello no implica una privatización absoluta del régimen contractual de las entidades públicas, pues la Ley 80 de 1993 –entre otros aspectos– regula especialmente la capacidad jurídica –inhabilidades, incompatibilidades, consorcios y uniones temporales y registro único de proponentes–, las reglas de selección objetiva –procedimientos de selección–, así como algunos aspectos de ejecución contractual –manejo del riesgo, cláusulas exorbitantes y tipologías contractuales–. Por ello, con excepción de las materias expresamente reguladas en el Estatuto de Contratación, es posible la aplicación de las normas de derecho privado.

Esta precisión es importante, porque la *donación* se encuentra tipificada en el Código Civil y allí se consagra gran parte de su régimen jurídico. El artículo 1443 *ibidem*, inspirándose en el artículo 894 del Código de Napoleón, dispone que “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”. Esta norma ha sido ampliamente criticada, pues –más que un simple “acto”– la donación tiene la naturaleza contractual, pues aunque en la mayoría de los casos imponga obligaciones a una sola de las partes, surge del acuerdo de voluntades<sup>3</sup>.

Por su parte, GUZMÁN BRITO define la donación como “[...] la atribución convencional dispositiva entre vivos, no debida, gratuita y lucrativa de una cosa corporal o incorporeal o de un valor, que disminuyendo el patrimonio del donante aumenta el del donatario”. Este carácter atributivo no es de naturaleza legal – como sucede en la adjudicación del tesoro encontrado en terreno ajeno conforme a las reglas del artículo 701 del Código Civil–, no tiene como propósito entregar

---

<sup>3</sup> Sobre la misma expresión, la cual fue utilizada también en el artículo 894 del Código Civil Francés, LAURENT comenta que “[...] En el proyecto del código civil sometido al Consejo de Estado, la donación se califica de contrato. El primer cónsul criticó esta definición. ‘El contrato, dijo, impone mutuas obligaciones a los dos contingentes; por lo que esta definición no puede convenir a la donación’. Esta crítica no fue objeto de ninguna discusión; se habló sobre la cuestión de saber si convenía admitir definiciones en el código; en el curso de la conversación, Maleville presentó una definición que reemplazaba la palabra contrato, con la de acto; lo que el Consejo aceptó. Se ha querido ver en la observación del primer cónsul uno de esos rasgos de luz por los cuales un hombre de genio adivina las dificultades que en realidad ignora. Esto no es más que una adulación. Verdad es que en el antiguo derecho los mejores juriconsultos estaban divididos en la cuestión: Furgole sostiene que la donación no es un contrato, porque su objeto esencial es gratificar al donatario, y que sería desnaturalizarlo si se quiere encadenarlo con un vínculo de derecho. Esta sutileza no está en el espíritu del derecho francés. Ricard, Pothier, Domat se atrevieron a la realidad de las cosas. ¿Por qué se exige la aceptación del donatario si no es un contrato la donación? ¿por qué se exige que el donatario y el donador sean capaces en el momento en que se verifica el concurso de consentimiento? En verdad que el primer cónsul no se percataba de esta sutileza cuando criticaba la disposición del proyecto; lo que dice es simplemente un error; porque supone que no hay contrato sino cuando las dos partes contraen obligaciones recíprocas, lo que conducirla a la consecuencia de que un contrato unilateral no es un contrato; y ¿es necesario añadir que lo contrario se halla escrito en el artículo 1103? ‘El contrato es unilateral cuando una persona se obliga en provecho de otra, sin que por parte de ésta haya ningún compromiso’ [norma equivalente al artículo 1496 del Código Civil Colombiano]. Esta definición se aplica literalmente a la donación. Luego es cierto que la donación es un contrato. Esta no es una cuestión de palabras. Siendo la donación un contrato, resulta de esto que las reglas generales establecidas en el título ‘De las Obligaciones Convencionales’ tienen su aplicación a las donaciones, a menos que el código las derogue [...]” (LAURENT, François. Principios de derecho civil francés. Tomo XI. México DF: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2008. pp. 139-140. Corchetes fuera de texto).



## FORMATO PQRS

la mera tenencia de la cosa –como sucede en los contratos de comodato o arrendamiento–, ni se origina en aplicación de las reglas de la sucesión por causa de muerte. Asimismo, la donación es una liberalidad y depende completamente de la voluntad del donante, por lo que –a diferencia de la compraventa, por ejemplo– la transferencia de la cosa no surge de un acto debido. Esta liberalidad entraña, por un lado, la falta de contraprestación –gratuidad– y, por otro, la ausencia del deber de restituir lo donado –lucratividad–. Por tanto, es necesario una modificación en el patrimonio de las partes involucradas en el negocio jurídico<sup>4</sup>.

Además de nominado, la donación es un contrato principal y gratuito, pues subsiste por sí mismo sin necesidad de una convención adicional –art. 1499 del CC– y tiene por objeto la utilidad de una sola de las partes –art. 1497 del CC–. Aunque por regla general es un contrato unilateral, es decir, una las partes se obliga para con otra que no contrae obligación alguna –art. 1496 del CC–, existen ciertos tipos de donaciones –como aquellas con causa onerosa, con gravamen o sujetas a modalidades– que generan compromisos para ambas. En estos casos, la donación será un contrato bilateral pero gratuito<sup>5</sup>.

Así mismo, la donación es un título traslativo del derecho de dominio en los términos del inciso primero del artículo 745 del Código Civil. Desde esta perspectiva, como señala impropia mente el precitado artículo 1443 *ibidem*, el contrato no “transfiere” los bienes, sino que “obliga a transferirlos”; por lo que es un título que posibilita la posterior tradición de las cosas donadas. Este surge de forma derivativa –no originaria–, por acto entre vivos –lo que excluye las donaciones *mortis causa* de los artículos 1194 y ss del Código Civil– y de forma singular –no universal–.

Adicionalmente, se trata de un contrato excepcional y, por regla general irrevocable. El artículo 1450 del Código Civil dispone que “La donación entre vivos no se presume sino en los casos que expresamente hayan previsto las leyes”, de manera que “Del que da lo que no debe no se presume que lo dona, a menos de probarse que tuvo perfecto conocimiento de lo que hacía, tanto en el hecho como en el derecho” –art. 1317 del CC–. Además, las obligaciones

---

<sup>4</sup> GUZMÁN BRITO, Alejandro. De las Donaciones entre vivos. Conceptos y tipos, Santiago: LexisNexis, 2005. pp. 35 a 52.

<sup>5</sup> “La donación irrevocable o entre vivos, en la que se impone al donatario una carga o modo en beneficio de un tercero, es un contrato bilateral, pues genera obligaciones para el donante y para el donatario, y al mismo tiempo es un contrato gratuito, ya que no engendra utilidad económica al donante sino que exclusivamente a la parte donataria y al tercero beneficiario del modo” (Cfr. LÓPEZ SANTA MARÍA, Jorge. Los contratos: parte general. Tomo I. Tercera Edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. 2001. p. 109).



## FORMATO PQRS

derivadas de la donación son ley para las partes y, por tanto, el contrato solo se extingue por el mutuo consentimiento o por las causas que establezca la ley – art. 1602 del CC–. Tratándose de estas últimas, la revocabilidad se limita a la ingratitud del donatario –arts. 1485 del CC–, aunque las donaciones entre cónyuges sean revocables al margen de esta circunstancia –art. 1195, inc. final, del CC–.

En ese orden, conforme al régimen civil colombiano, la donación es un acto jurídico mediante el cual una persona, denominada donante, transfiere de manera gratuita e irrevocable parte de sus bienes a otra, denominada donatario, quien debe aceptarla. En este sentido, la donación es un contrato caracterizado por la gratuidad, pues una de las partes se obliga a dar un bien sin recibir retribución o contraprestación alguna. Trasladado al ámbito de la contratación estatal, existe donación cuando una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, transfiere a título gratuito e irrevocable la propiedad de un bien a favor de una entidad estatal, previa aceptación de su representante legal. De esta forma, la donación puede definirse como el acto jurídico por el cual una persona, natural o jurídica, dispone gratuitamente de parte de sus bienes en beneficio de otra —ya sea de derecho privado o público—, sin que surja a su favor obligación de remuneración alguna.

Del mismo modo, por vía jurisprudencial, el Consejo de Estado ha establecido las siguientes modalidades de donación en el régimen civil colombiano:

*“A Plazo o Condición:* Es aquella que no obstante ser a título gratuito, implica que la entrega de los recursos donados se sujeta al cumplimiento de una condición fijada previamente por el donante, bien de modo o de tiempo, de manera que podrá resolverse o rescindirse, si así se estipula en el contrato, cuando el donatario incumpla la condición establecida. El artículo 1460 del Código Civil establece para este tipo de donaciones la insinuación.

*Remuneratoria:* Es aquella donación mediante la cual expresamente se remuneran servicios específicos, siempre que éstos sean de los que ordinariamente se paguen. El contrato de donación debe especificar claramente los servicios que deben desarrollarse de lo contrario se entenderá gratuita.

*Fideicomisaria:* Son las donaciones que se efectúan con cargo a restituir el objeto de la misma a un tercero.



## FORMATO PQRS

*A Título Universal:* Son aquéllas en que el donante dona todos sus bienes, reservándose lo necesario para su congrua subsistencia.

*Con causa Onerosa:* Las donaciones con causa onerosa las define el artículo 1461 del Código Civil “[...] como para que una persona abrace una carrera o estado, o a título de dote, o por razón de matrimonio, se otorgará por escritura pública, expresando la causa; y no siendo así, se considerarán como donaciones gratuitas. Las donaciones con causa onerosa, de que habla el inciso precedente están sujetas a insinuación”<sup>6</sup>. [Énfasis por fuera de texto].

ii. En virtud de la formalidad escrita que exige el inciso primero del artículo 41 del EGCAP, el contrato de donación que suscriba una entidad estatal es solemne en la medida en que, en el caso de los bienes inmuebles, para que la donación tenga validez, se requiere que sea otorgada por escritura pública, inscrita en el competente registro de instrumentos públicos y, para los bienes muebles se requiere de contrato escrito.

Otro elemento destacable, y en consideración a que una de sus inquietudes redundaba sobre la formalidad de este tipo de negocios, es el de la insinuación. De acuerdo con el artículo 1458 del Código Civil, modificado por el artículo 1º del Decreto 1712 de 1989, señala que las donaciones cuyo valor sea inferior a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales no requieren insinuación. Sobre este tema, el Consejo de Estado indicó:

“Se precisa que la insinuación no sólo opera para las donaciones que exceden los 50 salarios mínimos mensuales, sino cuando el objeto donado sean sumas periódicas, esté sometida a plazo o condición y contenga una causa onerosa.”

Del alcance jurídico de las donaciones y de la definición de “insinuación de donación”, se infiere que ésta última como lo señaló la Corte Suprema e incluso lo comparte el concepto demandado<sup>7</sup>, es una autorización del Notario a la manifestación de voluntad del donante de transferirle unos bienes al donatario, siempre que supere la cuantía de 50 salarios mínimos legales mensuales, por lo que la escritura pública

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicación número: 11001-03-27-000-2005-00067-00(15850). Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2007. Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa.

<sup>7</sup> El Concepto 051202 de agosto 14 de 2002, aquí demandado, en uno de sus apartes expresa: “Es importante anotar que si bien la insinuación per se, no es constitutiva de obligaciones...”



## FORMATO PQRS

extendida con tal fin, no enmarca la constitución, existencia, modificación, extinción, prórroga o cesión de obligaciones, y por ende, se sale del hecho generador del Impuesto de Timbre.

La solicitud de insinuación debe presentarse en forma personal o mediante apoderado ante el Notario del domicilio del donante. La escritura de insinuación debe contener la prueba fehaciente del valor comercial del bien, así como la calidad de propietario del donante y de que éste conserva lo necesario para su congrua subsistencia. (art.3 del decreto 1712/89)

La Sala observa que la insinuación de donación protocolizada por medio de instrumento público (escritura) busca solemnizar la venia o licencia (autorización) que el Notario imparte al querer del donante de disminuir su haber patrimonial a favor de otro, al superar el tope legal específico, como requisito para que la "donación" sea válida y no se vea afectada por una causal de nulidad, pero que en sí misma no contiene obligaciones, dado que ellas se contraen es en el respectivo contrato de donación.

Así las cosas, son dos actos distintos, la "insinuación de la donación" entendida como el permiso del Notario a la expresión voluntaria de donar y recibir el correspondiente bien, y la "donación" como tal, en donde sólo el donante se obliga a transferir, entregar o ceder derechos que integran su patrimonio"<sup>8</sup>. [Énfasis por fuera de texto]

Como se observa, la finalidad de la insinuación en la donación radica en que el Notario Público otorgue la autorización necesaria para que el donante pueda transferir, de manera gratuita e irrevocable, bienes que hacen parte de su patrimonio, siempre que su valor supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes. La ausencia de este requisito implica que el acto de disposición carezca de validez y pueda ser declarado nulo.

De otro lado, se advierte que las partes deberán suscribir el contrato a través de las personas con capacidad para contratar. Por ejemplo, en el caso del donante, resulta indispensable que la persona que suscriba el contrato sea por quien dona el bien o el representante legal cuando se trate de personas jurídicas y, en el caso de las entidades estatales, será el director, gerente o representante legal de la entidad donataria, así como también es deber de la administración identificar el bien objeto de la donación de manera clara y precisa, fijando los

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicación número: 11001-03-27-000-2005-00067-00(15850). Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2007. Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa



## FORMATO PQRS

documentos que demuestran la propiedad y posesión por parte del donante y las condiciones que éste imponga para su utilización, si las hubiere.

Por lo demás, independientemente de la cuantía, siempre que se trate de la donación de bienes inmuebles, para que el contrato de donación tenga validez, deberá ser elevado a escritura pública e inscribirse en el correspondiente Registro de Instrumentos Públicos y, si el bien donado es un vehículo automotor, resulta indispensable el respectivo traspaso del donante al donatario ante las autoridades de tránsito locales. La norma indica: “No valdrá la donación entre vivos, de cualquiera especie de bienes raíces, si no es otorgada por escritura pública, inscrita en el competente registro de instrumentos públicos” –art. 1457, inc. 1º, del CC–.

iii. En el marco de la contratación estatal, los procedimientos de gestión contractual deben articularse necesariamente con los procesos de gestión presupuestal, contable y de tesorería de la entidad pública. Ello obedece a que la aceptación de un contrato de donación no solo implica la manifestación de voluntad del representante legal de la entidad donataria, sino también la incorporación de los recursos recibidos —sean bienes o dinero— al presupuesto de rentas y recursos de capital del respectivo municipio.

Ahora bien, para comprender esta relación resulta pertinente diferenciar dos figuras: el *Estatuto de Rentas Municipal* y el *Presupuesto de Rentas Municipal*. El primero corresponde a un acuerdo de carácter general y permanente expedido por el concejo municipal, mediante el cual se determinan y autorizan las fuentes de ingreso de la entidad territorial, incluyendo tributos, tasas, contribuciones y demás recursos, constituyéndose en el marco normativo habilitante para la captación de ingresos. Por su parte, el presupuesto de rentas es un acto de naturaleza anual, también expedido por el concejo, en el que se cuantifican y proyectan los ingresos que se espera recaudar en la respectiva vigencia fiscal a partir de las fuentes previamente definidas en el estatuto, junto con otras como transferencias, regalías o donaciones.

De esta manera, mientras el estatuto de rentas fija el marco jurídico y autoriza de manera general las fuentes de ingreso municipal, el presupuesto de rentas determina de manera concreta y anual los recursos que efectivamente se esperan percibir. En consecuencia, tratándose de donaciones, su aceptación e incorporación presupuestal exige verificar, en primer lugar, que esta fuente de ingreso esté contemplada en el estatuto de rentas y, en segundo lugar, que su cuantía se encuentre incorporada al presupuesto anual; o, de no ser así,



## FORMATO PQRS

proceder a realizar la respectiva adición presupuestal conforme a la normatividad vigente.

En respaldo de lo anterior, el denominado estatuto de rentas municipal encuentra su fundamento en los artículos 287, 313 numeral 5 y 338 de la Constitución Política, que reconocen la autonomía fiscal de las entidades territoriales y atribuyen a los concejos la competencia para votar tributos, expedir las normas orgánicas del presupuesto y aprobar anualmente el presupuesto de rentas y gastos. En desarrollo de dichos mandatos, la Ley 136 de 1994 faculta a los concejos para dictar los acuerdos mediante los cuales se crean, modifican o suprimen tributos, consolidándose en lo que se conoce como estatuto de rentas municipal.

Hecha la aclaración, tratándose de donaciones, su aceptación e incorporación presupuestal exige verificar, en primer lugar, que esta fuente de ingreso se encuentre prevista en el estatuto de rentas y, en segundo lugar, que su cuantía haya sido incorporada al presupuesto de rentas de la vigencia o, en su defecto, realizar la correspondiente adición presupuestal conforme a la normatividad vigente.

Sobre este aspecto, el Consejo de Estado ha señalado que:

“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*)”<sup>9</sup>

Esta precisión jurisprudencial refuerza la tesis de que toda donación aceptada por una entidad territorial debe reflejarse en el presupuesto municipal, descartando la posibilidad de su manejo por fuera del marco presupuestal legalmente establecido. Este trámite resulta ineludible, pues descartar su registro implicaría desconocer el marco presupuestal legalmente establecido y, en particular, lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Política al que usted alude, que prohíbe efectuar gasto público alguno que no se halle incluido en el presupuesto debidamente aprobado. De esta manera, toda donación

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Consejero Ponente: Hernan Andrade Rincón Bogotá, D.C., Diez (10) De Febrero De Dos Mil Dieciséis (2016). Radicación Número: 15001-23-31-000-2003-00628-01(39538).



## FORMATO PQRS

aceptada por la entidad territorial debe reflejarse en el presupuesto, garantizando legalidad, control y transparencia en la gestión de los recursos.

Ahora bien, es preciso señalar que el procedimiento interno que cada entidad estatal debe seguir para la gestión de los contratos de donación debe estar consignado en su Manual de Contratación, conforme a lo previsto en el artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015, y atendiendo a los lineamientos que expidan las autoridades competentes en materia presupuestal y fiscal — como las contralorías regionales y las secretarías de hacienda territoriales—, en la medida en que dichos lineamientos se materializan en actos administrativos de obligatorio cumplimiento para las entidades destinatarias. Tales procedimientos deben reflejar de manera clara y ordenada el paso a paso que corresponde surtir en estos casos, incluyendo, entre otros aspectos, el ofrecimiento, la aceptación, la notificación del acto administrativo que formaliza dicha aceptación, la insinuación cuando resulte exigible, la legalización del acto de donación, el registro e ingreso de los bienes al almacén de la entidad donataria, así como cualquier otro trámite que se considere pertinente para garantizar la adecuada incorporación de los recursos y bienes donados al patrimonio público.

### 1. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política de Colombia: Artículo 228.
- Código Civil: Artículos 1618 a 1624.
- Ley 80 de 1993, artículos 25, numeral 2.
- Ley 1150 de 2007, artículo 5.
- Ley 2069 de 2020, artículo 32.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.6.2, 2.2.1.1.2.1.1, 2.2.1.1.2.1.3 y 2.2.1.2.4.2.15.
- Decreto 1860 de 2021, artículo 3.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-128 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 3 de mayo de 1999, Exp. No. 12344, C.P. Daniel Suarez Hernández.
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 29 de enero de 2004, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Exp. No. 10.779.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 30 de noviembre de 2006. Exp. 18.059. M.P. Alier Hernández Enríquez.



## FORMATO PQRS

- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 2009. Exp. 17.366. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 10 de marzo de 2011, C.P. Danilo Rojas Betancourth, Exp. No. 15.666.
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2011, Exp. No. 18080, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 24 de julio de 2013. Exp. 25.642. C.P. Enrique Gil Botero.
- DEIK ACOSTAMADIEDO, Carolina, Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección, Buenos Aires, Juritextos Ediciones, 2019.
- OSPINA MENA, Jesús Marino. Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida. Bogotá: Ed. 1ª. Diké, 2020.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, Edgar, Los contratos estatales. El proceso de selección y la modificación de los contratos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Ed. Tirant lo Blanch, 2023.

### 5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre el contrato de donación en los conceptos del 17 de octubre de 2019 – radicado No. 4201913000006036, C- 661 del 17 de noviembre de 2020, C-763 del 15 de noviembre de 2022, C-921 del 26 de diciembre de 2022, C-947 del 12 de diciembre de 2022, P20221212012159 del 24 de enero de 2023, C-106 del 28 de mayo de 2024, C-513 del 05 de junio de 2025 y C-825 del 5 de agosto de 2025. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace:

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>

También le contamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La**



## FORMATO PQRSD

### **Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017.**

Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace:

[Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**

Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Sergio Enrique Caballero Lesmes  
Analista T2-02 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE