

CGR – OJ - **010**

Contraloría General de la República :: SGD 27-01-2026 14:46
Al Contestar Cjte Este No.: 2026EE0014318 Fol:0 Anex:1 FA:0
ORIGEN 80112 OFICINA JURÍDICA / CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ
DESTINO DIANA PAOLA PEÑA VIANCHA
ASUNTO CONCEPTO SOBRE INVERSIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN BIENES PARTICULARES

80112 -

2026EE0014318



Bogotá D.C.,

Referencia: Respuesta a los SIGEDOC 2025ER0282603 del 01/12/2025 y 2026EE0002174 del 09/01/2026. SIPAR 2026-363235-80154-CO.

Tema: INVERSIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN INMUEBLES DE PARTICULARES

Respetada doctora

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la consulta citada en la referencia¹, trasladada por la Gerencia Departamental Colegiada de Boyacá de la CGR, cuya prórroga se comunicó el 14 de enero de 2026, mediante radicado 2026EE0003717, y que procede a responder a continuación.

1. Antecedentes

La peticionaria plantea lo siguiente:

"(...) nos permitimos elevar consulta formal ante ustedes, con el fin de obtener concepto respecto de la viabilidad fiscal, legal y presupuestal de invertir recursos públicos en un predio de propiedad privada.

Lo anterior, en el marco del cumplimiento de una orden judicial emitida dentro de una acción de tutela, mediante la cual se ordenó; (...) proceda a efectuar de forma inmediata la reubicación en otra vivienda en el municipio de Nobsa, a la señora

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: "Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción".



YANETH FERNANDA GUIZA PAREDES, su progenitora EMPERATRIZ DEL CARMEN PAREDES DE GUIZA y sus menores hijos DUVAN ALEXIS Y VIVIAN AIXA CELY GUIZA, que constituyen su núcleo familiar, (...)

Para dar cumplimiento a dicha orden, se analiza la posibilidad de adelantar inversión con recursos públicos en un inmueble que no es de propiedad estatal.

En tal sentido, solicitamos con especial respeto se sirvan indicar si, conforme a los postulados fiscales, normativos y de control del gasto público que rigen la función administrativa, es procedente la destinación de recursos públicos para la ejecución de obras en un predio privado, cuando dicha inversión se realiza exclusivamente para cumplir una orden judicial de protección de derechos fundamentales.

(...)"

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución² ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"³, así como las formuladas por las contralorías territoriales "respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"⁴ y las presentadas por la ciudadanía respecto de "las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"⁵.

En este orden, mediante su expedición se busca "orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"⁶ y "asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"⁷.

² Art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

³ Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000⁸, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

Esta Oficina se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el tema objeto de consulta mediante conceptos tales como: radicado 2013EE0086455 del 20 de agosto de 2013, 203 de 2017, 078 de 2021, 120 de 2024, cuyos argumentos se retoman en lo pertinente en el presente concepto.

Este y otros conceptos pueden ser consultados en el micrositio “normatividad” de la página de la Contraloría General de la República: www.contraloria.gov.co/web/relatoria/normatividad-y-relatoria.

4. Consideraciones Jurídicas

En primera instancia cabe precisar que, la Constitución Política en el artículo 113 reguló la autonomía e independencia de órganos como la CGR, respecto de las Ramas del Poder Público y a la vez, estableció en el artículo 119 que la CGR es la entidad encargada de la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

Analizado el asunto sometido a consideración de este Despacho es procedente señalar que, a partir del diseño constitucional⁹ los órganos de control fiscal desarrollan de forma independiente la función pública de vigilancia y control fiscal sin ser asesores de los sujetos de vigilancia. Por ende, en virtud de la separación de poderes, de la autonomía de las entidades territoriales¹⁰, de la autonomía administrativa de los sujetos de control y de la independencia del órgano de control fiscal¹¹, la Contraloría General de la República CGR no participa en los procesos internos de la administración máxime cuando a los órganos de control fiscal les está prohibido el ejercicio de coadministración¹².

⁸ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

⁹ Constitución Política. Artículos 267, 268 y 272 modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019.

¹⁰ Constitución Política. Artículo 1.

¹¹ Corte Constitucional, sentencias: C-113/99; C-103/15.

¹² Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019. Corte Constitucional, Sentencia C-140-20, M.P. José Fernando Reyes Cuatras.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 267 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 4 de 2019, a la Contraloría General de la República solamente le corresponde el ejercicio de las funciones atribuidas en la Carta que prohibió de forma expresa la coadministración. Al respecto la Corte Constitucional indicó:

“Las Contralorías no pueden participar en el proceso de contratación, puesto que su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones. Tampoco pueden interferir ni invadir la órbita de competencias propiamente administrativas ni asumir una responsabilidad coadministradora, lo cual está prohibido expresamente por la Carta Política al señalar en el artículo 267 que la Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. De esta forma, al excluir la intervención de las autoridades fiscales antes del perfeccionamiento del contrato, se evita que se incurra en el mismo vicio que el constituyente quiso acabar: la coadministración”¹³

En ese orden de ideas, este órgano de control se limitará a brindar algunas orientaciones de carácter general sobre la viabilidad de invertir recursos públicos en bienes privados sin pronunciarse sobre la procedencia de acatar una orden judicial a través de esta figura, lo cual, deberá determinar la consultante.

4.1. Problema jurídico

Se plantea como problema jurídico el siguiente: ¿Es viable la inversión de recursos públicos en bienes particulares?

4.2. Regulación constitucional sobre la inversión de recursos públicos en bienes particulares

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, “(...) ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

En consonancia con la precitada norma, se encuentra el numeral 4 del artículo 136 Constitucional, que contempla como prohibición para el Congreso, “(...) decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones,

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C 648 del 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente”.

En relación con el citado artículo 355, la Corte Constitucional¹⁴ señaló que, “(...) la Constitución prohíbe toda donación de recursos públicos, lo que no significa que el Estado no pueda implementar políticas sociales o económicas que tengan como herramienta la asignación de bienes o recursos sin una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario.

En un estado social de derecho, el Estado tiene ciertas obligaciones sociales que se concretan, entre otras, en la asignación de bienes o recursos públicos a sectores especialmente protegidos por la Constitución, y para que este tipo de asignaciones resulten ajustadas a la Carta, se requiere que satisfagan, cuando menos, cuatro requisitos constitucionales: En primer lugar, debe respetar el principio de legalidad del gasto; en segundo término, toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión, y tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice; por último, debe respetar el principio de igualdad. (...)”.

Por su parte, el Consejo de Estado¹⁵, recoge los presupuestos de la Corte Constitucional, pero en sentido negativo, es decir que, explica los eventos en los que se materializa la prohibición general contenida en el artículo 355 de la CP, así:

“(...) (i.) Cuando se omite dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto. El principio de legalidad del gasto público implica que toda asignación de recursos públicos debe ser decretada por el Congreso e incluida en una ley, de manera tal que se encuentra vedado al Gobierno realizar gastos que no cumplan con este específico requerimiento.

Este principio en la Constitución de 1991 encuentra su fundamento en razón a que el gasto público corresponde a una operación en que se emplea el dinero perteneciente al Estado por parte de la Administración Pública, razón por la cual el Constituyente Primario determinó en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política de 1991, relativos al presupuesto, que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se encuentre incluida en el presupuesto de gastos; y que no podrá hacerse ningún gasto público “[...] que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales[...].”

(ii.) Cuando la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omite determinar de manera concreta y explícita su finalidad,

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá D.C., 21 de mayo de 2008.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P.: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., 28 de noviembre de 2013. Radicación número: 25000-23-37-000-2013-00008-01(PI).



destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica.

Ello con el fin de asegurar los principios de justicia distributiva y, esencialmente, igualdad material (Art. 13 C.P.) de la asignación.

(...)

(iii.) La asignación será inconstitucional cuando obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo.

(...)

(iv.) Cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales.

Vale reiterar que el subsidio, en tanto instrumento económico, tiene por finalidad generar una contraprestación para la sociedad en su conjunto, es decir, reportar un beneficio macroeconómico que debe ser claramente identificable. Así, solo en tanto el subsidio asegure equidad puede ser considerado constitucional y en tanto esté desprovisto de retorno a la sociedad debe tenerse por inconstitucional.

(...)

(vi.) Cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales.

(vii.) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado. Es decir, que de manera intrínseca "corresponde a una asignación de tal garantía, para perseguir intereses particulares que se contraponen a los principios de transparencia, economía, eficiencia, celeridad, imparcialidad y obviamente el de moralidad que debe acompañar las actuaciones de todo servidor público comprometido con sus funciones bajo el marco de la Constitución y la ley[33]". (...). Sin embargo, existen hechos e indicios que sumados y revisados desde el ángulo de la sana crítica pueden llevar al juez a la íntima convicción de una desviación de poder. (...)"

De acuerdo con la normatividad y la jurisprudencia reseñadas, en principio existe una prohibición de rango constitucional por la cual está prohibido hacer donaciones o conceder auxilios a personas de derecho privado, sin embargo, esto no obsta para que el Estado utilice las herramientas jurídicas necesarias para poder materializar

políticas sociales o económicas que impliquen asignación de bienes o recursos sin que esto conlleve una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario.

La excepción a la disposición constitucional (art.355), está dada por el cumplimiento de unos requisitos, igualmente de orden constitucional, que han tenido prolijo desarrollo a través de la jurisprudencia de las altas corporaciones.

4.3. Antecedente doctrinal de la Oficina Jurídica sobre la inversión de recursos públicos en bienes particulares.

Esta Oficina se ha pronunciado sobre el tema objeto de análisis mediante diferentes conceptos dentro de los cuales se encuentra el 203 de 2017, con radicado 2017EE0120110 del 3 de octubre de 2017, el cual recoge lo ya señalado con anterioridad por la Oficina en el Concepto con radicado 2013EE0086455 del 20 de agosto de 2013, que se anexa a este escrito. Señala el Concepto 203 de 2017, lo siguiente:

"(...) 2.2.2. Inversión de Recursos Públicos en inmuebles de particulares.

Como premisa general es importante resaltar que quienes administran recursos públicos deben propender por el cumplimiento de los fines del Estado, para la satisfacción del interés general y en su aplicación deben observar cabalmente los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, eficiencia y valoración de costos ambientales¹⁶.

(...)

Es así como en principio se considera inconveniente para una entidad estatal la inversión de recursos públicos para la construcción de una obra pública en predios de naturaleza privada. Pese a esto, el ordenamiento jurídico ofrece alternativas para poder invertir recursos públicos en bienes inmuebles de terceras personas, tales como: arrendamientos, comodatos, usufructos, compraventas, o cualesquiera otro negocio jurídico que concilie la autonomía de la voluntad y el interés público, representado en la efectiva reparación de los derechos de las víctimas, veamos:

Existen circunstancias en la que el Estado puede invertir recursos públicos en inmuebles de particulares, cuando los tenga a título de usufructuario o de arrendatario de conformidad con los artículos: 793¹⁷, 823¹⁸ a 827, 829, 832, 855, 856, 857, 859, 860, 864, 871, 1985, 1986, 1993, 1994, 1995, 1997 y 1998 del Código Civil.

¹⁶ Principios establecidos en la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y Decreto Ley 267 de 2000.

¹⁷ Artículo 793. modos de limitación. El dominio puede ser limitado de varios modos: (...) 20.) Por el gravamen de un usufructo, uso o habitación a que una persona tenga derecho en las cosas que pertenecen a otra.

¹⁸ Artículo 823. El derecho de usufructo es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituirla a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor si la cosa es fungible.

Así, es posible que un bien inmueble de un particular se encuentre limitado por un gravamen de usufructo o servidumbre, a favor de una entidad estatal, constituido por una donación, testamento con una duración limitada.

Se concluye entonces que para evitar un detrimento patrimonial por la inversión de recursos públicos en un inmueble de propiedad de un particular y el enriquecimiento de éste, la entidad estatal debe verificar si se trata de usufructo, arriendo, comodato, etc. de conformidad con las normas del Código Civil, para determinar si puede o no exigir reembolso de las obras”.

Por su parte, la Auditoría General de la República¹⁹ hace referencia a otros eventos de inversión de recursos públicos en bienes particulares:

“Existen otros casos en que la entidad pública se ve avocada a efectuar inversiones en bienes de particulares, como lo es en los procesos de cobro coactivo en los que al encontrarse embargos sobre bienes del ejecutado, la entidad está en la obligación de sufragar los gastos que demande la conservación de éstos bienes, bien sea para su posterior devolución en caso de proceder al desembargo, o para su óptimo estado en el caso de proceder al remate de los mismos; debiéndose aclarar que en este caso, dichos gastos son imputados al ejecutado como costas procesales.

En los organismos de control, también encontramos la inversión anotada en el párrafo anterior, en el caso del embargo de bienes en los procesos de responsabilidad fiscal, solo que estos gastos no son imputables al responsable fiscal, pues la Ley establece que el fallo solamente establece la cuantía del daño patrimonial causado, llevado a valor presente (artículo 53 de la Ley 610 de 2000 y literal e del artículo 101 de la Ley 1474 de 2011), además, en este proceso no se contempla la condena en costas. Sin embargo, estas podrían ser cobradas en el proceso de cobro coactivo.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-382 del 23 de abril de 2008, determinó:

*Cabe precisar sin embargo que “el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado más no puede superar ese límite.”[14]. Y no podría ser de otra manera, ya que en caso de ordenar una indemnización superior al monto total del daño, generaría un enriquecimiento sin causa. **La indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante), a lo cual se suma la indexación correspondiente, que para el caso de la responsabilidad fiscal, se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610 de 2000[15]. Tal indemnización no puede incluir otros factores que desborden el carácter indemnizatorio de la sanción.** (Negrilla fuera de texto)*

Debemos recordar que las costas procesales son los gastos en que se ha incurrido para el desarrollo del proceso, tales como las publicaciones, los honorarios de los

¹⁹ Auditoría General de la República. Concepto 110.027.2021. SIA-ATC. 012021000215. 05/05/2021.

auxiliares de la justicia, gastos en que incurre el secuestre para la administración de los bienes, los gastos del remate, entre otros.

(...)

Conclusiones

(...)

iii) Además de los anteriores casos, existen otros en que las entidades públicas pueden invertir recursos públicos en bienes de particulares, y estos son cuando ella actúa como arrendataria, comodataria o usufructuaria de un bien, generalmente inmueble. Aunque por regla general no es conveniente la inversión de recursos públicos para obras en inmuebles privados, en estos casos, la entidad deberá a las luces de la normatividad propia de cada negocio jurídico, determinar si es procedente o no exigir el reembolso de la inversión realizada (generalmente a través de obras civiles), para lo cual se tendrá en cuenta el tipo y fines de la obra o intervención que se realice, atendiendo siempre los principios constitucionales y legales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, responsabilidad y transparencia, que rigen la función administrativa.

iv) Las entidades públicas en el trámite de los procesos de cobro coactivo deben invertir recursos públicos a fin de sufragar los gastos que demande la conservación de los bienes embargados y secuestrados; sin embargo, estos gastos son imputados al deudor o ejecutado, como costas procesales, debiendo hacer parte de la liquidación del crédito al momento de su pago.

v) En los organismos de control fiscal, además de los gastos mencionados respecto al proceso de cobro coactivo, éstos deben sufragar los gastos que generen los procesos de responsabilidad fiscal, tales como peritajes, embargos, etc., los cuales contrario al proceso de cobro coactivo, no pueden ser endilgados al responsable fiscal, tal como se anotó en el cuerpo de este concepto.

(...)"

5. Conclusiones

5.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, "(...) ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. (...)".

La excepción a la precitada norma está dada por regulación igualmente de orden constitucional con el correspondiente desarrollo jurisprudencial y se concreta en los siguientes requisitos: 1. Respeto por el principio de legalidad del gasto; 2. Toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión, y tiene que encontrarse fundada en un mandato



constitucional claro y suficiente que la autorice; 3. Se debe respetar el principio de igualdad.


5.2. Siempre que se respeten las disposiciones y requisitos de orden constitucional, el Estado puede invertir recursos públicos en bienes particulares utilizando figuras jurídicas como el arrendamiento, el comodato, el usufructo, etc., para lo cual, dependiendo el caso, deberá atender a disposiciones tales como las consignadas en el Código Civil.

5.3. De acuerdo con las funciones de orden constitucional y legal otorgadas a este órgano de control fiscal y en aras de evitar incurrir en cualquier forma de coadministración, esta Oficina se abstiene de pronunciarse sobre la procedencia de acatar una orden judicial a través de la inversión de recursos públicos en bienes particulares, lo cual corresponde establecer a la entidad consultante.

Cordialmente

CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Anexos: Copia del concepto 2013EE0086455. Archivo digital.

Proyectó: Erika Militza Cure Vergara 

Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya
N.R. 2025ER0282603/2026EE0002174
TRD. 80112-033 Conceptos Jurídicos