**REGALÍAS – Régimen constitucional – Sistema General de Regalías – Fondos – Finalidad – Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD)**

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.

Asimismo, el Acto Legislativo reformó el artículo 361 de la Constitución Política y creó el nuevo marco normativo del Sistema General de Regalías (SGR) en el cual estableció un esquema para la distribución, administración y ejecución de las regalías1. Para la distribución de los recursos provenientes de las regalías dispuso la creación de los siguientes fondos: i) del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, ii) del Fondo de Desarrollo Regional, iii) del Fondo de Compensación Regional y iv) del Fondo de Ahorro y Estabilización, indicando los porcentajes de los recursos de regalías que corresponde a cada uno de tales fondos. La modificación del artículo 361 de la Constitución Política previó que los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación tienen como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. A su vez, en el inciso 3 del parágrafo 2 dispuso que los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos financiados con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel), se definirían por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, las gobernaciones y las universidades.

**SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – Régimen jurídico – Objetivos**

[…] con la expedición de la Ley 1530 de 2012, el legislador reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Este nuevo esquema determinó 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. Conforme a los objetivos previstos en el artículo 2 de la anterior ley se encuentran los siguientes: i) crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorro para épocas de escasez; ii) distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social; iii) promover el desarrollo y la competitividad entidades territoriales; iv) incentivar proyectos mineroenergéticos; tanto para la pequeña y media industria como para la minería artesanal; v) propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de explotación y exploración, entre otros.

**SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – Régimen presupuestal – Proyectos de inversión – Interventoría**

En virtud del artículo 6 La Ley 1530 de 2012, los recursos del Sistema General de Regalías financiarán proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los OCAD, quienes serán los encargados de viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.

En ese orden, la misma Ley, estableció las reglas generales de los proyectos de inversión y en el artículo 28 dispuso que dichos proyectos serán ejecutados por quien designe el “Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD-, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable y el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión”. A su vez, el inciso 2 de la misma norma prescribe que para ejecutar dichos proyectos se deberán aplicar las normas contractuales previstas en la Ley 1286 de 2009. No obstante lo anterior, según lo establece el parágrafo primero del artículo anterior de la Ley 1530 de 2012 y en atención a la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión “los órganos Colegiados de Administración y Decisión decidirán la instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011”. Por lo anterior, para la contratación de la interventoría deberán ceñirse a la ley 1530 de 2012, así como al procedimiento establecido en la misma, toda vez que en la misma existe remisión expresa a las disposiciones del Sistema de Compra Pública.

**UNIVERSIDADES PÚBLICAS – Naturaleza jurídica – Régimen jurídico – Autonomía universitaria – Régimen especial de contratación**

Para establecer si a las universidades públicas les aplica las disposiciones del Decreto 1082 de 2015, se hace necesario determinar su naturaleza jurídica. Al respecto, la Constitución Política, en el artículo 69, establece, por una parte, una garantía de autonomía para que las universidades establezcan sus directivas y sus estatutos de acuerdo con la ley, y por otra, la posibilidad de que cuenten con un régimen especial que le corresponde dictar al Congreso. En desarrollo de lo anterior se expidió la Ley 30 de 1992, a través de la cual se regularon, básicamente, aspectos como la naturaleza jurídica de las universidades estatales y oficiales, la forma de organizarse y el régimen de contratación aplicable. Particularmente, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992 les reconoce “el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”. Posteriormente, la Ley 489 de 1998, al desarrollar la estructura y organización de la Administración pública, establece que los entes universitarios hacen parte integral de la Administración pública, catalogándolos como entidades públicas de carácter autónomo a las que aplica un régimen especial. Conforme a lo anterior, los contratos celebrados por universidades públicas se regirán por las normas de derecho privado, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30 de 1992. No obstante, la Universidad de los Llanos, con el fin de ejecutar los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, podrá adelantar el proceso de selección para ejecutar contratos financiados con dichos recursos, aplicando a Ley 80 de 1993, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas reglamentarias sobre la materia.

Bogotá D.C., **17/12/2019 Hora 17:10:41s**

# N° Radicado: 2201913000009363

Señor **Ciudadano** Ciudad

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4201912000007503 |
| **Temas:** | Interventoría, Tecnología e Innovación, Sistema General de Regalías |
| **Tipo de asunto consultado:** | Contratación de la interventoría en procesos de  contratación de Ciencia, Tecnología e Innovación, financiados por el Sistema General de Regalías |

Estimado señor,

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- responde su consulta del 1 de noviembre de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

# Problema planteado

El peticionario solicita concepto sobre aplicación de la Ley 80 de 1993 frente a la normativa del régimen especial: “Es pertinente consultar si las entidades que tienen un régimen de contratación especial y a su vez son entidades ejecutoras de recursos provenientes del Sistema General de Regalías les aplica las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007 para la contratación de la interventoría técnica”.

# Consideraciones

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente no es competente para resolver consultas referidas a actividades contractuales específicas de las entidades estatales, ni para intervenir en el desarrollo de los procesos de contratación que estas tramitan, ni para determinar la modalidad de contratación que debe emplearse para ejecutar recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

En atención a su consulta se abordará la normativa del Sistema General de Regalías y el régimen de contratación aplicable a las universidades públicas.

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. La norma dispone:

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

Asimismo, el Acto Legislativo reformó el artículo 361 de la Constitución Política y creó el nuevo marco normativo del Sistema General de Regalías (SGR) en el cual estableció un esquema para la distribución, administración y ejecución de las regalías[[1]](#footnote-1). Para la distribución de los recursos provenientes de las regalías dispuso la creación de los siguientes fondos: i) del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, ii) del Fondo de Desarrollo Regional, iii) del Fondo de Compensación Regional y iv) del Fondo de Ahorro y Estabilización, indicando los porcentajes de los recursos de regalías que corresponde a cada uno de tales fondos.

La modificación del artículo 361 de la Constitución Política previó que los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación tienen como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. A su vez, en el inciso 3 del parágrafo 2 dispuso que los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos financiados con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación[[2]](#footnote-2) (FCTel), se definirían por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión[[3]](#footnote-3) (OCAD), en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, las gobernaciones y las universidades.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1530 de 2012, el legislador reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Este nuevo esquema determinó 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[[4]](#footnote-4).

Conforme a los objetivos previstos en el artículo 2 de la anterior ley se encuentran los siguientes: i) crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorro para épocas de escasez; ii) distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social; iii) promover el desarrollo y la competitividad entidades territoriales; iv) incentivar proyectos mineroenergéticos; tanto para la pequeña y media industria como para la minería artesanal; v) propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de explotación y exploración, entre otros.

En virtud del artículo 6 La Ley 1530 de 2012, los recursos del Sistema General de Regalías financiarán proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los OCAD, quienes serán los encargados de viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.

En ese orden, la misma Ley, estableció las reglas generales de los proyectos de inversión y en el artículo 28 dispuso que dichos proyectos serán ejecutados por quien designe el “Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD-, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable y el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión”. A su vez, el inciso 2 de la misma norma prescribe que para ejecutar dichos proyectos se deberán aplicar las normas contractuales previstas en la Ley 1286 de 2009.

No obstante lo anterior, según lo establece el parágrafo primero del artículo anterior de la Ley 1530 de 2012 y en atención a la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión “los órganos Colegiados de Administración y Decisión decidirán la instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011”.

Por lo anterior, para la contratación de la interventoría deberán ceñirse a la ley 1530 de 2012, así como al procedimiento establecido en la misma, toda vez que en la misma existe remisión expresa a las disposiciones del Sistema de Compra Pública.

Para establecer si a las universidades públicas les aplica las disposiciones del Decreto 1082 de 2015, se hace necesario determinar su naturaleza jurídica. Al respecto, la Constitución Política, en el artículo 69[[5]](#footnote-5), establece, por una parte, una garantía de autonomía para que las universidades establezcan sus directivas y sus estatutos de acuerdo con la ley, y por otra, la posibilidad de que cuenten con un régimen especial que le corresponde dictar al Congreso.

En desarrollo de lo anterior se expidió la Ley 30 de 1992, a través de la cual se regularon, básicamente, aspectos como la naturaleza jurídica de las universidades estatales y oficiales[[6]](#footnote-6), la forma de organizarse y el régimen de contratación aplicable[[7]](#footnote-7). Particularmente, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992 les reconoce “el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

Posteriormente, la Ley 489 de 1998, al desarrollar la estructura y organización de la Administración pública, establece que los entes universitarios hacen parte integral de la Administración pública[[8]](#footnote-8), catalogándolos como entidades públicas de carácter autónomo a las que aplica un régimen especial[[9]](#footnote-9). Al respecto, en la sentencia C-1019 de 2012 la Corte Constitucional señaló:

El régimen especial de las universidades públicas y oficiales se justifica en el hecho de que estas instituciones manejan recursos públicos y a que a través suyo se promueve directamente el servicio público de la educación, por lo cual es fundamental establecer canales de articulación con el Estado y la sociedad en aras de que esta misión se cumpla adecuadamente. Además, como entes públicos, a las universidades se les exige el cumplimiento de la obligación de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la C.P. para el cumplimiento de las funciones del Estado.

Aunque se establezca la participación de representantes del Estado en sus órganos de gobierno, la normatividad y la jurisprudencia han reconocido que lo anterior no significa que dichas instituciones hagan parte de la administración central o descentralizada, o se conviertan por ello en órganos dependientes y bajo el control de tutela del Estado, “pues las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional”[[10]](#footnote-10). De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político[[11]](#footnote-11).

Conforme a lo anterior, los contratos celebrados por universidades públicas se regirán por las normas de derecho privado, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30 de 1992. No obstante, la Universidad de los Llanos, con el fin de ejecutar los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, podrá adelantar el proceso de selección para ejecutar contratos financiados con dichos recursos, aplicando a Ley 80 de 1993, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas reglamentarias sobre la materia.

# Respuesta

Las Universidades no están sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública; por tanto, su actividad contractual está sujeta al régimen de derecho privado. No obstante, teniendo en cuenta que la Universidad de los Llanos es una una entidad ejecutora de recursos provenientes del Sistema General de Regalías, debe aplicar a su actividad contractual las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007 para la contratación de la interventoría técnica, lo anterior por remisión expresa del artículo 28 de la Ley 1530 de 2012 al Estatuto General de Contratación, la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Proyectó: Laura Cuenca Suárez

1. “Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población”. [↑](#footnote-ref-1)
2. De conformidad con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1530 de 2012 “el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tiene como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley 1530 de 2015. “Artículo 6**.** Órganos colegiados de administración y decisión. Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública; todo de conformidad con lo previsto en la presente ley”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ley 1530 de 2015. Artículo 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. “Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”. [↑](#footnote-ref-5)
6. “Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

   “Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

   “El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley”. [↑](#footnote-ref-6)
7. “Artículo 93. Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos”. [↑](#footnote-ref-7)
8. “Artículo 39. Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano. [↑](#footnote-ref-8)
9. “Artículo 40. Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes. [↑](#footnote-ref-9)
10. Corte Constitucional, sentencia C-121 de 2003, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional, sentencia C-1019 del 28 de noviembre de 2012, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. [↑](#footnote-ref-11)