

CGR-OJ- 043 - 2026

80112 -

Bogotá D.C.,

Doctor

Referencia: Radicado externo SIPAR 2026-368964-82111-CO y SIGEDOC 2026ER0035484 de fecha 19 de febrero de 2026.

Tema: RECURSOS PÚBLICOS – FUNCIÓN DE CONTROL Y VIGILANCIA FISCAL.

Respetado

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la consulta citada en la referencia<sup>1</sup>, la cual procede a responder a continuación:

### 1. Antecedentes

Mediante el oficio citado en la referencia el peticionario le solicitó a la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República lo siguiente:

*"(...) Con fundamento en los antecedentes expuestos, respetuosamente solicito a la Contraloría General de la República que, en el marco de sus facultades constitucionales y legales de control fiscal, se sirva:*

*1. Determinar si el crédito reconocido a favor de GRUPO AEROPORTUARIO DEL CARIBE S.A.S. (GAC) dentro del proceso de reorganización de PROTÉCNICA (Exp. 47143), por provenir y/o guardar relación con el Contrato de Arrendamiento CA-00 2012 y con el esquema de concesión aeroportuaria asociado al Contrato de*

<sup>1</sup> 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".



*Concesión No. 003 de 2015, en el que interviene la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – AEROCIVIL, puede catalogarse como recursos públicos y/o se encuentra sometido a control fiscal, total o parcialmente.*

*2. En caso afirmativo (o si existiere algún grado de sujeción a control fiscal), precisar cuáles serían los efectos y consideraciones que ello implica respecto de la titularidad, destinación y legitimación del beneficiario de dichos pagos, incluyendo si la relación concesional y/o la eventual reversión de la concesión inciden en la naturaleza pública del flujo económico o en la determinación del beneficiario legítimo.*

*3. Determinar, dentro del ámbito de competencia de la Contraloría General de la República, si resulta procedente o no acceder al cambio de beneficiario y de cuenta bancaria solicitado por GAC para recibir los pagos del crédito reconocido en el acuerdo de reorganización de PROTÉCNICA; o, en su defecto, si desde la perspectiva de control fiscal y protección del patrimonio público, debe mantenerse el esquema actual de pago mientras subsista incertidumbre institucional sobre la titularidad/legitimación del beneficiario.*

*4. En caso de considerar que el cambio solicitado podría generar riesgo fiscal o eventuales contingencias asociadas a recursos públicos, señalar las medidas o lineamientos mínimos de verificación que deberían observarse para mitigar el riesgo de pago indebido o de afectación del patrimonio público (por ejemplo, documentos idóneos, validación por autoridad competente, u otros soportes que la CGR estime relevantes).*

*5. Si la Contraloría concluye que no es competente para pronunciarse sobre alguna de las determinaciones solicitadas, solicito que, conforme a la Ley 1755 de 2015, se remita la petición a la autoridad competente, informando dicha remisión; o, en su defecto, se indique de forma clara y precisa la entidad competente a la cual debe dirigirse la solicitud”.*

## **2. Alcance del Concepto y competencia de la Oficina Jurídica**

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República 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 ejecución<sup>2</sup>, 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.

---

<sup>2</sup> Art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.



Por la 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"*<sup>3</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que se deban actuar en armonía con la Contraloría General"*<sup>4</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de las *"consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*<sup>5</sup>.

En este orden, mediante la expedición del concepto se busca *"orientar a las dependencias de la CGR en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*<sup>6</sup> y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando estos lo soliciten"*<sup>7</sup>.

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 2000<sup>8</sup>, esta calidad solo 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 sobre algunos aspectos relacionados con el tema objeto de estudio, en lo referente al patrimonio público véase los conceptos CGR-OJ-153-2023, CGR-OJ-179-2025 cuyos fundamentos se retoman en lo pertinente a la presente respuesta, los cuales pueden ser consultados en el aplicativo SINOR (Normatividad y Relatoría), a través de la página web institucional: [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co) en el micrositio "Normatividad".

### **4. Consideraciones Jurídicas**

#### **4.1 Problema Jurídico**

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 4° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art 43, numeral 5° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art 43, numeral 12° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art 43, numeral 11° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>7</sup> Art 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 20000

<sup>8</sup> Art 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16.Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que la 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.

De las preguntas planteadas en la consulta, este órgano de control fiscal es competente para abordar sobre la clasificación o no como recursos públicos a los provenientes del contrato de arrendamiento de que trata el caso, y su sometimiento a vigilancia y control fiscal.

Frente a los efectos y consideraciones de la titularidad, destinación y legitimación de los pagos, la procedencia de acceder o no al cambio de beneficiario y de cuenta bancaria solicitada por GAC para recibir los pagos del crédito reconocido y las medidas o lineamientos de verificación que debería observar PROTÉCNICA para mitigar el riesgo de pago indebido, esta oficina carece de competencia de conformidad a las razones anteriormente expuestas y a la prohibición constitucional de coadministrar que se explicará mas adelante.

Es por lo anterior que en el presente concepto se desarrollará el problema jurídico: *¿El crédito reconocido a favor de Grupo Aeroportuario del Caribe S.A.S (GAC) dentro del proceso de reorganización de PROTÉCNICA, por provenir del contrato de arrendamiento CA-001-2012 y con el esquema de concesión aeroportuaria asociado al Contrato de Concesión No 003 de 2015, en el que interviene la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – AEROCIVIL, ¿puede catalogarse como recurso y se encuentra sometido a control fiscal por parte de la Contraloría General de la República?*

#### **4.2 Control y Vigilancia Fiscal – Prohibición de Coadministrar**

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991<sup>9</sup> le otorga a la Contraloría General de la República la función pública de ejercer la vigilancia y el control sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del Estado. Este control fiscal es posterior y selectivo o concomitante y preventivo.

La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a esta facultad constitucional, afirmando que:

*" (...) la Constitución Política prevé que tanto el ejercicio de las funciones públicas como la gestión pública, la cual comprende la gestión fiscal, deben ser vigiladas y controladas por el Estado, sea que tales funciones y gestión las cumplan y ejecuten entidades públicas y con ellas los servidores públicos a ellas vinculados por habérselas atribuido el ordenamiento jurídico, o entidades privadas y/o particulares cuando les sean atribuidas por la ley o delegadas por actos administrativos con sujeción a ella. Así mismo, son objeto de vigilancia y control del Estado las*

---

<sup>9</sup> Modificado por el acto legislativo 04 de 2019



*actuaciones y gestión de los particulares a los cuales se les atribuye la administración, manejo y disposición de bienes y recursos de origen y naturaleza pública, así tales actividades y gestión pública no comporten el ejercicio de funciones públicas. Para tal efecto, existen, entre otras, la función fiscalizadora, sea en su modalidad de ministerio público o en su modalidad de control fiscal. (...)”<sup>10</sup>*

Esta función no implica la coadministración o facultad de determinar asuntos que son propios de cada administración, frente a esto, la Corte Constitucional ha señalado que:

*“(...) el control concomitante o preventivo en manera alguna paraliza la actividad administrativa. Además, este no resulta vinculante para la contratación y mucho menos entorpece la actividad de la administración, pues su ejercicio se materializa a través de la figura de la advertencia, la cual permite que la actuación del gestor continúe. Ahora bien, para que el fin propuesto evidentemente se materialice, esto es, que el control concomitante y preventivo no se desdibuje al punto que llegue a convertirse en una suerte de control previo camuflado, debe respetar como mínimo las siguientes condiciones:*

*La advertencia permite que el gestor continúe su actividad sin que constituya un prejuzgamiento. **No se trata de definir cómo y en qué ejecutar los recursos, sino de indicar a la administración cuándo se puede llegar a materializar un daño (...)”<sup>11</sup>** (Subrayado fuera del texto)*

En consecuencia, corresponde a la Contraloría ejercer la vigilancia y control fiscal sin ser asesora del sujeto de control fiscal, en virtud de la separación de poderes, de la autonomía administrativa del sujeto de control y de la independencia del órgano de control fiscal, razón por la cual esta oficina jurídica no puede emitir concepto en relación a los efectos y consideraciones de la titularidad, destinación y legitimación de los pagos, la procedencia de acceder o no al cambio de beneficiario y de cuenta bancaria solicitada por GAC para recibir los pagos del crédito reconocido y las medidas o lineamientos de verificación que debería observar PROTÉCNICA para mitigar el riesgo de pago indebido.

### 4.3 Patrimonio Público

El Consejo de Estado en Sentencia con radicación 50001-23-31-000-2005-00213-01 del 12 de noviembre de 2009 se pronunció respecto al concepto de patrimonio público, señalando que:

*“Por patrimonio público se entiende la totalidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes o propiedad del Estado, que le sirven para el cabal cumplimiento de*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2022. M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

<sup>11</sup> Sentencia C-140 de 2020 de la Corte Constitucional. M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS



*sus obligaciones de conformidad con lo dispuesto para ello en la legislación positiva. En un sentido amplio de la noción se estima que dentro del patrimonio público también se encuentran los bienes inmateriales y los derechos e intereses no susceptibles de propiedad por parte del Estado como el territorio nacional, el mar territorial, la plataforma continental, el espacio aéreo, etc. Igual criterio puede predicarse respecto del patrimonio histórico o cultural de la Nación a cuyo goce tiene derecho la colectividad. La protección del patrimonio público busca que los recursos del Estado sean igualmente administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista en pro de la protección normativa de los derechos e intereses colectivos. En consecuencia, toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta al patrimonio público o a otros derechos colectivos podrá ser objeto de análisis judicial por vía de acción popular<sup>12</sup>.*

A su vez, la Corte Constitucional ha mencionado que:

*"El patrimonio del Estado puede cobijar bienes de muy diverso contenido y naturaleza: muebles e inmuebles; materiales e inmateriales; y esto se hace más difícil, en la medida en que el derecho extiende progresivamente su protección a nuevos bienes; por ejemplo, al patrimonio cultural, al patrimonio arqueológico, al patrimonio genético, al patrimonio ecológico, el derecho al paisaje, etc., etc. Precisamente porque se trata de distintos aspectos del patrimonio del Estado y de diversas lesiones del mismo"<sup>13</sup>.*

Todo recurso público es titularidad del Estado, razón por la cuál la Contraloría General de la República debe garantizar la protección de dichos recursos para que cumplan con el fin para el cuál fueron otorgados.

#### **4.4 Acreencia de PROTÉCNIA a Aeronáutica Civil como Recurso Público**

Frente al caso que nos ocupa, para determinar si los recursos que fueron objeto del contrato de arrendamiento CA-001-2012 suscrito entre Protécnica Centro de Entrenamiento Aeronáutico S.A.S, como arrendatario, y Aeropuertos del Caribe S.A, cuyo objeto contractual fue la entrega en arrendamiento de un área dentro de las instalaciones del Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz, para la explotación comercial de las actividades propias del arrendatario, se constituyen recursos públicos, se debe analizar la naturaleza jurídica y el destinatario actual de los mismos.

Se tiene que, Protécnica actualmente se encuentra en proceso de reorganización empresarial, razón por la cual, la Superintendencia de Sociedades mediante auto No. 2021-04-005063 reconoció a favor del Grupo Aeroportuario del Caribe S.A.S, de ahora

<sup>12</sup> Sentencia del 12 de noviembre de 2009 con radicado 50001-23-31-000-2005-00213-01 del Consejo de Estado. C.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

<sup>13</sup> Sentencia C-064 de 2003 de la Corte Constitucional. M.P. JAIME ARAÚJO RENTERÍA



en adelante "GAC", una acreencia por valor de \$369.685.674, cuyo origen nace del contrato de arrendamiento antes enunciado. Este contrato posteriormente fue cedido, de conformidad a los hechos narrados, a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – AEROCIVIL, y luego vinculado al esquema contractual de la administración del Aeropuerto Ernesto Cortissoz. Con ocasión al contrato de concesión No. 003 de 2015, la administración y explotación del Aeropuerto Ernesto Cortissoz, fue entregada al concesionario GAC.

Las circunstancias así expuestas señalan la acreencia materia de consulta, como un ingreso por concepto de arrendamiento de un inmueble propiedad de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – AEROCIVIL, que de acuerdo con los hechos presentados, fue causado de manera previa a la suscripción del contrato de concesión No. 003 de 2015 con el concesionario GAC.

Tal situación se confirma con las pretensiones contenidas en el proceso en curso con radicación 08001333301020140048000 ante el Juzgado 010 Administrativo de Barranquilla, cuyo demandante es la Aeronáutica Civil, quien reclama la acreencia anteriormente mencionada a Protécnica, quien, según los hechos expuestos, actualmente consigna a la cuenta judicial 08XXXXXXXXX10 la acreencia económica a favor de la Aeronáutica Civil.

#### **4.4.1 Naturaleza Jurídica de la Aeronáutica Civil**

La Aeronáutica Civil es una unidad administrativa especial de carácter técnico, especializada, adscrita al Ministerio de Transporte<sup>14</sup>. Su patrimonio está compuesto por:

*"Artículo 3. Ingresos y Patrimonio. Constituyen ingresos y patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil):*

- 1. Los aportes que reciba del Presupuesto Nacional.*
- 2. Los bienes que adquiera la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), a cualquier título.*
- 3. Las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza y demás operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas.*
- 4. Las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por la enajenación o arrendamiento de cualquiera de los bienes de su propiedad o de los que administre en nombre de la Nación.*
- 5. El producto de los empréstitos internos o externos que contrate conforme a la ley.*
- 6. El producto de las sanciones que imponga conforme a la ley.*

<sup>14</sup> Artículo 1 del Decreto 1294 de 2021.



7. Los ingresos por concepto de permisos de operación, matrículas de aeronaves y licencias del personal de vuelo, así como los que provengan de autorizaciones para construcción y operación de pistas y aeródromos.

8. Las tasas, tarifas y derechos por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios o los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial<sup>15</sup>. (subrayado fuera del texto)

La Aeronáutica Civil, al ser una unidad estatal, recibe y administra bienes del Estado, razón por la cual, toda suma de dinero que ingrese a su patrimonio por concepto de arrendamiento, tal y como se menciona en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 1294 de 2021, es recurso público, y por tal, debe ser vigilado y controlado por la Contraloría General de la República.

## 5. Conclusiones

5.1 La acreencia económica que tiene la entidad consultante con la Aeronáutica Civil, producto del incumplimiento del contrato de arrendamiento CA-001-2012, es un recurso público, toda vez que la Aeronáutica Civil recibe y administra bienes del Estado, incluyendo las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por el arrendamiento de cualquiera de los bienes de su propiedad y de los que administre en nombre de la nación, razón por la cuál de conformidad a lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, la Contraloría General de la República se encuentra facultada para ejercer vigilancia y control de los mismos.

5.2 Frente a los demás cuestionamientos objeto de consulta, relacionados con de la titularidad, destinación y legitimación de los pagos, la procedencia de acceder o no al cambio de beneficiario y de cuenta bancaria solicitada por GAC para recibir los pagos del crédito reconocido y las medidas o lineamientos de verificación que debería observar la empresa consultante para mitigar el riesgo de pago indebido, esta oficina carece de competencia para pronunciarse en virtud a la prohibición constitucional de coadministración.

Cordialmente,

**CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Eymi Daniela Beltán Ardila.  
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya.  
N.R. SIPAR 2026-368964-82111-CO y SIGEDOC 2026ER0035484 de fecha 19 de febrero de 2026.  
TRD. 80112-033 – Conceptos Jurídicos. Conceptos Jurídicos.

<sup>15</sup> Artículo 3 del Decreto 1294 de 2021.