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

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.

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”.

**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 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. El artículo 3 establece los organos del Estado que hacen parte del Sistema General Regalias, 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, Tenoclogía e Innovación. Estas entidades deben ejercer sus competencias, de acuerdo a lo prescrito en dicha ley y los lineamientos que expida la Comisión Rectora.

**SISTEMA GENERAL DE GARANTÍAS – Régimen contractual – Entidades ejecutoras – Aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública**

[…] el parágrafo 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” [Énfasis fuera del texto original]. A partir de esta norma, el ejercutor de los proyectos de inversion en el Sistema General de Regalias debe sujetarse a las reglas de contratación pública, es decir, a las prescripciones establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración 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.

Por tanto, en caso de que se realicen proyectos de inversión en el marco del Sistema General de Regalías, 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 de la Administración Pública, la ejecución de los contratos deberá realizarse conforme a este régimen.

**SUPERVISIÓN – Noción ‒ Ley 1474 de 2011**

La remisión al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en lo que respecta a la supervisión de los proyectos de inversión se refuerza si se tienen en cuenta que, las disposiciones contenidas en el Decreto 1821 de 2020, “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías”. Especificamernte, el artículo 1.2.3.3.2. dispone que, la supervisión y la interventoría de los proyectos de inversión se encuentran sujetas a las reglas contenidas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 o las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan. En ese sentido, la supervisión o interventoría de los proyectos de inversión con cargo a recursos de regalias se sujetan a los dipuesto en la Ley 1474 de 2011, la cual enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa.

El artículo 83 *ibidem* establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”.

**SUPERVISIÓN – Rol**

Ahora bien, frente al rol de un supervisor en un proyecto de inversión financiado con recursos del Sistema General de Regalias debe tenerse en cuenta lo disuesto en el artículo 84 *ibidem*, según el cual la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. De acuerdo con el citado artículo los supervisores se encuentran facultados para solictar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual. Así mismo, serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

**SUPERVISIÓN – Designación**

En cuanto a la designación del supervisor, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado” recomienda que esta se haga en un funcionario que pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual. Así mismo, allí se señala que la designación debe estar antecedida por un análisis de la carga operativa del funcionario al que se le asigna la función, para no incurrir en el riesgo de que el supervisor no pueda desempeñar la labor de manera adecuada. La designación, igualmente, se recomienda que se efectúe en la fecha en que se adjudique el contrato o cuando se suscriba, tratándose de contratación directa. El supervisor designado, además, debe ser comunicado de la labor encomendada y debe conocer las obligaciones del contrato para efectos de que pueda desempeñar su labor de manera idónea.

Bogotá D.C., 28 de octubre de 2024.



Señor

**Oscar Fabian Lopez Sierra**

Tunja, Boyacá

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C- 610 de 2024** |
| **Temas:**  | SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – Fundamento normativo – Acto Legislativo 01 de 2019 / SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – Ley 2056 de 2020 – Finalidad – Objeto / SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – Régimen contractual – Entidades ejecutoras – Aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública / SUPERVISIÓN – Noción ‒ Ley 1474 de 2011 / SUPERVISIÓN – Rol / SUPERVISIÓN – Designación |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240913009376 |

Estimado señor Lopez Sierra:

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 13 de septiembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“1) Los contratos que se celebren y ejecuten en marco de un proyecto de inversión, financiado con recursos del Sistema General de Regalías en cuanto a supervisión contractual, le es aplicable la Ley 1474 de 2011 o existe una norma de supervisión especifica para estos casos?

2) El supervisor de un proyecto de inversión, financiado con recursos del Sistema General de Regalías, puede ser el supervisor de los contratos que se celebren y ejecuten en marco del proyecto, sin que medie acta de designación de supervisión para estos contratos.

3) Cual es el rol especifico de un supervisor en un proyecto de inversión, financiado con recursos del Sistema General de Regalías.

4) Es viable que un contrato sin ejecutar, en un proyecto de inversión, financiado con recursos del Sistema General de Regalías pueda quedar sin designación de supervisor”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo 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 particulares 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 unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿A los contratos que se celebren y ejecuten en el marco de un proyecto de inversión financiado con recursos del Sistema General de Regalías les aplica la Ley 1474 de 2011 en lo que respecta a la supervisión de los mismos?; ii) ¿Cuál es el rol que desempeña un supervisor en el marco de un proyecto de inversión financiado con recursos del Sistema General de Regalías? y; iii) ¿Qué se debe tener en cuenta para la designación del supervisor en el marco de un proyecto de inversión financiado con recursos del Sistema General de Regalías?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| i) De acuerdo con el artículo 1.2.3.3.2. del Decreto 1821 de 2020, la supervisión y la interventoría de los proyectos de inversión se encuentran sujetas a las reglas contenidas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 o las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan. En ese sentido, la supervisión o interventoría de los proyectos de inversión con cargo a recursos de regalias se sujetan a los dipuesto en la Ley 1474 de 2011, la cual enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa.El artículo 83 *ibidem* establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”. ii) Frente al rol de un supervisor en un proyecto de inversión financiado con recursos del Sistema General de Regalias debe tenerse en cuenta lo disuesto en el artículo 84 *ibidem*, según el cual la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. De acuerdo con el citado artículo los supervisores se encuentran facultados para solictar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual. Así mismo, serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.iii) En cuanto a la designación del supervisor, debe tenerse en cuenta que los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 establecen, entre otros aspectos, la obligación de las Entidades Estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, las especificaciones de los bienes, obras y servicios objeto del mismo, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. En ese sentido, las Entidades Estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento. Así mismo, las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. Allí se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal; principio que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual. También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales. Ahora bien, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado” recomienda que esta se haga en un funcionario que pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual. Así mismo, allí se señala que la designación debe estar antecedida por un análisis de la carga operativa del funcionario al que se le asigna la función, para no incurrir en el riesgo de que el supervisor no pueda desempeñar la labor de manera adecuada. La designación, igualmente, se recomienda que se efectúe en la fecha en que se adjudique el contrato o cuando se suscriba, tratándose de contratación directa. El supervisor designado, además, debe ser comunicado de la labor encomendada y debe conocer las obligaciones del contrato para efectos de que pueda desempeñar su labor de manera idónea.  |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

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[[1]](#footnote-2).

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 Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos establecidos en las normas vigentes”[[2]](#footnote-3).

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[[3]](#footnote-4). El artículo 3 establece los organos del Estado que hacen parte del Sistema General Regalias, 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, Tenoclogía e Innovación[[4]](#footnote-5). 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, tambien 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. A partir de lo expuesto, se analizará el régimen de contratación aplicable de las entidades públicas ejecutoras en el Sistema General de Regalías, con el fin de dar respuesta al problema juridico planteado.

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 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:

i) 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. 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 Regalías[[5]](#footnote-6).

ii) El artículo 35, parágrafo 2, dispone que los Departamentos y Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales de 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 ley[[6]](#footnote-7).

iii) 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 Planeación[[7]](#footnote-8).

iv) 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 parágrafo 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”[[8]](#footnote-9) [Énfasis fuera del texto original]. A partir de esta norma, el ejercutor de los proyectos de inversion en el Sistema General de Regalias debe sujetarse a las reglas de contratación pública, es decir, a las prescripciones establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración 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.

Por tanto, en caso de que se realicen proyectos de inversión en el marco del Sistema General de Regalías, 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 de la Administración Pública, la ejecución de los contratos deberá realizarse conforme a este régimen.

Conforme lo expuesto, respecto a la supervisión de los proyectos de inversión que se ejecuten en el marco del Sistema General de Regalías es menester remitirse al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sobre el particular, los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 consagran normas relacionadas con el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales. Estas disposiciones establecen, entre otros aspectos, la obligación de las Entidades Estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, las especificaciones de los bienes, obras y servicios objeto del mismo, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. En ese sentido, las Entidades Estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento.

Las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. Allí se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal; principio que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual[[9]](#footnote-10). También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual[[10]](#footnote-11) y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales[[11]](#footnote-12).

La remisión al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en lo que respecta a la supervisión de los proyectos de inversión se refuerza si se tienen en cuenta que, las disposiciones contenidas en el Decreto 1821 de 2020, “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías”. Especificamernte, el artículo 1.2.3.3.2. dispone que, la supervisión y la interventoría de los proyectos de inversión se encuentran sujetas a las reglas contenidas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 o las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan. En ese sentido, la supervisión o interventoría de los proyectos de inversión con cargo a recursos de regalias se sujetan a los dipuesto en la Ley 1474 de 2011, la cual enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa.

El artículo 83 *ibidem* establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”.

 Ahora bien, frente al rol de un supervisor en un proyecto de inversión financiado con recursos del Sistema General de Regalias debe tenerse en cuenta lo disuesto en el artículo 84 *ibidem*, según el cual la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. De acuerdo con el citado artículo los supervisores se encuentran facultados para solictar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual. Así mismo, serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

En cuanto a la designación del supervisor, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado” recomienda que esta se haga en un funcionario que pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual. Así mismo, allí se señala que la designación debe estar antecedida por un análisis de la carga operativa del funcionario al que se le asigna la función, para no incurrir en el riesgo de que el supervisor no pueda desempeñar la labor de manera adecuada. La designación, igualmente, se recomienda que se efectúe en la fecha en que se adjudique el contrato o cuando se suscriba, tratándose de contratación directa. El supervisor designado, además, debe ser comunicado de la labor encomendada y debe conocer las obligaciones del contrato para efectos de que pueda desempeñar su labor de manera idónea.

La designación podrá hacerse por el representante legal de la entidad o por el ordenador del gasto, en caso de que esta función se encuentre delegada y para el efecto podrán definirse las funciones en el pliego de condiciones, en una cláusula del contrato, en el manual de contratación o en el acto de la asignación de la función al servidor público escogido para ejercer la supervisión.

Si bien es cierto que para desarrollar la supervisión del contrato podrían no requerirse conocimientos técnicos especializados, también lo es que las funciones de seguimiento contractual abarcan varios campos, como, por ejemplo, aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos. En tal sentido, resulta razonable y posible que la entidad contratante, al momento de analizar cómo ejercer las funciones de supervisión del contrato, determine que estas deban realizarse por más de un funcionario, para lo que deberá tener en cuenta que las funciones propias de los cargos, y los perfiles, conocimientos y experiencia de los funcionarios designados, guarden relación directa con el objeto del contrato y los aspectos a supervisar. Lo anterior con la finalidad de que la vigilancia del contrato se realice de manera idónea y suficiente, con distribución equitativa de cargas y responsabilidades, en aplicación a los principios de coordinación y eficacia que rigen el ejercicio de la función administrativa, que son aplicables en la contratación estatal por disposición del artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

En este contexto, al tener el supervisor la obligación de vigilar permanentemente la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, está obligado al seguimiento financiero del contrato[[12]](#footnote-13). A esto se refiere la norma citada cuando dispone que “La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, *financiero*, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados […]” (Énfasis fuera de texto). No obstante, es importante precisar que las actividades de supervisión deben limitarse principalmente a lo pactado por las partes en el contrato vigilado. Al respecto, la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado” explica que: “Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos vigilados, dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado”. Por lo demás, agrega lo siguiente: “En ningún caso los interventores o supervisores en ejercicio de sus funciones pueden sustituir a la Entidad Estatal en la toma de decisiones sobre el contrato vigilado por lo que las mismas siempre deben ser tomadas por el representante legal de la Entidad Estatal con base en lo que los primeros hubieran informado sobre la ejecución de las obligaciones contractuales”.

Finalmente, resulta importante indicar que, el artículo 55 de la Ley 2056 de 2011 se refiere especificamente a la supervisión o interventoría de proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación. Esta disposición señala que, cuando los ejecutores sean entidades de naturaleza jurídica privada, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, o los departamentos que así lo soliciten, con cargo a los recursos del proyecto de inversión, vigilará la correcta ejecución del proyecto directamente o a través de terceros, en los términos del artículo [83](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292#83) de la Ley 1474 de 2011, o la norma que la modifique o sustituya, y reportará al Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías los actos, hechos u omisiones que puedan constituir una irregularidad o incumplimiento en la ejecución de los proyectos de inversión de ciencia, tecnología e innovación financiados con el Sistema General de Regalías.

1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Constitución Política: 360 y 361.
* Ley 1474 de 2011: Artículo 83 y 84.
* Ley 2056 de 2020: Artículo 37 y 55.
* Decreto 1821 de 2020: Artículo 1.2.3.3.2.
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ha expedido conceptos relacionados con el Sistema General de Regalías, su régimen de contratación y demás particularidades, por lo que se resaltan los conceptos C- 370 del 28 de julio de 2021, C-604 del 09 de septiembre de 2020, C-095 del 22 de marzo de 2022, C-353 del 2 de junio de 2022, entre otros. Así mismo, esta Agencia se pronunció sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales, en los conceptos con radicado 4201913000004799, emitido el 30 de agosto de 2019, y 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019; y en los conceptos C-064 del 28 de febrero de 2020, C–077 del 18 de marzo de 2020, C–150 del 18 de marzo de 2020, C–134 del 30 de marzo de 2020, C–180 del 13 de abril de 2020, C-344 de 26 de mayo de 2020, C-765 de 1 de enero de 2021, C-603 de 02 de noviembre de 2021 y C-521 del 8 de septiembre de 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró:  | Diana Lucia Saavedra CastañedaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1 ‒ 15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó:  | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

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. [↑](#footnote-ref-2)
2. CÁMARA DE REPRESENTANTES. Exposición de motivos del Proyecto de Ley No 311 de 2020. Gaceta No 638 de 2020. [↑](#footnote-ref-3)
3. “Artículo 1°. 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”. [↑](#footnote-ref-4)
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”.

 [↑](#footnote-ref-5)
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». [↑](#footnote-ref-6)
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 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”. [↑](#footnote-ref-7)
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”. [↑](#footnote-ref-8)
8. “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](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html#35) y [36](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html#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](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html#35) y [36](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html#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”. [↑](#footnote-ref-9)
9. Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. [↑](#footnote-ref-10)
10. Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. [↑](#footnote-ref-11)
11. Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011. [↑](#footnote-ref-12)
12. De acuerdo con la Circular No. 021 del 2016 de la Procuraduría General de la Nación, el seguimiento financiero se refiere a “[…] un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito”. [↑](#footnote-ref-13)