



SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – Fundamento normativo – Acto Legislativo 01 de 2019

El artículo 360 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2011, define las regalías como una contraprestación económica a favor del Estado, que es causada por la explotación de un recurso natural no renovable. Al respecto, el precitado artículo prescribe: «La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías». En el inciso segundo, el mismo artículo define al Sistema General de Regalías como el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones que deberán establecerse y definirse mediante la ley que, por iniciativa previa del Gobierno Nacional, se expida a fin de determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. En ese sentido, la Corte Constitucional define las regalías como una contraprestación recibida a cambio de la concesión de derechos a particulares para la exploración de recursos naturales, diferenciándolas de otros ingresos nacionales como los impuestos, dado que estas carecen del carácter impositivo de los tributos.

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – Ley 2056 de 2020 – Finalidad – Objeto

Con fundamento en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, se expidió la Ley 2056 de 2020, por medio de la cual se deroga, entre otras, la Ley 1530 de 2012, y «Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías». En este sentido, la exposición de motivos de esta Ley expresó que: Para adecuar el funcionamiento del SGR a las disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2019, el Título I del proyecto de ley introduce nuevas disposiciones, como las siguientes, en relación con los objetivos y fines del Sistema, adicionales a las que originariamente se hallaban previas en el clausulado de la Ley 1530 de 2012: - Incentivar en el territorio nacional el desarrollo de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, en el marco de la normativa vigente. -Fomentar la estructuración y aprobación de proyectos de inversión que permitan la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos establecidos en las normas vigentes. En concordancia con los artículos 360 y 361 constitucionales, dicha ley tiene como objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control del uso eficiente y la destinación de los ingresos que se encuadren dentro del concepto de regalías, precisando las condiciones para la participación de los beneficiarios o destinatarios de los mismos.





ENTIDADES EJECUTORAS – Designación – Acto administrativo

La designación de la entidad ejecutora en los proyectos adelantados con cargo al Sistema General de Regalías corresponde a un acto administrativo, pues se trata de una declaración unilateral de voluntad de un órgano del Estado que ejerce función administrativa y que produce efectos jurídicos. Una vez concurren sus elementos de existencia, la validez depende de la competencia de funcionario, la ausencia de desviación de poder, la licitud del objeto, entre otras. Al ser un acto administrativo, la designación no corresponde a un contrato estatal, de forma que ni siquiera tiene la naturaleza de un convenio interadministrativo. En consecuencia, la designación no requiere aceptación de la entidad ejecutora ni ésta se considera contratista de los órganos de que tratan los artículos 35 y 36 de la Ley 2056 de 2020.

RÉGIMEN CONTRACTUAL – Entidades ejecutoras – Aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

El artículo 37 de la Ley 2056 de 2020 dispone que los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán ejecutados por quien designe las entidades u órganos de que tratan los artículos 35 y 36 ibidem. También agrega que la entidad pública ejecutora tiene el deber de adelantar la contratación de la interventoría, de conformidad con lo previsto en la presente ley. Las entidades ejecutoras de recursos del Sistema son responsables de suministrar de forma veraz, oportuna e idónea, la información de la gestión de los proyectos que se requiera e implementar las actuaciones pertinentes para encauzar el desempeño de los proyectos de inversión y decidir, de manera motivada, sobre la continuidad de los mismos, sin perjuicio de las acciones de control a las que haya lugar. En esta línea, el párrafo primero del artículo 37 dispone: “La ejecución de proyectos de que trata este artículo, se adelantará, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley, al de contratación pública y las demás normas legales vigentes. El ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el sistema de seguimiento, evaluación y control”. A partir de esta norma, el ejecutor de los proyectos de inversión en el SGR debe sujetarse a las reglas de contratación pública, es decir, a las prescripciones establecidas en el Estatuto General de Contratación Pública, así como las normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten. En efecto, el ejecutor debe someterse a las reglas generales de la contratación pública cuando desarrolle proyectos en el marco del Sistema General de Regalías.

Bogotá D.C., 21 de Noviembre de 2024



Señor
Alexis Ferley Bohórquez
vur@unitropico.edu.co
Yopal, Casanare

Concepto C – 823 de 2024

Temas: SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – Fundamento normativo – Acto Legislativo 01 de 2019 / SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – Ley 2056 de 2020 – Finalidad – Objeto / ENTIDADES EJECUTORAS – Designación – Acto administrativo / RÉGIMEN CONTRACTUAL – Entidades ejecutoras – Aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. P20241106011172

Estimado señor Bohórquez:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 6 de noviembre de 2024, en la cual pregunta lo siguiente:

“1. [...] ¿El acto administrativo que designa a una entidad pública como ejecutora de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, ya sea mediante decreto o resolución, es equivalente a un contrato, convenio interadministrativo, contrato interadministrativo, o a qué tipo de contrato estatal correspondería?”



2. [...] ¿La aceptación por parte de una entidad pública de ejecutar un proyecto financiado con recursos del Sistema General de Regalías de una entidad territorial es equivalente a un contrato, convenio interadministrativo, contrato interadministrativo, o a qué tipo de contrato estatal correspondería?
3. [...] ¿Las entidades públicas que son designadas ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías en virtud de la Ley 2056 de 2020, son o se consideran contratistas de la entidad territorial que lo designo como ejecutor?
4. ¿De acuerdo con el marco legal vigente y la Ley 2056 de 2020, una universidad pública puede ser ejecutora de proyectos de infraestructura que impliquen construcción, mantenimiento y/o mejoramiento de estructuras físicas (tales como acueductos, alcantarillados, edificaciones, vías etc.) financiados con recursos del Sistema General de Regalías? En caso de que la respuesta a esta consulta sea afirmativa, agradecemos nos indiquen el marco normativo que permita dicha ejecución.
5. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea negativa, ¿cuál es el marco normativo que impide a una universidad pública actuar como ejecutora de este tipo de proyectos de infraestructura?”.

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

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias específicas que la haya motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:



De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿cuál es la naturaleza jurídica del acto mediante el cual se designa a la entidad ejecutora en los proyectos adelantados con cargo al Sistema General de Regalías y qué autoridades pueden tener esta calidad?

II.Respuesta:

La designación de la entidad ejecutora en los proyectos adelantados con cargo al Sistema General de Regalías corresponde a un acto administrativo, pues se trata de una declaración unilateral de voluntad de un órgano del Estado que ejerce función administrativa y que produce efectos jurídicos. Una vez concurren sus elementos de existencia, la validez depende de la competencia de funcionario, la ausencia de desviación de poder, la licitud del objeto, entre otras. Al ser un acto administrativo, la designación no corresponde a un contrato estatal, de forma que ni siquiera tiene la naturaleza de un convenio interadministrativo. En consecuencia, la designación no requiere aceptación de la entidad ejecutora ni ésta se considera contratista de los órganos de que tratan los artículos 35 y 36 de la Ley 2056 de 2020.

Conforme al numeral 2 del artículo 1.2.10.1.2 del Decreto 1821 de 2020, las entidades ejecutoras son “[...] aquellas entidades de naturaleza pública, esquemas asociativos territoriales, las señaladas en el párrafo primero del artículo 84 y el párrafo primero del artículo 98 de la Ley 2056 de 2020 designadas para la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR por las instancias competentes para su aprobación, así como los ejecutores de que trata el artículo 54 de la Ley 2056 de 2020”. Estos órganos podrán recibir la designación de que trata el inciso primero del artículo 37 de la Ley 2056 de 2020, por lo que adquieren las responsabilidades previstas en la norma especial y su reglamento correspondiente.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la designación de los ejecutores en los proyectos adelantados con cargo al Sistema General de Regalías debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por ello, cada entidad definirá la forma de adelantar la designación de los ejecutores, por lo que



cualquier inquietud adicional que exceda la esfera de lo contractual debe ser consultada con el DNP.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El artículo 360 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2011, define las regalías como una contraprestación económica a favor del Estado, que es causada por la explotación de un recurso natural no renovable. Al respecto, el precitado artículo prescribe lo siguiente:

“La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”.

En el inciso segundo, el mismo artículo define al Sistema General de Regalías como el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones que deberán establecerse y definirse mediante la ley que, por iniciativa previa del Gobierno Nacional, se expida a fin de determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. En ese sentido, la Corte Constitucional define las regalías como una contraprestación recibida a cambio de la concesión de derechos a particulares para la exploración de recursos naturales, diferenciándolas de otros



ingresos nacionales como los impuestos, dado que estas carecen del carácter impositivo de los tributos¹.

El artículo 1 del Acto Legislativo 05 de 2019 modificó el artículo 361 de la Constitución, disponiendo que “los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales”.

Con fundamento en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, se expidió la Ley 2056 de 2020, por medio de la cual se deroga, entre otras, la Ley 1530 de 2012, y “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. En este sentido, la exposición de motivos de esta Ley expresó que:

“Para adecuar el funcionamiento del SGR a las disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2019, el Título I del proyecto de ley introduce nuevas disposiciones, como las siguientes, en relación con los objetivos y fines del Sistema, adicionales a las que originariamente se hallaban previas en el clausulado de la Ley 1530 de 2012:

- Incentivar en el territorio nacional el desarrollo de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, en el marco de la normativa vigente.
- Fomentar la estructuración y aprobación de proyectos de inversión que permitan la implementación del Acuerdo Final para la

¹ Al respecto, la Corte indicó: “Las regalías son comprendidas por el derecho constitucional como una *contraprestación económica* que recibe el Estado, en razón de la extracción de recursos naturales no renovables existentes en el subsuelo. Como lo ha explicado la jurisprudencia reiterada, este concepto refiere a la *“contraprestación económica que percibe el Estado de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar los recursos naturales no renovables en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado*. A su vez, de acuerdo con el mismo precedente, en lo que respecta al derecho a las compensaciones, este no necesariamente deriva de la participación en las regalías ni emana del carácter de productora que tenga la correspondiente entidad territorial, o el puerto marítimo o fluvial, ya que lo que se compensa es el concurso del ente respectivo en la totalidad o en alguna etapa del proceso que surge a propósito de la exploración, explotación, transporte y transformación de los recursos naturales no renovables. Esta definición permite distinguir entre las regalías y otros ingresos nacionales, en especial los impuestos. En ese sentido, el responsable de su pago es quien decide adelantar la explotación de los recursos, y en consecuencia paga al Estado una contraprestación por esa actividad. Por ende, las regalías no tienen el carácter imperativo y general propio de los impuestos.

Así lo ha explicado la Corte al prever que las regalías carecen de naturaleza tributaria, ya que “[a] pesar de tener en ocasiones similitudes ya que implican pagos del particular al Estado, las regalías y los impuestos son figuras diversas, con un fundamento constitucional y una finalidad diferentes. Así, como bien lo señala uno de los intervinientes, la Carta acoge la concepción de la *“regalía-precio”*, pues la define como una *“contraprestación”* que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad de la Nación (CP art. 360). Por ende, las regalías están representadas por aquello que el Estado recibe por conceder un derecho a explotar los recursos naturales no renovables de los cuáles es titular (CP art. 332), debido a que estos recursos existen en cantidad limitada”. Corte Constitucional. Sentencias C-748 de 2012 y C-010 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva



Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos establecidos en las normas vigentes”².

En concordancia con los artículos 360 y 361 constitucionales, dicha ley tiene como objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control del uso eficiente y la destinación de los ingresos que se encuadren dentro del concepto de regalías, precisando las condiciones para la participación de los beneficiarios o destinatarios de los mismos³. El artículo 3 establece los órganos del Estado que hacen parte del SGR, como son la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Paz, de Inversión Regional y de Ciencia, Tecnología e Innovación, incluyendo dentro de los mismos al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación⁴. Estas entidades deben ejercer sus competencias, de acuerdo a lo prescrito en dicha ley y los lineamientos que expida la Comisión Rectora. En el marco de la Ley 2056 de 2020, también se expidió el Decreto 1821 de 2020, “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías”, reglamento que regula la ejecución de los proyectos.

ii. En el Título IV, Capítulo I, la Ley 2056 de 2020 establece las reglas generales para los proyectos de inversión en el Sistema General de Regalías. En esta línea, regula la destinación de los proyectos del Sistema General de Regalías –artículo 28–, las características de los proyectos de inversión –artículo 29–, los ejercicios de planeación –artículo 30–, el ciclo de los proyectos de inversión –artículo 31–, el registro de proyectos –artículo 32–, formulación y presentación de los

² CÁMARA DE REPRESENTANTES. Exposición de motivos del Proyecto de Ley No 311 de 2020. Gaceta No 638 de 2020.

³ “Artículo 1º. Objeto. Conforme con lo dispuesto por el artículo 360 y 361 de la Constitución Política, la presente ley tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos, y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”.

⁴ “Artículo 3. Órganos. Son órganos del Sistema General de Regalías, la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Paz, de Inversión Regional y de Ciencia, Tecnología e Innovación, los cuales ejercerán sus atribuciones y competencias conforme con lo dispuesto por la presente Ley y demás lineamientos que expida la Comisión Rectora para el funcionamiento del Sistema General de Regalías”.



proyectos de inversión –artículo 33–, viabilidad de los proyectos de inversión– artículo 34–, priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la asignación para la inversión regional –artículo 35–, priorización y aprobación de proyectos de inversión para las asignaciones directas y asignación para la inversión local –artículo 36–, así como la ejecución de proyectos de inversión – artículo 37–. De esta manera, se destacan algunos artículos que regulan aspectos importantes en la materia:

El artículo 28 dispone que con este tipo de recursos se financian proyectos de inversión en sus diferentes etapas, con la condición que estén en el horizonte de realización. Asimismo, pueden financiarse estudios y diseños como parte de los proyectos de inversión y sus obras complementarias. Estos proyectos deben basarse en la metodología dispuesta por el Departamento Nacional de Planeación y a su vez, se dispone que estos recursos no podrán financiar gastos permanentes: una vez finalizada la etapa de inversión, la prestación del servicio debe ser sostenible y financiada por recursos diferentes al Sistema General de Regalías⁵.

El artículo 35, parágrafo 2, dispone que los Departamentos y Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales que trata el artículo citado, en el marco de sus competencia, deben designar una entidad ejecutora de naturaleza pública, que además debe estar a cargo de la contratación de la interventoría, de acuerdo a lo regulado en dicha ley⁶. El paragrafo 3 del artículo

⁵ “Artículo 28. Destinación. Con los recursos del Sistema General de Regalías se financiarán proyectos de inversión en sus diferentes etapas, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización.

Igualmente, se podrán financiar estudios y diseños como parte de los proyectos de inversión, que deberán contener la estimación de los costos del proyecto en cada una de sus fases subsiguientes, con el fin de que se pueda garantizar la financiación de estas. Así mismo, se podrán financiar las obras complementarias que permitan la puesta en marcha de un proyecto de inversión.

Lo anterior de conformidad con la metodología para la formulación de los proyectos de inversión establecida por el Departamento Nacional de Planeación.

En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes y, una vez terminada la etapa de inversión, la prestación del servicio debe ser sostenible y financiada por recursos diferentes al Sistema General de Regalías.

Parágrafo. Los recursos de que trata este artículo podrán ser usados para financiar parte del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y del programa de transporte escolar”.

⁶ “Artículo 35. Priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la asignación para la inversión regional. La priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de los departamentos estará a cargo de los respectivos departamentos.

La aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de las regiones se realizará por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales, previa priorización del proyecto, proceso que estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación y un miembro



6 establece lo siguiente: "Para la designación del ejecutor, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión tendrá en cuenta: i) Las capacidades administrativas y financieras de la entidad propuesta y ii) los resultados del desempeño de la ejecución de los recursos definidos por el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías, cuando a esto haya lugar, conforme los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación". A su vez la norma indica que, el ejecutor deberá ser de naturaleza pública y tendrá a su cargo la contratación de la interventoría.

El artículo 36 dispone, entre otras cosas, que las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y de la asignación para la inversión local, son las encargadas de priorizar y aprobar los proyectos de inversión que se financian con los recursos del Sistema General de Regalías, así como de verificar su disponibilidad, conforme con la metodología del Departamento Nacional de Planeación⁷.

El artículo 37 de la Ley 2056 de 2020 dispone que los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán

de la entidad territorial designado por el OCAD, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.

[...]

Parágrafo 1o. En las zonas no interconectadas del país, tendrán especial consideración los proyectos de energización, conectividad e infraestructura vial.

Parágrafo 2o. Los Departamentos y Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales de que trata el presente artículo, en el marco de sus competencias, designarán al ejecutor el cual deberá ser de naturaleza pública; quien además estará a cargo de la contratación de la interventoría, de conformidad con lo previsto en la presente ley".

⁷ "Artículo 36. Priorización y aprobación de proyectos de inversión para las asignaciones directas y asignación para la inversión local. Las entidades territoriales receptoras de Asignaciones Directas y de la Asignación para la Inversión Local, serán las encargadas de priorizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos que le sean asignados por el Sistema General de Regalías, así como de verificar su disponibilidad, conforme con la metodología del Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo. Las entidades territoriales receptoras de la Asignación para la Inversión Local deberán priorizar la inversión de los recursos de esta asignación en sectores que contribuyan y produzcan mayores cambios positivos al cierre de brechas territoriales de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial.

Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación establecerá la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, entre otros, la cual podrá incluir una estrategia de implementación dirigida a las entidades territoriales.

Cuando las entidades territoriales hayan reducido las brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial en el rango de porcentaje o nivel establecido por la metodología de la que trata el inciso anterior, podrán invertir los recursos en otros sectores.

Parágrafo transitorio. Para el año 2021 no aplicará la metodología de cierre de brechas de que trata el parágrafo anterior dirigida a las entidades territoriales receptoras de la Asignación para la Inversión Local".



ejecutados por quien designe las entidades u órganos de que tratan los artículos 35 y 36 *ibidem*. También agrega que la entidad pública ejecutora tiene el deber de adelantar la contratación de la interventoría, de conformidad con lo previsto en la presente ley. Las entidades ejecutoras de recursos del Sistema son responsables de suministrar de forma veraz, oportuna e idónea, la información de la gestión de los proyectos que se requiera e implementar las actuaciones pertinentes para encauzar el desempeño de los proyectos de inversión y decidir, de manera motivada, sobre la continuidad de los mismos, sin perjuicio de las acciones de control a las que haya lugar.

iii. La norma precitada no señala el alcance del verbo “designar”, por lo es necesario aplicar las reglas generales sobre el alcance de los términos consagrados en el ordenamiento jurídico. Al respecto, el artículo 28 del Código Civil dispone que “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”; igualmente, el artículo 29 *ibidem* prescribe lo siguiente: “Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han formado en sentido diverso”⁸.

Conforme al diccionario de la RAE, “designar” corresponde a “Señalar o destinar a alguien o algo para determinado fin”. El significado de esta palabra indica la naturaleza jurídica del acto que designa a la entidad ejecutora de los proyectos adelantados con cargo al Sistema General de Regalías, pues se trata de una actuación unilateral que no requiere aceptación o consentimiento por parte del destinatario. Ello hace que, conforme a la doctrina sentada por la ANCP – CCE en el Concepto C-489 del 1° de agosto de 2022, la designación del ejecutor tenga la naturaleza de un acto administrativo, no de un contrato estatal.

⁸ Sobre el alcance de las normas equivalentes en el Código Civil chileno, CLARO SOLAR explica lo siguiente: “Las palabras de que el legislador se sirve pueden tener dos significaciones: el sentido vulgar y el sentido técnico. Según el artículo 20, ‘las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras’, es decir, el uso de la gente educada. El Diccionario de la Lengua publicado por la Real Academia Española goza a este respecto de gran autoridad. ‘Pero cuando el legislador, agrega el artículo 20, las haya definido expresamente para ciertas materias se les dará en éstas su significado legal’. Por la inversa, según el artículo 21, ‘las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso’. Es de suponer que el legislador conozca bastante el idioma en que legisla y sea suficientemente instruido en la ciencia o arte para dar a las palabras de la lengua y a las palabras especiales de la ciencia o arte a que se refiere, el significado que les es propio; en el caso contrario, es necesario que ello aparezca de manifiesto y con toda claridad” (CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Volumen I. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013. p. 117. Énfasis dentro del texto).



En torno a estas dos manifestaciones de la actuación administrativa, la doctrina sostiene que:

“Las diferencias entre el contrato (acto bilateral) y el acto administrativo (acto unilateral) son mayores que las similitudes y marcan dos instituciones bien diversas del derecho administrativo. Cualquier libro de la materia con uno o más acápite especiales sobre los contratos administrativos, muestra de hecho cómo no es posible analizar conjuntamente los contratos y los actos unilaterales de la administración. De allí se sigue, para nosotros, que tampoco conviene conceptualizarlos conjuntamente”⁹.

En efecto, el *contrato* es un acuerdo de voluntades para producir obligaciones. Como dispone el artículo 1495 del Código Civil, “[...] es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa [...]”. Si bien es una manifestación de voluntad, el surgimiento del contrato estatal requiere el concurso de por lo menos dos (2) personas, uno de las cuales será necesariamente un sujeto de derecho público. De esta definición no se desprende que el acto que designa a la entidad ejecutora de los proyectos adelantados con cargo al Sistema General de Regalías responda a esta idea, máxime cuando basta la manifestación unilateral para su expedición.

Por ello, la Agencia estima que la designación del ejecutor es un *acto administrativo*, esto es, una declaración unilateral de voluntad de un órgano del Estado que ejerce función administrativa y que produce efectos jurídicos. En efecto, que sea una declaración de voluntad supone que este documento no es una operación, un hecho o una omisión, pues mientras la primera implica la realización de actividades materiales para el cumplimiento de una decisión previa, las restantes se relacionan con circunstancias ajenas al querer de las entidades públicas, las cuales tienen origen en determinados sucesos físicos – como la ruina de un edificio– o en la abstenciones de la Administración –como la accidentalidad vial derivada de la ausencia en el mantenimiento de las carreteras–. Además, que sea una declaración unilateral explica por qué los actos administrativos se diferencian de los contratos, pues aquellos excluyen el concurso de voluntades entre dos (2) o más personas; motivo por el cual, no es necesario el consentimiento para su expedición. No en vano, la jurisprudencia explica lo siguiente:

⁹ GORDILLO, Agustín. Actos administrativos, reglamentos y contratos administrativos. Consultado el 14 de noviembre de 2024 en la página web https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo4.pdf.



“Por acto administrativo [...] se entiende toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos.

De esta manera se dice que son 5 los elementos claves para llegar a la conclusión de que existe un acto administrativo: (i) la expresión o manifestación concreta de la administración; (ii) la expresión unilateral del querer de la administración; (iii) el ejercicio de la función administrativa mediante la declaración de la voluntad de la administración; (iv) que su contenido material equivalga al ejercicio de una función administrativa así provenga de cualquiera de los órganos del poder público o de particulares; (v) que posea la fuerza suficiente para decidir y crear situaciones jurídicas a partir de su contenido, de manera que esta se configura como la característica reveladora o de mayor importancia”¹⁰.

Aunque el criterio de exclusión es útil para identificar la naturaleza jurídica de determinadas actuaciones públicas en casos dudosos, la designación de la entidad ejecutora de los proyectos adelantados con cargo al Sistema General de Regalía cumple con todos los elementos que caracterizan los actos administrativos. Por un lado, se trata de una *manifestación de voluntad*, es decir, mediante dicho documento se toma una decisión que no se confunde con un acto de conocimiento o de deseo. En efecto, a diferencia de los conceptos o los exhortos, a través de la designación los órganos competentes definen al ejecutor del respectivo proyecto, es decir, no se expresa alguna opinión sobre un punto de derecho ni se formulan solicitudes a otros sujetos. Al respecto, si bien la diferencia entre declaraciones de voluntad, conocimiento y deseo es borrosa en casos como las certificaciones y las circulares de servicio, se considera que lo determinante no es esta clasificación sino la existencia de una declaración que decida algo y que provenga de quien tiene la facultad para hacerlo¹¹.

Igualmente, la designación del ejecutor es una *expresión unilateral de la voluntad*. Esta forma de actuación representa la esencia del derecho administrativo, pues en el derecho privado –salvo excepciones– los actos jurídicos son resultado del concurso de voluntades. Aunque es razonable que las personas se rijan por el principio de coordinación en el ámbito civil y comercial, las relaciones en el ámbito de lo público se rigen por el principio de

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 23 de octubre de 2017. Rad. 53.206. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹¹ MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. El concepto de acto administrativo. Texto inédito. p. 13.

subordinación¹². En consecuencia, a diferencia de los contratos estatales, la entidad no requiere del consentimiento previo de la entidad designada, idea que fundamenta el cumplimiento de elemento característico de la definición de acto administrativo¹³.

Además, esta decisión unilateral depende de un *órgano estatal en cumplimiento de la función administrativa*, la cual se define tanto desde un punto de vista negativo como positivo. En la primera perspectiva, tiene carácter residual y, por tanto, corresponde a las potestades que le quedan a las entidades del Estado después de restar aquellas que impliquen la facultad de dictar normas generales obligatorias para los ciudadanos, resolver controversias con efectos de cosa juzgada o ejercer atribuciones en el ámbito fiscal, disciplinario o electoral¹⁴. Por otra parte, también puede definirse como toda actividad concreta dirigida a la realización de los fines del Estado, así como a la integración de la actividad individual en vista del interés general¹⁵. Así, la designación del ejecutor en los proyectos de inversión del Sistema General de Regalías no corresponde al ejercicio de otras funciones del Estado –legislativa, judicial, de control o electoral–, además de que busca la satisfacción del bien común.

Por último, la designación del ejecutor implica una *decisión que produce efectos jurídicos*, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas¹⁶. Su expedición no sólo implica el cumplimiento de un deber legal, sino que también obliga al destinatario a hacer uso eficaz y eficiente de los recursos

¹² No en vano, se explica que “[...] la administración puede modificar las situaciones jurídicas por su sola voluntad, sin el consentimiento de los interesados. Es esta una prerrogativa característica de la potestad pública. La decisión ejecutoria es el acto por el cual la administración pone en marcha este poder de modificación unilateral de las situaciones jurídicas. Es el procedimiento tipo de la acción administrativa, el más utilizado en la práctica y el más característico desde el punto de vista doctrinal” (RIVERO, Jean. Derecho administrativo. Novena Edición. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984. p. 100).

¹³ Como explica la doctrina, “La unilateralidad en el Derecho administrativo hay que encontrarla en el origen de la relación jurídica y de aquí la irrelevancia de la voluntad del administrado que, aunque ponga en marcha un procedimiento y el acto que se dicte al final sea a su petición, no tiene fuerza suficiente para generar un contrato. De mantener una tesis contractualista habría que llegar a consecuencias aberrantes porque serían contratos, es decir, actos bilaterales por su origen, los convenios expropiatorios, la imposición de multas con aceptación, el servicio militar como voluntario, los recursos administrativos estimados y, en fin, todo acto jurídico procedente de la Administración a instancia de parte se transformaría en un contrato” (Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Los actos administrativos. Madrid: Civitas, 1986. pp. 95-97).

¹⁴ Para la doctrina, “Todas las variantes en la determinación del concepto de administración coinciden [...] en que la presentan como aquel residuo que una vez eliminada resulta al desglosar del complejo de la total actividad del Estado, la legislativa y la judicial. Todas las nuevas concepciones viables de la administración tienen además de común que la determinan, expresamente, de una manera mediata y negativa; el concepto de administración es el resultado de una *sustracción*, en el que el *minuendo lo constituyen la suma de las actividades del Estado y el sustraendo la suma de legislación y justicia*” (MERKL, Adolf. Teoría general de derecho administrativo. Santiago: Editorial Olejnik, 2018. pp. 21-22. Énfasis dentro del texto).

¹⁵ Cfr. DROMI, José Roberto. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Astrea, 1987. p. 47.

¹⁶ MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. El concepto de acto administrativo. Texto inédito. pp. 53-54.

asignados para la ejecución del proyecto. De esta manera la entidad ejecutora tiene el deber de velar por el cumplimiento oportuno de las metas propuestas y rendir cuentas las gestiones realizadas.

Analizados estos elementos, la Agencia concluye que la designación de la entidad ejecutora en los proyectos adelantados con cargo al Sistema General de Regalías corresponde a un acto administrativo con independencia de que adopte el nombre de decreto, resolución, acuerdo, etc., pues lo determinante es el cumplimiento los requisitos que determinan su naturaleza. Una vez concurren sus elementos de existencia, la validez depende de la competencia de funcionario, la ausencia de desviación de poder, la licitud del objeto, entre otras. Al ser un acto administrativo, la designación no corresponde a un contrato estatal, de forma que ni siquiera tiene la naturaleza de un convenio interadministrativo¹⁷. En consecuencia, la designación no requiere aceptación de la entidad ejecutora ni ésta se considera contratista de los órganos de que tratan los artículos 35 y 36 de la Ley 2056 de 2020.

Conforme al numeral 2 del artículo 1.2.10.1.2 del Decreto 1821 de 2020, las entidades ejecutoras son “[...] aquellas entidades de naturaleza pública, esquemas asociativos territoriales, las señaladas en el párrafo primero del artículo 84 y el párrafo primero del artículo 98 de la Ley 2056 de 2020 designadas para la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR por las instancias competentes para su aprobación, así como los ejecutores de que trata el artículo 54 de la Ley 2056 de 2020”. Estos órganos podrán recibir la designación de que trata el inciso primero del artículo 37 de la Ley 2056 de 2020, por lo que adquieren las responsabilidades previstas en la norma especial y su reglamento correspondiente.

iv. En todo caso, el párrafo primero del artículo 37 *ibidem* dispone lo siguiente: “La ejecución de proyectos de que trata este artículo, se adelantará, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley, al de contratación pública y las demás normas legales vigentes. El ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el sistema de seguimiento,

¹⁷ Como explicó la Agencia en el Concepto C-489 del 1° de agosto de 2022: “[...] la decisión de designar como ejecutora a determinada entidad de recursos del SGR, corresponde a una decisión unilateral materializada mediante un acto administrativo, de lo que se colige que no corresponden a ‘contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole’”.

evaluación y control”¹⁸. A partir de esta norma, el ejecutor de los proyectos de inversión en el SGR debe sujetarse a las reglas de contratación pública, es decir, a las prescripciones establecidas en el Estatuto General de Contratación Pública, así como las normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten. En efecto, el ejecutor debe someterse a las reglas generales de la contratación pública cuando desarrolle proyectos en el marco del Sistema General de Regalías.

Igualmente, es importante referenciar lo prescrito en los artículos 85, 99 y 109 de la Ley 2056 de 2020 sobre los recursos del Sistema General de Regalías. En efecto, conforme a los preceptos citados, cuando dichos recursos sean para proyectos de inversión en i) pueblos y comunidades indígenas, ii) comunidades negras, afrocolombiana, raizales y palenqueras y iii) el pueblo Rrom o gitano, “los actos o contratos que expidan o celebren los ejecutores se registrarán por las normas presupuestales contenidas en la presente ley, el Estatuto de Contratación Estatal, las normas contables que para este efecto defina la Contaduría General de la Nación y las demás disposiciones complementarias”. Por su parte, los artículos 83, 98 y 108 de la Ley 2056 de 2020 determinan que

¹⁸ “Artículo 37. ejecución de proyectos de inversión. los proyectos de inversión que se financien con cargo al sistema general de regalías serán ejecutados por quien designe las entidades u órganos de que tratan los artículos 35 y 36 de la presente ley. así mismo, la entidad ejecutora estará a cargo de la contratación de la interventoría, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

Las entidades ejecutoras de recursos del sistema son responsables de suministrar de forma veraz, oportuna e idónea, la información de la gestión de los proyectos que se requiera e implementar las acciones que sean pertinentes para encauzar el desempeño de los proyectos de inversión y decidir, de manera motivada, sobre la continuidad de los mismos, sin perjuicio de las acciones de control a las que haya lugar.

Parágrafo 1o. La ejecución de proyectos de que trata este artículo, se adelantará, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley, al de contratación pública y las demás normas legales vigentes. el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el sistema de seguimiento, evaluación y control.

Parágrafo 2o. Las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas, la asignación para la inversión local y del 60% de la asignación para la inversión regional en cabeza de los departamentos podrán ejecutar directamente estos recursos o la entidad ejecutora que designe.

Parágrafo 3o. La entidad designada ejecutora por las entidades u órganos de que tratan los artículos 35 y 36, deberá expedir el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos asignados, a más tardar dentro de los seis (6) meses contados a partir de la publicación del acuerdo de aprobación del proyecto de inversión que emita la entidad o instancia, según corresponda, y será la responsable de verificar el cumplimiento de los requisitos legales para el inicio de la ejecución del proyecto de inversión.

En caso de no cumplirse lo anterior, las entidades u órganos liberarán automáticamente los recursos para la aprobación de nuevos proyectos de inversión y reportarán estos casos al sistema de seguimiento, evaluación y control para que se tengan en cuenta en la medición del desempeño en la gestión de los recursos del sistema general de regalías y a los órganos de control.

Se exceptúan los casos en los que por causas no atribuibles a la entidad designada como ejecutora no se logre expedir el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos asignados en los seis (6) meses, caso en el cual las entidades u órganos podrán prorrogar hasta por doce (12) meses más lo estipulado en este parágrafo. la comisión rectora del sistema general de regalías reglamentará estos casos”.



la designación del ejecutor de los recursos corresponde tanto a las instancias de decisión de las comunidades indígenas, negras, afrocolombiana, raizales y palenqueras como la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano. Esto, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 87 y 101 de la Ley 2056 de 2020 para los proyectos financiables con recursos de la asignación directa, es relevante resaltar que los actos o contratos que celebren los ejecutores están sometidos a la Ley 80 de 1993.

Por tanto, en caso de que se realicen proyectos de inversión en el marco del Sistema General de Garantías, como también aquellos proyectos especiales referenciados *ut supra*, los ejecutores designados para desarrollarlos deben sujetarse al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En el evento en que determinados asuntos estén sometidos por norma especial al Estatuto General de Contratación Pública, la ejecución de los contratos deberá realizarse conforme a este régimen.

v. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la designación de los ejecutores en los proyectos adelantados con cargo al Sistema General de Regalías debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad facultada para ello definirá en cada caso concreto lo relacionado con la posibilidad de las universidades públicas puedan designarse como ejecutoras. Como el Departamento Nacional de Planeación es el órgano rector del Sistema General de Regalías, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar la designación de los ejecutores, por lo que cualquier inquietud adicional que exceda la esfera de lo contractual debe ser consultada con el DNP.



IV.Referencias normativas:

- Constitución Política de 1991, artículos 360 y 361.
- Ley 2056 de 2020, artículos 28 a 37, 83, 87, 98, 99, 101, 108 y 109.
- Decreto 1821 de 2020, artículo 1.2.10.1.2.
- Código Civil, artículos 28, 29 y 1495.

V.Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre las particularidades del Sistema General de Regalías en los Conceptos C-604 del 09 de septiembre de 2020, C-370 del 28 de julio de 2021, C-095 del 22 de marzo de 2022, C-353 del 2 de junio de 2022 y Concepto C-489 del 1° de agosto de 2022. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te invitamos a consultar las versiones V y VI de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionados con las guías de Plan Anual de Adquisiciones y la modalidad de selección de mínima cuantía , los cuales se pueden descargar en la página web de la Agencia: <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital>.

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

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE