

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082821
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 03 octubre del 2025

Doctora:

CLAUDIA MERCEDES AMAYA AYALA

Secretaria de Salud y Ambiente

E. S. M.

Referencia: Respuesta oficio 2S-SdSyA-202505-00040774 – Concepto jurídico: Tema: Facultad para solicitar recursos mediante donación a públicos y privados.

Respetada doctora,

Previo a dar respuesta a su inquietud, debe señalarse que la Secretaria Jurídica tiene dentro de sus competencias asignadas en el Manuel de funciones, "Estudiar, analizar y conceptuar sobre la aplicación de normas y la expedición de los actos administrativos que competan a las diferentes dependencias de la administración municipal, estableciendo unidad de criterio jurídico", en ejercicio de lo cual emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, se emite el siguiente concepto como respuesta a la consulta de la referencia en la cual se solicita lo siguiente: Viabilidad jurídica de solicitar donaciones a entidades públicas y privadas. Para proferir el concepto se seguirá la siguiente metodología: i) Generalidades del contrato de donación en el derecho civil colombiano. ii) Decreto 0031 del 2017 - Por el cual se dictan disposiciones sobre la aceptación de donaciones a favor del Municipio de Bucaramanga. iii) Jurisprudencia del Consejo de Estado – contrato de donación cuando el donatario es una entidad pública. iv) Respuesta a las preguntas de la consulta de la referencia.

i) Generalidades del contrato de donación en el derecho civil colombiano.

La donación es un contrato mediante el cual una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, por su voluntad transfiere a título gratuito e irrevocable, a favor de otra persona de derecho privado o público (ente público con personería jurídica), un bien que le pertenece, para lo cual se requiere previamente la aceptación de la persona privada o pública (respectivo Representante Legal) que actúa como donatario¹.

¹ Código Civil. **ARTICULO 1443. DEFINICION DE DONACION ENTRE VIVOS.** *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.*

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082821
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

La donación se caracteriza por su gratuidad, y se materializa a través de un contrato principal, nominado e irrevocable, solemne cuando recae sobre inmuebles o sobre muebles de determinada cuantía, implica la oferta de gratuidad hecha por el donante y la aceptación expresa del donatario. Se requiere para transferir el dominio, la tradición de lo donado².

Para que una donación pueda ser aceptada las personas naturales o jurídicas que la suscriban deben ajustarse a la normatividad vigente; así mismo la entidad no podrá adquirir, por efecto de la aceptación de la donación, gravámenes pecuniarios u obligación de contraprestaciones económicas. Podrá, sin embargo, adquirir el compromiso de destinar el bien o bienes donados a los fines que determina el donante, siempre y cuando correspondan al uso propio del bien y se ajuste a la Constitución, la Ley y al objeto de la entidad.

La formación del consentimiento de la donación lo integran la oferta y la aceptación, pero para que se entienda agotado el proceso y adquiera carácter irrevocable, se requiere además que la aceptación del donatario le sea notificada al donante. Estas tres etapas del proceso pueden surtirse en forma simultánea, es decir, en el mismo contrato o en diversos actos y con márgenes de tiempo en su presentación.

ii) Decreto 0031 del 2017 - Por el cual se dictan disposiciones sobre la aceptación de donaciones a favor del Municipio de Bucaramanga

En el municipio de Bucaramanga se regula la donación que los particulares realizan a favor de la Entidad por parte de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras. (Art 1)

El decreto regula la forma como debe ser aceptada la donación estableciendo que la oferta de este tipo de negocio jurídico será aceptada mediante acto administrativo. (art 2)

De igual forma, establece cual es la autoridad competente para expedir el acto administrativo mediante el cual se acepta la donación dependiendo el objeto del negocio.

Sí el objeto de la donación recae sobre sumas de dinero, la Secretaria de Hacienda será la competente para expedir el acto administrativo mediante el cual se acepta la donación. (Art 2).

Sí el objeto de la donación recae sobre bienes muebles diferentes a dinero, la Secretaria de Administrativa será la competente para expedir el acto administrativo mediante el cual se acepta la donación. (Art 2).

² Código Civil. *ARTICULO 1457. DONACION DE INMUEBLES. 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*

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082821
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Si el objeto de la donación recae sobre bienes inmuebles, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP – será el competente para expedir el acto administrativo mediante el cual se acepta la donación. (Art 2).

El decreto establece que los funcionarios competentes para aceptar las donaciones deben realizar el análisis correspondiente sobre la legalidad, licitud, procedencia y titularidad de los bienes que son ofertados en donación a favor del municipio. (Art 2).

Ahora el acto administrativo mediante el cual se acepta la donación debe contener el valor del objeto de la donación, si el valor no es suministrado por el donante, este valor debe ser fijado por persona idónea interna o externa al municipio mediante el correspondiente avalúo. (Art 2).

El acto administrativo mediante el cual se acepta una donación debe ser notificado al donante en los términos que establece la ley 1437 de 2011. (Art 2).

La expedición del acto administrativo mediante el cual se acepta una donación no sustituye el correspondiente contrato de donación que deben suscribir las partes de este tipo de negocio jurídico, es decir, una vez aceptada la donación mediante acto administrativo se debe celebrar el correspondiente contrato de donación observando las normas que lo regulan en el código civil y las reglas del estatuto general de contratación pública. (Art 3).

Ahora cada autoridad competente para expedir el acto administrativo mediante el cual se acepta la donación tiene la competencia para suscribir el contrato de donación y los demás documentos para el perfeccionamiento de este tipo de negocio jurídico. (Art 3)

El decreto también determina que la autoridad competente para aceptar la donación tendrá la competencia para recibir materialmente los bienes objeto de la donación. Cuando el objeto de la donación recaiga sobre un bien mueble diferente al dinero o un bien inmueble la autoridad con competencia para recibirlo solicitará el ingreso del bien donado al inventario de bienes muebles e inmuebles. Ahora bien, si la donación recae sobre sumas de dinero o cualquier otro valor y/o título representativo en dinero la autoridad competente para recibirlo será el Tesorero General del Municipio. (Art 4)

Finalmente, el artículo séptimo del decreto establece que, una vez realizado el registro contable de los bienes objeto de la donación, el Contador Municipal expedirá certificación al donante, en la cual constará el monto y la destinación de la donación para lo cual deberá aplicar las reglas contenidas en el Estatuto Tributario a nivel Nacional.

iii) Jurisprudencia del Consejo de Estado – contrato de donación cuando el donatario es una entidad pública

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082821
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que es viable que las entidades públicas celebren contratos de donación y que en estos negocios jurídicos sean la parte donataria, para celebrar este tipo de negocio jurídico no necesitan autorización alguna, ya que la competencia deviene de la ley, a saber:

“En punto de la capacidad de las entidades públicas debe advertirse, preliminarmente, que por expresa disposición constitucional a propósito (artículo 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 debería 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, 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 la cláusulas o estipulaciones excepcionales (parágrafo del artículo 14). Debe indicarse, adicionalmente, que en punto del contrato de donación si 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 (...) conviene mencionar que el Estatuto Orgánico de 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) como recursos de capital (artículo 31). Señala, también (artículo 33) que los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable se incorporaran al presupuesto de renta 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,

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082821
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

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” CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON. Radicación número: 15001-23-31-000-2003-00628-01(39538)

Del texto se desprende una tesis central y nítida: en el derecho público colombiano la competencia es reglada y específica, pero eso no exige una habilitación legal particular para cada operación contractual cuando la ley ya confiere una autorización general. En materia de donaciones, la Ley 80 de 1993 —en armonía con la autonomía de la voluntad pública y los principios de transparencia, economía y responsabilidad— habilita a las entidades para utilizar figuras del derecho civil y comercial, incluida la donación, cuando actúan como donatarias. Esa recepción debe, además, integrarse presupuestalmente como recurso de capital conforme al Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El límite duro aparece solo cuando la entidad pretende donar (actuar como donante): allí opera la prohibición constitucional del artículo 355, que impide convertir la donación estatal en un canal discrecional de transferencia de recursos. Por hermenéutica de normas prohibitivas, esta restricción no se extiende a la posición de donataria: lo que está vedado es donar, no recibir donaciones destinadas al cumplimiento de los fines estatales.

En consecuencia, la regla práctica es doble:

1. Sí puede celebrarse un contrato de donación en el que la entidad pública recibe bienes o recursos, sin autorización legal singular, siempre que se respeten los principios de la contratación estatal y se realice la incorporación presupuestal correspondiente.
2. No puede la entidad donar recursos públicos salvo que se enmarque en la habilitación constitucional y legal específica que gobierna esas transferencias (v. gr., instrumentos distintos a la donación pura, con finalidad, idoneidad y controles reforzados).

Teniendo en cuenta lo anterior se responderán las preguntas contenidas en la solicitud de la referencia,

iv) Respuesta a las preguntas de la consulta de la referencia.

1. ¿Es posible solicitar donación de bienes, o servicios, recursos en dinero, por parte de la Subsecretaría de Ambiente, y en qué términos, a la empresa probada, como apoyo al desarrollo de funciones misionales?

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082821
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

De conformidad con la normatividad y la jurisprudencia es jurídicamente viable que una persona de derecho privado realice donaciones a favor de una persona de derecho público, en consecuencia, es viable que el municipio de Bucaramanga celebre contrato de donación en calidad de donatario para recibir bienes, servicios o recursos por parte de un privado.

2. ¿Qué procedimiento debemos tener en cuenta para hacer dichos requerimientos económicos, bajo que contexto o causal técnica/o jurídica?

Es importante indicar que, el municipio de Bucaramanga expidió el decreto 0031 del 2017 mediante el cual se regula la forma de recibir donaciones por parte del Municipio, dicho procedimiento esta explicado en el numeral 2 de este concepto. Ahora, se indica que el municipio de Bucaramanga es una entidad pública que en su contratación se rige por el Estatuto General de Contratación Pública, este Estatuto en el artículo 13 establece que, los contratos estatales se rigen por las reglas del derecho privado y del derecho comercial, en consecuencia, en el evento que el municipio de Bucaramanga celebre un contrato de donación además de las reglas contenidas en el decreto 0031 del 2017 también debe aplicar las reglas contenidas en el Código Civil colombiano (artículo 1194 ss), finalmente se indica que, para la celebración de cualquier contrato estatal incluido el de donación, se deben aplicar las reglas contenidas en el Estatuto General de Contratación Pública garantizando que, se respeten los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

3. ¿Qué argumentos jurídicos y técnicos podemos señalar dentro del requerimiento o solicitud?

Los argumentos jurídicos y técnicos de todo contrato estatal deben estar encaminados para el cumplimiento de los fines esenciales del estado y para satisfacer el interés general, este último es un concepto jurídico indeterminado que le corresponderá a cada autoridad administrativa llenar de conformidad con el contexto factico y técnico de la necesidad a satisfacer, por esta razón, le corresponderá a la Secretaria de salud en el evento de celebrar un contrato de donación en calidad de donante previamente hacer el análisis correspondiente de la necesidad a satisfacer para así llenar el contenido del concepto de interés general atendiendo al contexto factico específico del caso, además de observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

4. ¿Es posible que, como Subsecretaria de Ambiente, podamos recibir directamente los recursos o apoyos económicos (dinero o elementos) ?, en caso contrario, ¿quién sería el área de la Administración Municipal, encargada para recibir dichos recursos, y de que manera podemos acceder a ellos?

De conformidad con el decreto 0031 del 2017, no es posible que la Secretaria de Salud y Ambiente reciba directamente los bienes objeto de una donación a favor

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082821
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

del municipio, del decreto establece quien tiene la competencia para recibir los bienes objeto de donación según estos sean dinero, bienes muebles diferentes al dinero o bienes inmuebles.

Sí el objeto de la donación recae sobre sumas de dinero, la Secretaria de Hacienda será la competente para expedir el acto administrativo mediante el cual se acepta la donación. (Art 2).

Sí el objeto de la donación recae sobre bienes muebles diferentes a dinero, la Secretaria de Administrativa será la competente para expedir el acto administrativo mediante el cual se acepta la donación. (Art 2).

Sí el objeto de la donación recae sobre bienes inmuebles, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP – será el competente para expedir el acto administrativo mediante el cual se acepta la donación. (Art 2).

Si la donación a favor de la entidad publica recae sobre dinero, se deben aplicar las reglas contenidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto del decreto 111 de 1996, el cual dispone que, los recursos que obtengan las entidades territoriales mediante donaciones hacen parte del presupuesto de rentas de la entidad pública (art 11), de igual manera, el artículo 31 ibidem dispone que, los recursos que obtengan las entidades territoriales harán parte de los recursos de capital del presupuesto de rentas de la entidad pública, es decir, una vez celebrado el contrato de donación de dinero a favor del Municipio, para su debida ejecución presupuestal, este dinero debe ser incorporado al presupuesto de rentas, recursos de capital del Municipio, mediante la presentación ante el Concejo municipal de un proyecto de acuerdo de adición, esto en cumplimiento del artículo 345 de la Constitución política.

5. ¿Qué tipo de bienes o elementos se pueden recibir de los donantes?

El ordenamiento jurídico colombiano no restringe algún tipo de bien o elemento para el contrato de donación, evidentemente el bien o elemento a donar debe tener un origen lícito, de lo contrario si el bien o elemento a donar tiene un origen ilícito viciaría el objeto del contrato de donación, en consecuencia, para celebrar este tipo de contratos las autoridades competentes para expedir el acto administrativo de aceptación de la donación, deberán realizar el análisis sobre el origen de los bienes o servicios a recibir en calidad de donataria esto con la finalidad de mantener lícitamente el objeto del contrato.

6. ¿Qué contraprestación, reconocimiento, certificación y/o beneficio jurídico, tributario o ambiental, se puede otorgar, a favor del donante o persona que nos apoye con los recursos?

Se reitera que, el artículo séptimo del decreto 0031 de 2017 establece que, una vez realizado el registro contable de los bienes objeto de la donación, el Contador

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082821
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Municipal expedirá certificación al donante, en la cual constará el monto y la destinación de la donación para lo cual deberá aplicar las reglas contenidas en el Estatuto Tributario a nivel Nacional.

El presente concepto se rinde en los términos del artículo 28 de la ley 1437 de 2011.

Atentamente,



PAOLA ANDREA MAUTES PACHÓN
Secretaria jurídica

Proyecto: Wilmar Alfonso Palacio Verano – Abogado Contratista

