

2026IE0111562



CGR-OJ- 119 - 2026

80112 –

Bogotá D.C.,

COMPARTIDO POR:



Referencia: Radicado SIGEDOC 2026IE0102390

Tema: Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad – Determinación de la condición de sujeto de vigilancia y control fiscal y procedencia de su inclusión en la resolución de sectorización.

1. Antecedentes

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República –CGR– recibió la solicitud citada en la referencia, remitida por el Director de la Oficina de Planeación, mediante la cual trasladó para concepto jurídico la solicitud formulada por la Contralora Delegada para el Sector Medio Ambiente, relacionada con la viabilidad de determinar la condición de sujeto de vigilancia y control fiscal del Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad, en el marco de la actualización de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 0157 de 2026.

La solicitud remitida por la Oficina de Planeación señala:

"Este despacho ha conocido el oficio radicado bajo el SIGEDOC 2026IE0084236, suscrito por la Dra. Jusbleidy Vargas Rojas, Contralora Delegada para el Sector Medio Ambiente, mediante el cual solicita la inclusión del Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad como sujeto de vigilancia y control fiscal, en respuesta al memorando de actualización de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 0157 de 2026.

En atención a lo anterior, y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 32 de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 0157 de 2026, respetuosamente solicito a ese

despacho emitir concepto jurídico respecto de la determinación de la condición del mencionado patrimonio autónomo como sujeto de vigilancia y control fiscal.

Para efectos del análisis jurídico correspondiente, se remite la siguiente documentación:

- *Oficio radicado bajo el SIGEDOC 2026IE0084236.*
- *Decreto 1648 de 2023.*
- *Ficha técnica.*
- *Informe de Gestión – junio de 2026.*
- *Reglamento Operativo – V.3 – julio de 2025.*

Finalmente, esta Oficina agradece a esa Dependencia la atención prioritaria y la pronta emisión del concepto solicitado, con el propósito de continuar con el trámite de actualización de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 0157 de 2026, teniendo en cuenta la necesidad y urgencia de expedir dicho acto administrativo.”

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 ejecución¹, ni tienen el carácter de fuente normativo 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”*², 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”*³ y las presentadas por la ciudadanía respecto de las *“consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República”*⁴.

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”*⁵ 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”*⁶.

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

² Art. 43, numeral 4° del Decreto Ley 267 de 2000

³ Art 43, numeral 5° del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art 43, numeral 12° del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art 43, numeral 11° del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ 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 2000⁷, 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, mediante los conceptos seguidos bajo radicado:

- **Concepto CGR-OJ-0070 de 2018.** Analizó el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal respecto de recursos públicos administrados mediante negocios fiduciarios y patrimonios autónomos. Sostuvo que los recursos estatales entregados a particulares con ocasión de encargos fiduciarios, fiducias públicas, fiducias mercantiles y patrimonios autónomos no pierden su naturaleza de recursos públicos y, por tanto, permanecen sometidos a vigilancia y control fiscal. Respecto de los patrimonios autónomos cuya constitución ha sido determinada por la ley, indicó que pueden considerarse sujetos independientes de control fiscal y, en tal condición, aparecer en el acto administrativo de sectorización, correspondiendo a las Contralorías Delegadas Sectoriales determinar su sector y subsector. Esta doctrina aparece expresamente recogida posteriormente en el Concepto CGR-OJ-115 de 2023.
- **Concepto CGR-OJ-200 de 2021.** Analizó la competencia para ejercer la vigilancia y el control fiscal sobre el Patrimonio Autónomo para el Financiamiento en Inversiones en Agua –FIA– y concluyó que, al encontrarse sectorizado, dicha competencia correspondía a la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, conforme al acto administrativo de sectorización vigente.
- **Concepto CGR-OJ-115 de 2023.** Señaló que el patrimonio autónomo no corresponde a una persona natural, jurídica o sociedad de hecho y que los bienes que lo integran se mantienen separados del patrimonio de la sociedad fiduciaria.

Cuyos fundamentos se retoman en lo pertinente en 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 en el micrositio “Normatividad”.

4. Consideraciones Jurídicas

⁷ 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.

Para atender la solicitud formulada, esta Oficina analizará las reglas generales que determinan la condición de sujeto de vigilancia y control fiscal, su aplicación respecto de los patrimonios autónomos y, posteriormente, las características particulares del Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, las fuentes de los recursos que lo integran y las reglas vigentes de sectorización de la Contraloría General de la República.

El análisis se efectúa exclusivamente con el propósito de establecer, desde el punto de vista jurídico, si el referido patrimonio autónomo reúne las condiciones para ser considerado sujeto de vigilancia y control fiscal y, en consecuencia, para su inclusión en la resolución de sectorización, sin sustituir las competencias atribuidas a la Oficina de Planeación y a las demás dependencias que intervienen en el procedimiento previsto en la Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0157 de 2026.

4.1 Problema Jurídico

Corresponde a esta Oficina determinar si el Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, el origen y naturaleza de los recursos que administra y el régimen jurídico que regula su funcionamiento, reúne las condiciones para ser considerado sujeto de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República y, en consecuencia, ser incluido en la respectiva resolución de sectorización.

4.2 Sujetos de vigilancia y control fiscal y patrimonios autónomos

El artículo 267 de la Constitución Política dispone que la vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejerce la Contraloría General de la República sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

En desarrollo de este mandato constitucional, el artículo 4 del Decreto Ley 267 de 2000 establece los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República e incluye, entre otros, a los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los organismos creados por la Constitución y la ley que tienen régimen especial, las entidades públicas y “cualquier otro tipo de organización o sociedad que recaude, administre, maneje, disponga o invierta fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos”.

De esta disposición se desprende que la determinación de la condición de sujeto de vigilancia y control fiscal no depende exclusivamente de que exista personería jurídica, pues la norma adopta un criterio material vinculado con el recaudo, administración, manejo,

disposición o inversión de fondos, bienes o recursos públicos.

Esta regla resulta particularmente relevante respecto de los patrimonios autónomos. Como ha señalado la Oficina Jurídica, los recursos públicos incorporados a esta clase de vehículos fiduciarios no pierden su naturaleza pública por el hecho de ser administrados mediante un negocio fiduciario y, en consecuencia, permanecen sometidos a vigilancia y control fiscal. En el Concepto CGR-OJ-115 de 2023, retomando lo señalado en el Concepto CGR-OJ-0070 de 2018, esta Oficina precisó que los recursos estatales entregados con ocasión de encargos fiduciarios, fiducias públicas, fiducias mercantiles y patrimonios autónomos conservan su naturaleza de recursos públicos y se encuentran sometidos al control de los órganos fiscales.

En la misma línea, el Concepto CGR-OJ-115 de 2023 señaló que el patrimonio autónomo no corresponde a una persona natural, jurídica o sociedad de hecho y que los bienes que lo integran se mantienen separados del patrimonio de la sociedad fiduciaria. No obstante, esa circunstancia no excluye el ejercicio del control fiscal cuando en el patrimonio autónomo se aportan o invierten recursos públicos.

De manera expresa, dicho concepto concluyó:

“La Contraloría General de la República, ejercerá la vigilancia y el control fiscal a los patrimonios autónomos, en los que se aporten e inviertan recursos del orden nacional indistintamente del nivel territorial, naturaleza jurídica a la que pertenezca el sujeto de control que los administre y/o ejecute.”⁸

Este entendimiento se encuentra reflejado, además, en la regulación vigente de sectorización de la propia Contraloría General de la República. La Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0157 del 19 de junio de 2026 contempla expresamente dentro de distintos sectores, patrimonios autónomos como sujetos de vigilancia y control fiscal y dispone que las Contralorías Delegadas Sectoriales ejercen vigilancia y control fiscal sobre “los patrimonios autónomos y fondos cuenta sin personería jurídica”, en los términos establecidos por la propia resolución.

En consecuencia, la ausencia de personería jurídica no impide que un patrimonio autónomo pueda ser individualizado como sujeto de vigilancia y control fiscal, siempre que concurren los presupuestos materiales que determinan el ejercicio del control fiscal, particularmente la administración, manejo, disposición o inversión de recursos públicos.

Lo anterior se predica de la determinación de la condición de sujeto de vigilancia y control fiscal y no comporta, por sí mismo, una definición sobre la calidad de gestor fiscal de la

⁸ Concepto CGR-OJ-115 de 2023

sociedad fiduciaria o de los demás intervinientes en la administración de los recursos, aspecto que deberá establecerse conforme a las funciones y actuaciones que correspondan en cada caso.

4.3 Naturaleza jurídica y recursos del Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad

El marco jurídico del Fondo para la Vida y la Biodiversidad se encuentra previsto, entre otras disposiciones, en el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, en el artículo 196 de la Ley 2294 de 2023 y en el Decreto 1648 de 2023, mediante el cual se adicionó el Capítulo 13 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015.

En particular, el artículo 2.2.9.13.2.1 del Decreto 1076 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1648 de 2023, establece que el Fondo para la Vida y la Biodiversidad es un patrimonio autónomo adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil entre dicho Ministerio y la sociedad fiduciaria seleccionada para tal efecto.

Esta naturaleza se encuentra igualmente recogida en el Reglamento Operativo del Fondo, versión 03 de julio de 2025, que lo define como el patrimonio autónomo constituido mediante el contrato de fiducia mercantil celebrado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la sociedad fiduciaria correspondiente. El mismo Reglamento precisa que el patrimonio autónomo ***“no es persona jurídica, pero es un sujeto capaz de tener derechos y contraer obligaciones con fuente en la ley, así como en los hechos, actos y negocios jurídicos”***, y que su vocería y administración corresponde a la sociedad fiduciaria.

De acuerdo con la documentación aportada en la petición de información, la constitución y operación del patrimonio autónomo se materializó mediante el **Contrato de Fiducia Mercantil No. 1292 de 2023 (056-2023 para FIDUCOLDEX)**, de administración y pagos, suscrito el 30 de noviembre de 2023, con acta de inicio del 19 de diciembre del mismo año. El Informe de Gestión correspondiente a junio de 2026 señala que el contrato se encuentra vigente.

Ahora bien, respecto de los recursos que integran el patrimonio autónomo, el artículo 2.2.9.13.2.4 del Decreto 1076 de 2015, adicionado por el Decreto 1648 de 2023, establece entre sus fuentes de financiación **recursos del Presupuesto General de la Nación**, incluidos aquellos apropiados en la sección presupuestal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; **el ochenta por ciento (80 %) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono** apropiado en dicha sección presupuestal; recursos provenientes del Programa

Nacional de Cupos Transables de Emisiones –PNCTE–; y recursos apropiados en la sección presupuestal del Fondo Nacional Ambiental –FONAM–, entre otras fuentes previstas por la misma disposición.

El Decreto 1648 de 2023 establece, además, que los recursos apropiados en la Ley de Presupuesto General de la Nación con destino al Fondo pueden ser objeto de aportes fiduciarios al patrimonio autónomo y que los recursos del Impuesto Nacional al Carbono se incorporan a este para financiar los proyectos aprobados de acuerdo con las reglas previstas para su operación. La misma regulación dispone que los rendimientos financieros generados por los recursos del patrimonio autónomo pertenecen al Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

En este contexto, el Fondo para la Vida y la Biodiversidad constituye un patrimonio autónomo previsto normativamente y adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al cual se incorporan y mediante el cual se administran recursos de naturaleza pública destinados al cumplimiento de las finalidades ambientales definidas por el ordenamiento jurídico.

Por consiguiente, las características jurídicas y financieras descritas permiten establecer que el Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad se encuentra dentro del supuesto material desarrollado en el numeral anterior, en cuanto constituye una organización patrimonial diferenciada mediante la cual se administran, manejan e invierten recursos públicos, circunstancia jurídicamente relevante para determinar su condición de sujeto de vigilancia y control fiscal.

4.4 Procedencia de la inclusión del Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad como sujeto de vigilancia y control fiscal

Conforme con las reglas expuestas, la determinación de la condición de sujeto de vigilancia y control fiscal debe atender a un criterio material relacionado con la administración, manejo, disposición o inversión de fondos, bienes o recursos públicos, sin que la ausencia de personería jurídica constituya, por sí sola, un impedimento para el ejercicio del control fiscal.

En el caso objeto de análisis, se encuentra acreditado que el Fondo para la Vida y la Biodiversidad es un patrimonio autónomo adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituido mediante un contrato de fiducia mercantil, al cual se incorporan recursos públicos provenientes, entre otras fuentes, del Presupuesto General de la Nación y del Impuesto Nacional al Carbono, destinados al cumplimiento de las finalidades ambientales establecidas en el ordenamiento jurídico. Como se expuso anteriormente, el Decreto 1648 de 2023 regula expresamente la incorporación de estos recursos al

patrimonio autónomo y su utilización para la financiación de los planes, programas y proyectos a cargo del Fondo.

Estas características permiten encuadrar al Fondo dentro del ámbito material de vigilancia y control fiscal previsto en el artículo 267 de la Constitución Política y en el artículo 4 del Decreto Ley 267 de 2000, así como en la línea doctrinal desarrollada por esta Oficina respecto de los patrimonios autónomos a los cuales se aportan e invierten recursos públicos.

Adicionalmente, la **Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0157 del 19 de junio de 2026** reconoce expresamente a los patrimonios autónomos dentro de la sectorización de sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República. En efecto, la Resolución incluye patrimonios autónomos en diferentes sectores y atribuye a las Contralorías Delegadas Sectoriales el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal sobre **“los patrimonios autónomos y fondos cuenta sin personería jurídica”**, cuando concurren los presupuestos establecidos en dicha regulación.

Por su parte, el artículo 32 de la misma Resolución establece el procedimiento para determinar la condición de sujeto de vigilancia y control fiscal. Para tal efecto, corresponde a la Contraloría Delegada Sectorial elaborar la ficha técnica y remitirla, junto con los respectivos soportes, a la Oficina de Planeación para su validación y, una vez surtido dicho trámite, a la Oficina Jurídica para la emisión del concepto correspondiente. La disposición agrega que, cuando se proponga la inclusión de un sujeto de vigilancia y control fiscal, las razones que sustenten la novedad deben estar acordes con los criterios de sectorización establecidos por la ley.

En el presente asunto, la Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente solicitó expresamente la inclusión del Fondo para la Vida y la Biodiversidad en la resolución de sectorización y su clasificación en el subsector denominado “Patrimonios Autónomos”, aportando para tal efecto la documentación correspondiente.

Ahora bien, esta Oficina advierte que, dentro de la propuesta de creación del referido subsector, la Contraloría Delegada lo define en los siguientes términos:

“Corresponde a los Patrimonios Autónomos creados por la ley para la administración o gestión de recursos públicos destinados para el desarrollo de un servicio, bien o inversión de tipo medio ambiental, con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera.”

Sobre este aspecto, debe precisarse que el Reglamento Operativo del Fondo establece expresamente que el patrimonio autónomo no es una persona jurídica, aunque es un sujeto

capaz de tener derechos y contraer obligaciones y su vocería y administración corresponde a la sociedad fiduciaria.

Por consiguiente, la exigencia de personería jurídica contenida en la definición propuesta para el subsector “Patrimonios Autónomos” no corresponde a la naturaleza jurídica del Fondo para la Vida y la Biodiversidad ni constituye un requisito para su condición de sujeto de vigilancia y control fiscal. Por el contrario, la propia Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0157 de 2026 contempla expresamente el ejercicio de vigilancia y control fiscal sobre patrimonios autónomos y fondos cuenta sin personería jurídica.

En ese sentido, para efectos de la actualización de la resolución de sectorización, deberá tenerse en cuenta la naturaleza jurídica propia de los patrimonios autónomos, de manera que la caracterización del subsector correspondiente resulte compatible con aquellos que, como el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, carecen de personería jurídica y, no obstante, administran, manejan o invierten recursos públicos sometidos a vigilancia y control fiscal.

En consecuencia, **desde el punto de vista jurídico, esta Oficina considera procedente la inclusión del Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad como sujeto de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República**, sin que su ausencia de personería jurídica constituya impedimento para ello. Su incorporación en la resolución de sectorización deberá surtirse de conformidad con el procedimiento y las competencias establecidos en la Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0157 de 2026.

5. Conclusiones jurídicas

De conformidad con las consideraciones expuestas y atendiendo específicamente la solicitud formulada respecto de la determinación de la condición de sujeto de vigilancia y control fiscal del Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad, esta Oficina concluye:

5.1. El Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad reúne las condiciones jurídicas para ser considerado sujeto de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República. Su régimen jurídico prevé la incorporación y administración de recursos públicos provenientes, entre otras fuentes, del Presupuesto General de la Nación y del Impuesto Nacional al Carbono, circunstancia que lo ubica dentro del ámbito material de vigilancia y control fiscal previsto en el artículo 267 de la Constitución Política y en el artículo 4 del Decreto Ley 267 de 2000. Asimismo, esta conclusión resulta concordante con la doctrina de esta Oficina, particularmente con los conceptos CGR-OJ-0070 de 2018 y CGR-

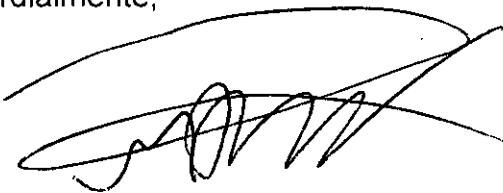
OJ-115 de 2023, relativos al ejercicio del control fiscal sobre los recursos públicos incorporados y administrados mediante patrimonios autónomos.

5.2. La circunstancia de que el Fondo carezca de personería jurídica no impide su individualización e inclusión como sujeto de vigilancia y control fiscal. Su Reglamento Operativo establece expresamente que el patrimonio autónomo no es persona jurídica, pero es un sujeto capaz de tener derechos y contraer obligaciones, cuya vocería y administración corresponde a la sociedad fiduciaria. A su vez, la Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0157 del 19 de junio de 2026 reconoce expresamente el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal respecto de patrimonios autónomos y fondos cuenta sin personería jurídica.

5.3. En consecuencia, esta Oficina considera jurídicamente procedente la inclusión del Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad en la resolución de sectorización de sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, en los términos del procedimiento previsto en el artículo 32 de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0157 de 2026.

Finalmente, respecto de su clasificación en el subsector "Patrimonios Autónomos", se advierte que la definición propuesta por la Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente incorpora como característica la existencia de "personería jurídica". Dado que el Fondo para la Vida y la Biodiversidad carece expresamente de ella, se considera necesario que, en el trámite de actualización de la resolución de sectorización, se ajuste dicha caracterización para que resulte acorde con la naturaleza jurídica de los patrimonios autónomos y con las disposiciones de la propia Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0157 de 2026, que contempla patrimonios autónomos sin personería jurídica.

Cordialmente,



MIGUEL ANGEL MANCERA VILLA
 Director Oficina Jurídica

Proyectó: Isabella Gaitán Guerrero
 Revisó: Gabriel Andrés Hilarion Amaya
 N.R. SIGEDOC 2026IE0102390
 TRD. 80112-033 - Conceptos Jurídicos. Conceptos Jurídicos.