Bogotá D.C., marzo de 2025

Señor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes

REF: Radicación de proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley*: **"Por medio de la cual se establece la naturaleza jurídica de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones",*** con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

Atentamente,

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	**ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO** Representante a la Cámara Pacto Histórico
CRISTIAN AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO.** Representante a la Cámara. Partido Alianza Verde.

LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	**GILDARDO SILVA MOLINA** Representante Valle del Cauca Unión Patriótica – Pacto Histórico.
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	**CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN** Representante a la Cámara Circunscripción Internacional
ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA	**LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA** Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	**HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República mary.perdomo@camara.gov.co	**GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN** Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por el Departamento de Putumayo Pacto Histórico -Colombia Humana	**GABRIEL BECERRA YAÑEZ** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica
AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara. Pacto Histórico.	**GERMAN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ** **Representante a la Cámara del Atlántico** **Partido Comunes**
ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS	**JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO** Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico

ORLANDO CASTILLO ADVINCULA Representante a la Cámara CITREP 9 – Pacifico medio	**ALIRIO URIBE MUÑOZ** Representante a la Càmara por Bogotá Pacto Histórico
CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	**CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ** Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	**SANTIAGO OSORIO MARIN** Representante a la Cámara Caldas Coalición Partido Alianza Verde-Pacto Histórico
FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República	**JAIRO REINALDO CALA SUAREZ** Representante a la Cámara Santander **Partido Comunes**

Imelda Daza Cotes **Senadora de La República**	**MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO** Representante a la Cámara por el Tolima. Coalición Pacto Histórico – Partido Alianza Verde.
MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá	**JUAN PABLO SALAZAR RIVERA** Representante a la Cámara CITREP-1 Cauca, Nariño y Valle del Cauca
DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara Citrep 6 Chocó- Antioquia
Representante a la Cámara Pacto Histórico - Bolívar	**PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA** Senador de la República Partido Comunes

CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo	JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República partido Comunes
ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO **Representante a la Cámara** **Departamento de Santander**	Proyecto de Ley Estudiantes públicos el SGR-25Marzo2025 **GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER** Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana
EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico - PDA	**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO** Representante a la Cámara por Valle Partido Comunes
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO **Representante a la Cámara** **Valle del Cauca**	Para verificar la validez de esta firma Escanee este QR **Omar de Jesús Restrepo Correa** Senador de la República Partido Comunes
Susana Gómez Castaño Representante a la Cámara por Antioquia	**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA** Senadora de la República Partido COMUNES

PROYECTO DE LEY N° _____ de 2025 CÁMARA

"Por medio de la cual se establece la naturaleza jurídica de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar disposiciones normativas destinadas a determinar la naturaleza jurídica de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías, así como preceptos relativos a su régimen contractual y presupuestal.

Artículo 2. Naturaleza jurídica de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías. Los proyectos de inversión aprobados con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías solo serán ejecutados por las entidades de naturaleza pública determinadas en el literal a) del artículo 2 de la Ley 80 de 1993. La ejecución de los proyectos se adelantará en los términos de su aprobación, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en la normatividad del Sistema General de Regalías y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin posibilidad de acudir a regímenes de contratación exceptuados. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 33, y los artículos 51, 54, 84, 87, 101 y 169 de la Ley 2056 de 2020.

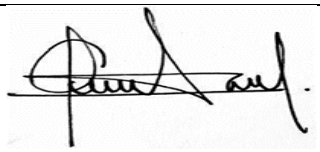
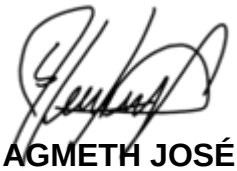
Artículo 3. De las designaciones de entidades ejecutoras, contratos y procedimientos contractuales de selección en curso. La designación de entidades ejecutoras de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías, así como los contratos y los procedimientos contractuales de selección que se encuentren en curso a la fecha en que entre a regir la presente ley, continuarán sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación.

Artículo 4. Vigencia. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el Diario Oficial. Se derogan todas aquellas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que sean contrarias o incompatibles con lo establecido en la presente Ley.

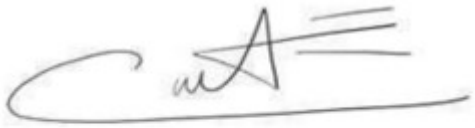
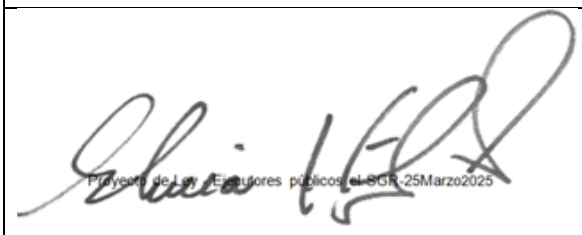
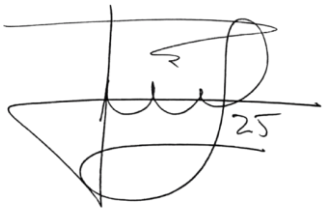
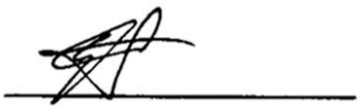
De los honorables congresistas,

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	**ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO** Representante a la Cámara Pacto Histórico

CRISTIAN AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO** Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	**GILDARDO SILVA MOLINA** Representante Valle del Cauca Unión Patriótica – Pacto Histórico.
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	**LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA** Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA	**HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República mary.perdomo@camara.gov.co	**ALIRIO URIBE MUÑOZ** Representante a la Càmara por Bogotá Pacto Histórico

 **ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ** Representante a la Cámara por el Departamento de Putumayo Pacto Histórico -Colombia Humana	 **GABRIEL BECERRA YAÑEZ** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica
 **AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO** Representante a la Cámara. Pacto Histórico.	 **GERMAN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ** **Representante a la Cámara del Atlántico** **Partido Comunes**
 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS	 **ORLANDO CASTILLO ADVINCULA** Representante a la Cámara CITREP 9 – Pacifico medio
 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República partido Comunes

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	**SANTIAGO OSORIO MARIN** Representante a la Cámara Caldas Coalición Partido Alianza Verde-Pacto Histórico
Imelda Daza Cotes **Senadora de La República**	**JAIRO REINALDO CALA SUAREZ** Representante a la Cámara Santander **Partido Comunes**
MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el Tolima. Coalición Pacto Histórico – Partido Alianza Verde.	**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO** **Representante a la Cámara** **Departamento de Santander**
MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá	**JUAN PABLO SALAZAR RIVERA** Representante a la Cámara CITREP-1 Cauca, Nariño y Valle del Cauca
DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	**PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA** Senador de la República Partido Comunes

 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara Citrep 6 Chocó- Antioquia	 **CARLOS ARDILA ESPINOSA** Representante a la Cámara Departamento del Putumayo
 **GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER** Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	 **JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO** **Representante a la Cámara** **Valle del Cauca**
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara por Valle Partido Comunes	 **Susana Gómez Castaño** Representante a la Cámara por Antioquia
 **FABIAN DIAZ PLATA** Senador de la República	 **GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN** Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA

MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	**CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN** Representante a la Cámara Circunscripción Internacional
CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico	Representante a la Cámara Pacto Histórico - Bolívar
EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico - PDA	**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA** Senadora de la República Partido COMUNES

PROYECTO DE LEY N° _____ de 2025 CÁMARA

"Por medio de la cual se establece la naturaleza jurídica de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones".

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley.

La presente iniciativa pretende promover la correcta ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, mediante la determinación de la naturaleza jurídica de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema, como ejecutores de naturaleza pública conforme el literal a) del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, así como preceptos relativos a su régimen contractual y presupuestal, buscando su sujeción al régimen presupuestal definido en la normatividad del Sistema General de Regalías y al régimen contractual del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

II. Marco Jurídico de la Iniciativa.

Competencia legislativa

El Congreso de la República es competente para llevar a cabo la discusión y aprobación de la presente iniciativa legislativa conforme a los mandatos constitucionales consagrados en la Constitución Política de Colombia. Inicialmente, debe referirse la competencia general en materia legislativa que se estableció en el artículo 114:

> "**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.
>
> (…)".

A su vez, en la Ley 5 de 1992 se estableció lo siguiente:

> "*ARTÍCULO 6. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*
>
> (…)
>
> *2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes*

y códigos en todos los ramos de la legislación".

Resulta pertinente, considerando el objeto de la presente iniciativa, precisar que la Constitución en el artículo 360 contiene elementos que delinean el concepto de "regalía" en nuestro ordenamiento jurídico, pero que no lo agotan y, por el contrario, como lo ha manifestado la Honorable Corte Constitucional[1], se deja al legislador la tarea de crear todo un sistema que establezca en qué términos deben ser desarrolladas actividades como la forma de distribución de los recursos, su forma de ejecución, el titular y los parámetros de la tarea de administrarlos, entre otros.

> "*En este contexto normativo, el artículo 360 genera lo que se conoce en la doctrina como garantía institucional, en el sentido que, sin aportar todos los elementos para la creación y funcionamiento de una figura o una institución en el ordenamiento jurídico, establece aquellos que resultan esenciales a la misma, asegurando de esta forma que el desarrollo legislativo deba encontrarse en armonía con dichos elementos nucleares o axiales*".

Al versar el objeto de la presente iniciativa sobre la modificación de algunos limitados elementos constitutivos del Sistema General de Regalías y determinantes para su funcionamiento, sería el Congreso de la República competente para discutir y aprobar dichos elementos normativos.

Naturaleza de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías.

Actualmente, el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente a un nivel legal, ha determinado la naturaleza de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías. Muestra de ello es la Ley 2056 de 2020 "*Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*", la cual contempla en su articulado diversas disposiciones normativas que determinan la naturaleza de dichos ejecutores, entre las cuales se deben destacar, inicialmente, su artículo 6 en lo relativo a la función de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional (OCAD) de asignar la ejecución de dichos recursos a una persona jurídica de "*naturaleza pública*":

> "***ARTÍCULO 6. Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional.***
>
> (…)
>
> ***PARÁGRAFO TERCERO.*** *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*

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-1055 del 06 de diciembre de 2012. Magistrado Ponente Alexei Julio Estrada.

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. En todo caso el ejecutor deberá ser de naturaleza pública y tendrá a su cargo la contratación de la interventoría". (Texto subrayado fuera del original).

Posteriormente, en el artículo 35 de la Ley 2056 de 2020 la naturaleza pública del ejecutor es un criterio determinante para su designación:

"***ARTÍCULO 35. Priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional.***

(…)

PARÁGRAFO SEGUNDO. *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*". (Texto subrayado fuera del original).

A su vez, los OCAD Paz deben seguir como criterio de designación la naturaleza pública del ejecutor:

"***ARTÍCULO 57. Órgano colegiado de administración y decisión Paz (OCAD PAZ).*** *El Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz, OCAD PAZ es el responsable de definir los proyectos de inversión que tengan entre sus fuentes de financiación recursos de la Asignación para la Paz, así como los que tengan como fuente los recursos a los que se refiere el parágrafo 4° del artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2017. Ese OCAD viabilizará, priorizará, aprobará los proyectos de inversión y designará la entidad pública ejecutora y la instancia encargada de contratar la interventoría cuando aplique, en los términos señalados en la presente Ley.*

(…)". (Texto subrayado fuera del original).

Finalmente, dentro de las disposiciones que se destacan, el artículo 195 consagra el criterio de la naturaleza pública del ejecutor para su designación ante la ejecución de recursos diferentes limítrofes:

"***ARTÍCULO 195. Recursos diferendos limítrofes generados después del 31 de diciembre de 2011.*** *Aquellos recursos provenientes de las regalías y compensaciones, generados en explotaciones ubicadas en zonas respecto de las cuales no se ha definido la jurisdicción de la entidad territorial a la que pertenecen, y que no se hayan distribuido podrán destinarse a financiar los*

proyectos que en conjunto y concertadamente presenten las entidades involucradas en el diferencio limítrofe.

Los proyectos de inversión a financiar con estos recursos, serán aprobados en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales a los que pertenezcan las entidades territoriales involucradas en el diferencio del límite territorial. El correspondiente órgano colegiado que defina y apruebe el proyecto, también designará la entidad pública ejecutora del mismo en los términos del artículo 6° de la presente Ley. En todo caso, esto no se entenderá como una resolución de los diferendos de límites territoriales, los cuales se seguirán rigiendo por las normas vigentes que regulan la materia.

(…)". (Texto subrayado fuera del original).

Ahora, según el literal b) del artículo 1.2.10.1.2 del Decreto Único del Sistema General de Regalías, son entidades ejecutoras las:

"(…) *entidades de naturaleza pública, esquemas asociativos territoriales, las señaladas en el parágrafo primero del artículo 84 y el parágrafo 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*".

Sin embargo, se considera importante destacar que la categoría "*entidad pública*" utilizada en la Ley 2056 de 2020 ha permitido que su amplia acepción resulte compatible con aquellos escenarios en el Estado participa, pero no necesariamente como un socio con una participación de capital mayoritaria en la correspondiente asociación. Esto ha abierto la posibilidad de que participen como ejecutores asociaciones públicas y privadas constituidas en el marco de lo establecido en el artículo 96 de la ley 489 de 1998, el cual permite a cualquier entidad del estado sin importar su naturaleza, establecer convenios de asociación o crear una persona jurídica en concordancia con los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia para el desarrollo en conjunto de actividades que les permita la ley. Ejemplo de este escenario es la designación de fondos mixtos para la ejecución de proyectos de inversión que se financian con cargo al Sistema General de Regalías, ya que, de conformidad con su vaga regulación, especialmente el artículo 63 de la Ley 397 de 1997, estos fondos corresponden a entidades sin ánimo de lucro, con personería jurídica, cuya composición de sus aportes debe ser tanto pública como privada, sin requerir una participación estatal mayoritaria, los cuales se rigen por el derecho privado.

Dichos fondos mixtos, como sucede con otras asociaciones con participación pública y privada, han sido considerados como parte de la rama ejecutiva del poder público, especialmente a partir de disposiciones como el literal G, artículo 38 de la

ley 489 de 1998, el cual fue declarado exequible en Sentencia C-910 de 2007[2] con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra.

A sí mismo, debe mencionarse que la misma Corte Constitucional en Sentencia C-736 de 2007[3], cuya interpretación de la Ley 489 de 1998 no ha perdido vigencia en la actualidad, determinó en un escenario similar que, ante las asociaciones de capital público y privado como las empresas de servicios públicos mixtas, debe concluirse que las mismas son entidades descentralizadas habida cuenta de la sola presencia de capital público, conformando así parte de la Rama Ejecutiva.

La Corte Constitucional, sobre las asociaciones de participación mixta y fundaciones de participación mixta como entidades descentralizadas indirectas, también ha indicado:

> "*Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas le entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos*"[4].

En relación con la naturaleza pública que debe caracterizar a los ejecutores de los recursos del Sistema General de Regalías, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha definido a las entidades estatales como aquellas que "*Son creadas por la constitución, la ley, ordenanza o acuerdo, o autorizadas por éstas, que tengan participación pública, donde se cumple una función administrativa, comercial o industrial*"[5]. En este sentido, cuando la Ley 2056 de 2020 y el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías hacen mención a las "*entidades de naturaleza pública*", ha de entenderse que se refieren a las entidades estatales, sin un calificativo especial.

En consecuencia, se concluye que las instancias encargadas de designar al ejecutor de los proyectos de inversión financiados con recursos de Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de los departamentos, podrán designar como tal a aquellas asociaciones o personas jurídicas creadas en virtud del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, lo que no obsta para que sean designadas asociaciones mixtas en las que el Estado

---

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-910 del 31 de octubre de 2007. Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-736 del 19 de septiembre de 2007. Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

[4] Corte Constitucional. Sentencia C-230 del 19 de mayo de 1995. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

[5] Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 041691 de 2024.

participa, pero no necesariamente como un socio con una participación de capital mayoritaria.

Por lo tanto, la propuesta presentada en el articulado de esta iniciativa legislativa, correspondiente a una mayor delimitación de la naturaleza jurídica de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías no sobrepasa el ámbito de la categoría jurídica de "entidad pública", sino circunscribirla en aras de promover la correcta ejecución de los recursos públicos de este sistema.

La presente iniciativa legislativa opta por acudir al catálogo de entidades establecido en el literal a) del artículo 2 de la ley 80 de 1993 como criterio de delimitación para la designación de ejecutores de los recursos del sistema general de regalías, resultando necesario la participación pública mayoritaria del Estado en aquellos escenarios en el que la entidad pública se caracteriza por una naturaleza mixta, comprendiendo así las siguientes entidades públicas:

> "***ARTÍCULO 2o.*** *DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:*
>
> *1o. Se denominan entidades estatales:*
>
> *a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles*".

Régimen presupuestal y contractual de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías

En lo correspondiente al régimen presupuestal, así como el régimen contractual de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías la Ley 2056 de 2020, consagra diferentes disposiciones normativas que establecen el régimen presupuestal y contractual que deben seguir estos ejecutores. Un ejemplo de esto es el artículo 37 en lo relativo a los regímenes que deben seguirse en la ejecución de proyectos de inversión en el Sistema General de Regalías:

> "***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.

(…)

PARÁGRAFO PRIMERO. *La ejecución de proyectos de qué 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*".

Adicionalmente, los artículos 84 y 85 consagran en cabeza de las entidades ejecutoras la obligación de seguir la normatividad del Sistema General de Regalías y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de la siguiente manera:

"***ARTÍCULO 84. Entidades Ejecutoras.*** *Las entidades ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías son responsables de suministrar de forma veraz, oportuna e idónea, la información de la gestión de los proyectos de inversión que se requiera e implementar las acciones que sean pertinentes para encauzar el desempeño de los proyectos y decidir, de manera motivada, sobre la continuidad de los mismos, sin perjuicio de las acciones de control a las que haya lugar.*

(…)

PARÁGRAFO SEGUNDO. *La ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías se adelantará con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta Ley y al de contratación pública y a las normas legales vigentes. El ejecutor será el ordenador del gasto y garantizará le correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así come el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control*".

"***ARTÍCULO 85. Ejecución de recursos.*** *Los actos o contratos que expidan o celebren los ejecutores se regirán por las normas presupuestales contenidas en la presente Ley, el Estatuto de Contratación Estatal, los Decretos 1088 de 1993 y 252 de 2020, las normas contables que para este efecto defina la Contaduría General de la Nación y las demás disposiciones complementarias*".

Lo anterior nos permite inferir, aunque no expresamente si tacitamente, que no existen regímenes presupuestales exceptuados aplicables a las entidades públicas

ejecutoras de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías.

Doctrina Jurídica de Colombia Compra Eficiente sobre la Aplicación del Régimen de Contratación Pública en Proyectos del Sistema General de Regalías (SGR)

En virtud del parágrafo primero del artículo 37, de la ley 2056 de 2020 se establece que, la ejecución de proyectos en el marco del Sistema General de Regalías (SGR) debe realizarse con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en la ley, al régimen de contratación pública y a las demás normas legales vigentes. Esto implica que los ejecutores de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR están obligados a observar las disposiciones del Estatuto General de Contratación Pública, así como aquellas normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten.

En este sentido, Colombia Compra Eficiente, como entidad rectora del sistema de compras y contratación pública en el país, juega un papel fundamental en la definición de lineamientos que optimicen la eficiencia, transparencia y efectividad en la gestión contractual de estos recursos. La aplicación de las mejores prácticas promovidas por esta entidad garantiza que los procesos de contratación dentro del SGR se realicen bajo principios de publicidad, economía y selección objetiva, contribuyendo así al adecuado uso de los recursos públicos.

Por lo tanto, cualquier iniciativa legislativa que busque regular la ejecución de proyectos dentro del SGR debe considerar la importancia de adoptar e implementar los lineamientos de Colombia Compra Eficiente, con el fin de fortalecer los mecanismos de control, seguimiento y evaluación en la ejecución de estos recursos.

> Concepto C-353 de 2022 *"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".*

El Sistema General de Regalías, regulado por la Ley 2056 de 2020, establece los lineamientos para la ejecución de proyectos de inversión financiados con estos recursos. En particular, el artículo 37 de esta ley dispone que la ejecución de proyectos debe sujetarse al régimen presupuestal y de contratación pública vigente, incluyendo las normas establecidas en el Estatuto General de Contratación Estatal.

Sin embargo, cuando el ejecutor designado corresponde a una organización étnica indígena con naturaleza de institución de derecho público de carácter Especial indígena sin ánimo de lucro, se aplican disposiciones especiales establecidas en los artículos 85, 99 y 109 de la Ley 2056 de 2020.

Ahora bien, en cuanto a los contratos celebrados por organizaciones indígenas deben cumplir con normas presupuestales, contables y de contratación pública Los ejecutores de proyectos del SGR deben seguir el Estatuto General de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993 y normas complementarias), aplicando principios de transparencia, economía y selección objetiva, además de la aplicación de normas Especiales para Pueblos Indígenas. Colombia Compra Eficiente afirma que, el ejecutor de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR debe cumplir con el Estatuto General de Contratación Pública y las normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten. Esto implica que los actos y contratos celebrados en el marco de estos proyectos deben regirse por las disposiciones establecidas en dicho estatuto.

Cuando los proyectos de inversión beneficien a pueblos y comunidades étnicas, los ejecutores deben aplicar las normas de contratación estatal, garantizando transparencia y eficiencia en el uso de los recursos. En este contexto, Colombia Compra Eficiente orienta los procesos de contratación para optimizar la planeación y ejecución de los proyectos, asegurando que se alineen con las mejores prácticas y normativas vigentes.

Se debe precisar que, Colombia Compra Eficiente es la entidad que guía la contratación pública en Colombia. Su función es garantizar que los procesos de adquisición de bienes y servicios en los proyectos del SGR se realicen con eficiencia y legalidad a través de metodologías de contratación adecuadas, uso de herramientas de compra pública estandarizadas, promoviendo la planeación estratégica y la garantía de transparencia en la selección de contratistas y en la ejecución de los contratos. Como lo manifiesta en su concepto C-655 de 2024:

> *"De conformidad con el artículo 37 de la Ley 2056 de 2020, el ejecutor de los proyectos de inversión del Sistema General de Regalías 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 tal sentido, el ejecutor debe someterse a las reglas generales de la contratación pública cuando desarrolle proyectos en el marco del Sistema General de Regalías*".

Por otra parte, es importante mencionar que, los fondos mixtos para el impulso de la cultura y las artes son entidades jurídicas sin ánimo de lucro que reciben financiamiento tanto del sector público como del privado y operan bajo el derecho privado en su gestión y contratación. Su propósito es administrar recursos destinados a impulsar la creación, investigación y difusión de actividades artísticas y culturales en sus respectivas regiones. Aunque sus actos y contratos se rigen por normas civiles y comerciales, deben acatar principios de función pública y gestión fiscal, así como cumplir con requisitos de transparencia, como la publicación de su actividad contractual en el SECOP II. No obstante, cuando manejan recursos del Sistema General de Regalías, deben ajustarse al Estatuto General de Contratación

de la Administración Pública como lo refiere Colombia Compra Eficiente en su concepto C-504 de 2024;

> *"Los fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes actúan por disposición legal especial, principalmente, al amparo de las normas de derecho privado. Esto se traduce en que la existencia y validez de sus actos y contratos están regidas por las leyes civiles y comerciales pertinentes, así como por lo dispuesto en los estatutos, manuales de contratación y demás normas internas que las rigen. Sin embargo, a dicha contratación realizada en el marco del derecho privado también le resultan aplicables los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política…".*

De igual forma, se ha catalogado a las Universidades como parte estructural y organizacional de la Administración, sin embargo, también están facultadas para contratar de forma autónoma, esto las adhiere a un régimen especial, sin embargo, cuando estas entidades ejecutoras de recurso que provienen de regalías, se pueden afirmar que están obligadas a la aplicación de la ley 80 de 1993 dentro de los proyectos que desarrolle con los recursos del estado;

> *La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente frente al tema ha mencionado "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 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."*

III. Antecedentes del proyecto de ley.

Posibles irregularidades, por parte de fondos mixtos y otros esquemas asociativos, en la ejecución de los proyectos de inversión que se financian con cargo al Sistema General de Regalías vinculadas.

A pesar del deber de garantizar el régimen contractual y presupuestal exigido por la Ley 2056 de 2020, han sido evidenciadas por el Departamento Nacional de Planeación y su Subdirección General del Sistema General de Regalías[6] serias

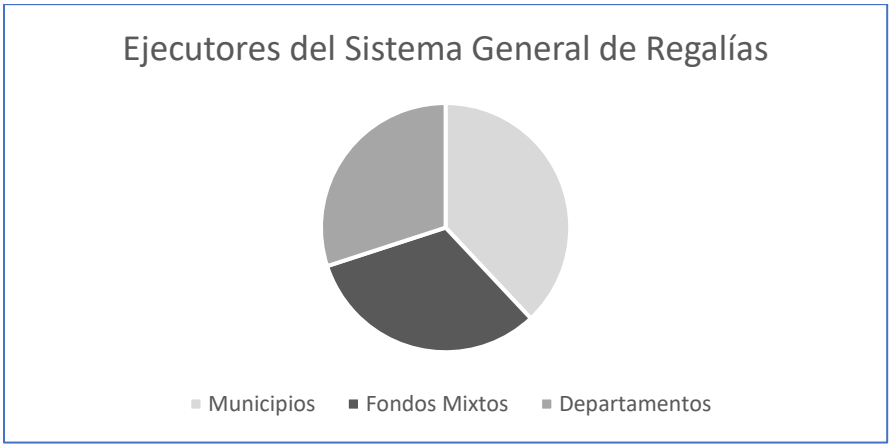
[6] Departamento Nacional de Planeación. "DNP presenta radiografía del Sistema General de Regalías". Publicado el 26 de agosto 26 de 2024. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/dnp-presenta-radiografia-del-sistema-general-de-regalias.aspx

problemáticas vinculadas a la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías, especialmente: (1) concentraciones de recursos en entes territoriales y otros ejecutores, (2) proyectos de inversión inconclusos, (3) proyectos de inversión con su programación vencida, (4) proyectos de inversión con todos los contratos suspendidos por irregularidades administrativas, jurídicas y financieras, (5) proyectos de inversión reportados como terminados, pero con su porcentaje de avance físico inferior al 85%[7].

Ante este escenario, en el que confluyen múltiples factores, se considera relevante considerar una caracterización de los ejecutores de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías. Como lo determina León[8], a partir de los referidos hallazgos realizados por la Subdirección General del Sistema General de Regalías, los recursos del Sistema General de Regalías se encuentran distribuidos de la siguiente manera conforme la clase de ejecutor:

(1) Los municipios. Han ejecutado 12.581 proyectos por valor de $26 billones, lo que corresponde al 38%.
(2) Los departamentos. Han ejecutado 2.030 proyectos por valor de $21 billones, lo que corresponde al 30%.
(3) Los otros ejecutores como lo son los fondos mixtos, las agencias de infraestructura y los esquemas asociativos municipales. Han ejecutado 4.782 proyectos por valor de $22 billones, lo que representa el 32%.

A continuación, puede observarse la siguiente ilustración gráfica de dicha distribución:



Fuente: Elaboración propia a partir de información divulgada por el Departamento Nacional de Planeación[9].

[7] León, G. 2024. Los grandes retos que enfrentan las regalías. Disponible en

[8] Ibidem.

[9] Departamento Nacional de Planeación. "DNP presenta radiografía del Sistema General de Regalías". Publicado el 26 de agosto 26 de 2024. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/dnp-presenta-radiografia-del-sistema-general-de-regalias.aspx

Como se evidencia, en la actualidad la ejecución a través de esquemas asociativos con capital público y privado como los fondos mixtos, entre otros, representan una participación del total aun mayor que los mismos departamentos de Colombia en la ejecución de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías. Como fue descrito por León[10], basado en lo reportado por la Subdirección General del Sistema General de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, los fondos mixtos han derivado en un mecanismo para eludir el régimen contractual del Estatuto de Contratación Pública en la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, a pesar de la obligatoriedad de este régimen:

> "(…) *los fondos mixtos como el Fondo Mixto para la Promoción de la Infraestructura, el Desarrollo Integral y la Gestión Social Sierra Nevada y el Fondo Mixto para la Promoción del Deporte, el Desarrollo Integral y la Gestión Social —que cuentan con participación mayoritariamente pública con participación de la Alcaldía de la Paz, Cesar y la Gobernación del Valle, respectivamente—, no se han acogido al Estatuto General de Contratación y Administración Pública y cuentan con régimen privado de contratación en desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, lo cual causa un grave riesgo para los recursos del SGR debido a que ejecutan $1,5 billones en 268 proyectos de inversión.*
>
> *Para reflejar la gravedad de los hallazgos evidenciados por la Subdirección General del Sistema General de Regalías, solamente el Fondo Mixto para la Promoción de la Infraestructura, el Desarrollo Integral y la Gestión Social Sierra Nevada, que fue constituido con $5 millones, hoy está ejecutando $844.000 millones por fuera del Estatuto General de Contratación y Administración Pública*".

Como precedentes pueden nombrarse algunos proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, dentro de los cuales se encontraron posibles irregularidades en cuanto al cumplimiento del marco legal de la Ley 80 de 1993:

1. El proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN PARQUE CEMENTERIO NUESTRA SEÑORA DE FATIMA, EN EL MUNICIPIO DE CHACHAGUI, DEOARTAMENTO DE NARIÑO" con BPIN 2019522400039, fue designado como entidad ejecutora el Fondo mixto para la promoción del deporte, el desarrollo integral y la gestión social, identificado con NIT 800199735-1. Este fondo mixto llevó a cabo un proceso de contratación bajo su propio manual interno de contratación, sin aplicar la Licitación Pública contemplada en la Ley 80 de 1993.

[10] Ibidem.

2. El proyecto denominado “REALIZAR LA GERENCIA DEL PROYECTO PARA LA EJECICIÓN DEL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE MAQUINARIA DE CONSTRUCCION AUTOPROPULSADA Y OTROS VEHICULOS AUTOMOTORES COMPLEMENTARIOS PARA EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO” con BPIN 2021003520089, fue designado como entidad ejecutora el Fondo Mixto para la Promoción del Deporte, el Desarrollo Integral y la Gestión Social, identificado con NIT 800199735-1 por un valor contratado de doce mil cuatrocientos sesenta y ocho millones ochocientos setenta y seis mil setecientos catorce pesos m/cte ($12.468.876.714). En cuanto al proceso de contratación llevado a cabo, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación de ese fondo mixto a través de una convocatoria abierta, sin aplicar la Licitación Pública contemplada en la Ley 80 de 1993.

3. El proyecto denominado “INCREMENTO DE LA PRODUCCIÓN DE CACAO EN EL MUNICIPIO DE FRANCISCO PIZARRO, DEPARTAMENTO DE NARIÑO” con BPIN 20201301011844, fue designado como entidad ejecutora el Fondo mixto para la promoción del deporte, el desarrollo integral y la gestión social, identificado con NIT 800199735-1 por un valor contratado veintiún mil ochenta y tres millones quinientos dos mil novecientos cincuenta y cinco pesos m/cte ($21.083.502.955). En cuanto al proceso de contratación aplicado, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación de ese fondo mixto, aplicando una convocatoria abierta, sin aplicar la licitación pública de acuerdo con la Ley 80 de 1993.

4. El proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN CASA DE LA MUJER, MUNICIPIO DE MAGÜÍ PAYÁN – NARIÑO", con Código BPIN 2022524270002 y REMODELACIÓN EDIFICIO CAM MUNICIPAL 2, EN LA CABECERA DE MAGÜÍ PAYÁN DEPARTAMENTO DE NARIÑO”, Código BPIN “2023524270004, fue designado como entidad ejecutora el Fondo Mixto para la Promoción de las Energías Renovables, el Desarrollo Integral, y la Gestión Social (FONER, FONDO MIXTO), identificado con NIT 901564190-1 quien a su vez contrató a la empresa INGENIERÍA DE PROYECTOS STANFORD S.A.S con NIT 901.217.147-5 para ejecutar el proyecto por un valor contratado de tres mil setecientos ochenta y nueve millones ciento cincuenta y cuatro mil ochocientos trece pesos ($3.789.154.813 M/CTE). En cuanto al proceso de contratación aplicado, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación de ese fondo mixto a través de la contratación directa, sin aplicar la Licitación Pública regida por Ley 80 de 1993.

5. El proyecto denominado “PAVIMENTACIÓN DE LA CALLE PRINCIPAL QUE CONDUCE AL CENTRO DE SALUD CAMILO HURTADO CIFUENTES, FASE II,

MUNICIPIO DE OLAYA HERRERA, NARIÑO" identificado con código BPIN 2023524900001, fue designado como entidad ejecutora el Fondo Mixto para la Promoción de las Energías Renovables, el Desarrollo Integral, y la Gestión Social (FONER, FONDO MIXTO), identificado con NIT 901564190-1 contratando a su vez para ejecutar el proyecto a la empresa INGENIERÍA DE PROYECTOS STANFORD S.A.S con NIT 901.217.147-5 por un valor contratado de mil ciento setenta y nueve millones setecientos quince mil quinientos catorce pesos con ochenta y ocho centavos ($1.179.715.514,88). En cuanto al proceso de contratación llevado a cabo, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación de ese fondo mixto, es decir, a través de contratación directa, sin aplicar la Licitación Pública contemplada en la Ley 80 de 1993.

6. El proyecto denominado "CONSTRUCCION DE PAVIMENTO HIDRAULICO CON SISTEMA DE RECOLECCIÓN DE AGUAS LLUVIAS EN LAS CALLES DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN DEPARTAMENTO DE NARIÑO" identificado con código BPIN 2023524070062, fue designado como entidad ejecutora el Fondo Mixto para la Promoción de las Energías Renovables, el Desarrollo Integral, y la Gestión Social (FONER, FONDO MIXTO), identificado con NIT 901564190-1 contratando para ejecutar el proyecto a la empresa INGENIERÍA DE PROYECTOS STANFORD S.A.S con NIT 901.217.147-5 por un valor contratado siete mil seiscientos dos millones treinta y siete mil doscientos setenta y tres pesos m/cte ($7.602.037.273). En cuanto al proceso de contratación aplicado, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación de ese Fondo Mixto, llevando a cabo una contratación directa, sin aplicar la Licitación Pública contemplada en la Ley 80 de 1993.

7. El proyecto denominado "MEJORAMIENTO ETAPA 1 DEL ESTADIO DE FUTBOL MUNICIPAL DE SANTA BARBARA ISCUANDE CON EL BPIN 2023526960038, se designó como entidad ejecutora al Fondo Mixto para la Promoción de las Energías Renovables, el Desarrollo Integral, y la Gestión Social (FONER, FONDO MIXTO), identificado con NIT 901564190-1 contratando como consecuencia de ello a la empresa INGENIERÍA DE PROYECTOS STANFORD S.A.S con NIT 901.217.147-5 para ejecutar el proyecto, por un valor contratado de tres mil ciento veintidós millones noventa y dos mil cuatrocientos diecisiete pesos m/cte ($3.122.092.417,00). En cuanto al proceso de contratación llevado a cabo, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación de ese fondo mixto, es decir, a través de la contratación directa y sin aplicar la licitación pública contemplada en la Ley 80 de 1993.

8. El proyecto denominado "RECUPERACION DE COBERTURA VEGETAL EN LAS AREA DISTRIBUIDAS EN LA ZONA RURAL DEL MUNICPIO DE SANTA BARBARA" identificado con código BPIN 2023526960034, fue designado como entidad ejecutora el Fondo Mixto para la Promoción de las Energías Renovables, el Desarrollo Integral, y la Gestión Social (FONER, FONDO MIXTO), identificado con

NIT 901564190-1 quien terminó contratando para ejecutar el proyecto a la empresa INGENIERÍA DE PROYECTOS STANFORD S.A.S con NIT 901.217.147-5 por un valor contratado de novecientos ocho millones setecientos ochenta y cinco mil ciento noventa y nueve pesos m/cte ($ 908.785.199). En cuanto al proceso de contratación llevado a cabo, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación de ese fondo mixto, es decir, a través de la contratación directa, sin aplicar la Licitación Pública contemplada en la Ley 80 de 1993.

9. El proyecto denominado "MODERNIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN LA ZONA RURAL Y URBANA DEL MUNICIPIO EL CHARCO" CON BPIN 2023522500005, fue designado como entidad ejecutora el Fondo Mixto para la Promoción de las Energías Renovables, el Desarrollo Integral, y la Gestión Social (FONER, FONDO MIXTO), identificado con NIT 901564190-1 quien terminó contratando para ejecutar el proyecto a la empresa INGENIERÍA DE PROYECTOS STANFORD S.A.S con NIT 901.217.147-5 por un valor contratado de mil novecientos treinta y tres millones cuatrocientos sesenta y ocho mil seiscientos sesenta y ocho pesos m/cte ($1,933,468,668). En cuanto al proceso de contratación llevado a cabo, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación de ese fondo mixto, es decir, bajo contratación directa, sin aplicar la Licitación Pública contemplada en la Ley 80 de 1993.

10. El proyecto denominado " MODERNIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO III-1 EN EL MUNICIPIO DE EL CHARCO, NARIÑO", IDENTIFICADO CON CÓDIGO BPIN 2024522500002, FINANCIADO CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS, fue designado como entidad ejecutora el Fondo Mixto para la Promoción de las Energías Renovables, el Desarrollo Integral, y la Gestión Social (FONER, FONDO MIXTO), identificado con NIT 901564190-1 quien a su vez terminó contratando para desarrollar el proyecto a la empresa INGENIERÍA DE PROYECTOS STANFORD S.A.S con NIT 901.217.147-5 por un valor contratado de mil ciento sesenta y siete millones cientos sesenta y seis mil seiscientos treinta y siete pesos m/cte ($1.167.166.637). En cuanto al proceso de contratación llevado a cabo, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación, es decir, bajo contratación directa, sin aplicar la Licitación Pública contemplada en la Ley 80 de 1993.

11. El proyecto denominado "MODERNIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO I EN EL MUNICIPIO DE MOSQUERA, NARIÑO" CON CÓDIGO BPIN: 2024524730012, fue adjudicado al Fondo Mixto para la Promoción de las Energías Renovables, el Desarrollo Integral, y la Gestión Social (FONER, FONDO MIXTO), identificado con NIT 901564190-1 contratando para desarrollar el proyecto a la empresa INGENIERÍA DE PROYECTOS STANFORD S.A.S con NIT 901.217.147-5 por un valor contratado de mil ciento sesenta y un millones novecientos noventa y seis mil seiscientos dieciséis pesos m/cte

($1.161.996.616). En cuanto al proceso de contratación llevado a cabo, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación del fondo mixto, es decir, bajo contratación directa, sin aplicar la Licitación Pública contemplada en la Ley 80 de 1993.

12. El proyecto denominado "CONSTRUCCION DE MUELLE SALTADERO EN LA VERDA SANTA ROSA DEL RIO MEJIANO DEL DISTRITO DE TUMACO, NARIÑO IDENTIFICADO CON BPIN 20242835004", fue designado como entidad ejecutora el Fondo Mixto para la Promoción de las Energías Renovables, el Desarrollo Integral, y la Gestión Social (FONER, FONDO MIXTO), identificado con NIT 901564190-1 contratando para desarrollar el proyecto la empresa INGENIERÍA DE PROYECTOS STANFORD S.A.S con NIT 901.217.147-5 por un valor contratado de mil ciento cincuenta y cuatro millones ciento cuarenta y siete mil seiscientos cuarenta y seis pesos m/cte ($1.154.147.646). En cuanto al proceso de contratación llevado a cabo, se optó por regirse bajo el Manual Interno de Contratación del fondo mixto, es decir, bajo contratación directa, sin aplicar la Licitación Pública regida por la Ley 80 de 1993.

La referida situación llevó a que el 26 de agosto de 2024 el Departamento Nacional de Planeación dio a conocer un diagnóstico sobre el Sistema General de Regalías (SGR) y en el que estarían en riesgo de perderse $12,1 billones que están comprometido en 2.094 proyectos y con ello el anuncio de la implementación de diferentes acciones que permitan investigar las respectivas irregularidades que se podrían presentar en la ejecución de los mencionados proyectos del Sistema General de Regalías, entre las que se cuentan: 1) la expedición de la Circular Conjunta 0052-4 de 2024 junto a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República para endurecer los controles y proteger los recursos provenientes del Sistema General de Regalías; 2) la eventual suscripción de un convenio con la Fiscalía General de la Nación para capacitar a los equipos de la Fiscalía en materia del Sistema General de Regalías y compartir información en tiempo real con el objetivo de atender con prontitud cualquier irregularidad en la ejecución de cualquiera de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías; y 3) verificación en territorio de todos los ajustes solicitados a los proyectos con la finalidad de comprobar el cumplimiento de los requerimientos que les resulten exigibles.

El marchitamiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales

A lo anterior, se suma un problema de política pública relevante para el futuro del país: el marchitamiento de las capacidades institucionales del Estado, especialmente las entidades territoriales, para ejecutar los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías y que se espera se

destinen al desarrollo local y regional. El fortalecimiento de esquemas asociativos como los fondos mixtos representan, ante un escenario de tercerización, una pérdida de oportunidades para desarrollar experiencias y memorias institucionales que permitan a las entidades territoriales expandir el ámbito de su autonomía.

Por lo tanto, si partimos de que la capacidad institucional de las entidades territoriales frente al Sistema General de Regalía se caracteriza como la capacidad para satisfacer las necesidades que originan las metas previstas normativamente, a través de la formulación y ejecución de los recursos provenientes de este sistema, podremos concluir que estas capacidades no han mejorado sustancialmente en la actualidad. Como lo delata León[11], basado en la investigación sobre la ejecución de proyectos de inversión con fuente de regalías de la Subdirección de General del Sistema de Regalías, en los últimos siete años (2017-2024) los 19.393 proyectos de inversión aprobados han impactado 14 áreas no municipalizadas, 32 ciudades capitales y 1.071 municipios, sin embargo, esto no se ha traducido en mejores Índices de Pobreza Multidimensional (tomados del Sisbén con corte al mes de septiembre de 2024) para 14 de los 20 municipios con mayor asignación de recursos del SGR en los últimos años con la medición del índice de pobreza, como se puede advertir a continuación:

Municipio	Índice de Pobreza Multidimensional
Valledupar	27,49 %
Becerril	45,30%
La Jagua de Ibirico	37,66%
Montería	35,19%
Riohacha	59,23%
Albania	35,97%
Barrancas	35,09%
Manaure	73,03%
Ciénaga	36,53%
Barrancabermeja	31,73%
Arauca	40,63%
Arauquita	29,72%

[11] Ibidem.

Mocoa	43,35%
San José del Guaviare	29,41%

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento Nacional de Planeación[12].

Como se evidencia en el diagnóstico realizado en el marco del Informe Final de la Misión de Descentralización[13] sobre el Sistema General de Regalías, existen deficiencias vinculadas a la ejecución de recursos asignados a los proyectos aprobados:

> "(…)
>
> *En la reunión de la Misión de Descentralización realizada el 27 de noviembre de 2023, los funcionarios del SGR argumentaron que la cifra corresponde a $25 billones y que la diferencia se debe a que algunos receptores territoriales no han actualizado los datos en el sistema de información. Así mismo, los funcionarios argumentan que estos montos están contratados, pero que aún no se han desembolsado. En cualquier caso, las cifras son muy grandes y denotan serios problemas en el sistema de información y un gran rezago en la ejecución. En este mismo período el total de proyectos terminados corresponde solo al 18% (aunque puede ser que algunos proyectos actualmente se encuentren concluidos en su etapa de terminación física e incluso financiera y están en procesos de cierre legal formal) y, el costo del funcionamiento se incrementa sustancialmente*".

IV. Identificación del problema

Si bien, las disposiciones constitucionales y, especialmente, legales, han buscado promover en la ejecución de proyectos de inversión aprobados con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías el cumplimiento del régimen presupuestal especial que le fue dispuesto en la normatividad del Sistema General de Regalías y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ambos presupuestos presentan problemas de elusión normativa, especialmente en materia contractual.

Los fondos mixtos y otros esquemas asociativos de similar naturaleza han funcionado como mecanismo para eludir el régimen de contratación pública que exige el Sistema General de Regalías, ejecutándose contractualmente proyectos a través del régimen privado de contratación. A lo anterior se suma la ejecución de

[12] Departamento Nacional de Planeación. (2024). Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)

[13] Misión de Descentralización. (2024). Informe Final.

grandes cantidades de recursos sin cumplir con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública por parte de esta clase de esquemas asociativos, los cuales representan un 32% de las entidades responsables de la ejecución de proyectos de inversión aprobados con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

Un escenario como el mencionado ha derivado en un relevante escenario de tercerización que ha fortalecido esquemas asociativos como los fondos mixtos, a costa del marchitamiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales para ejecutar proyectos de inversión en el marco del Sistema General de Regalías. De este contexto se desprende una pérdida de oportunidades para desarrollar experiencias y memorias institucionales a corto, mediano y largo plazo que permitan a las entidades territoriales expandir el ámbito de su autonomía. Resulta necesaria para las entidades territoriales la capacidad para satisfacer las necesidades de sus habitantes que originan las metas que se les exige normativamente, en este caso en especial, a través de la eficiente ejecución de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

En consecuencia, se busca que la presente iniciativa garantice una oportunidad para el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado y, en particular de las entidades territoriales, a través de una ejecución de proyectos de inversión en el marco del Sistema General de Regalías por parte entidades públicas cuya participación sea mayoritariamente estatal. A su vez, se busca establecer expresas restricciones que impidan la elusión del régimen contractual y presupuestal que exige el Sistema General de Regalías por parte de esquemas asociativos como los fondos mixtos, cada vez más representativos en el universo total de entidades ejecutoras.

V. Impacto Fiscal.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y Transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*", establece lo siguiente:

> "***ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.*** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*
>
> *Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda, debe fungir como entidad de apoyo considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios, complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

"*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso*".

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

<<En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de

las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto"; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático"; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica>>.

Finalmente, en la reciente Sentencia C-520 de 2019 emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, se retomaron las siguientes subreglas:

"*(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;*
(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;
(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;
(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.
(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular".

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VI. Conflictos de interés

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

> *"**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*
>
> *Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*
>
> *A. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
>
> *B. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
>
> *C. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (…)".*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

> *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es,*

que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de los Honorables Congresistas, ya que se trata de un proyecto de ley de carácter general. Sin embargo, salvo mejor criterio podrían valorarse los correspondientes casos en específico en los que se considere que existen conflictos de interés cuando un congresista, dentro de los grados que determina la ley, o alguno de sus financiadores, se encuentre en un escenario de interés directo con la materia objeto del presente proyecto de ley.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que puedan estar incursos.

De los honorables congresistas,

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	**ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO** Representante a la Cámara Pacto Histórico
CRISTIAN AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO** Representante a la Cámara Partido Alianza Verde

LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	**GILDARDO SILVA MOLINA** Representante Valle del Cauca Unión Patriótica – Pacto Histórico.
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	**LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA** **Representante a la Cámara por Cundinamarca**
ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA	**HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
MARY ANNE ANDREA PERDOM Representante por Santander Congreso de la República mary.perdomo@camara.gov.co	**CARLOS ARDILA ESPINOSA** Representante a la Cámara Departamento del Putumayo
ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por el Departamento de Putumayo Pacto Histórico -Colombia Humana	**GABRIEL BECERRA YAÑEZ** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica

AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara. Pacto Histórico.	**ERMES EVELIO PETE VIVAS** Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS
JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico	**ORLANDO CASTILLO ADVINCULA** Representante a la Cámara CITREP 9 – Pacifico medio
PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	**SANTIAGO OSORIO MARIN** Representante a la Cámara Caldas Coalición Partido Alianza Verde-Pacto Histórico
MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el Tolima. Coalición Pacto Histórico – Partido Alianza Verde.	**JAIRO REINALDO CALA SUAREZ** Representante a la Cámara Santander **Partido Comunes**

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá	**JUAN PABLO SALAZAR RIVERA** Representante a la Cámara CITREP-1 Cauca, Nariño y Valle del Cauca
DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara Citrep 6 Chocó- Antioquia
PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes	JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República partido Comunes
ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO **Representante a la Cámara** **Departamento de Santander**	Proyecto de Ley Empleadores públicos el SGR-25Marzo2025 **GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER** Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana
EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico - PDA	Para verificar la validez de esta firma Escanee este QR **Omar de Jesús Restrepo Correa** Senador de la República Partido Comunes

Susana Gómez Castaño Representante a la Cámara por Antioquia	**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO** Representante a la Cámara por Valle Partido Comunes
Imelda Daza Cotes **Senadora de La República**	**CAROLINA GIRALDO BOTERO** Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
GERMAN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ **Representante a la Cámara del Atlántico** **Partido Comunes**	**JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO** **Representante a la Cámara** **Valle del Cauca**
FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República	**GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN** Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA

ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Càmara por Bogotá Pacto Histórico	**CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ** Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
Representante a la Cámara Pacto Histórico - Bolívar	**MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS** Representante a la Cámara por Bogotá
CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN Representante a la Cámara Circunscripción Internacional	**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA** Senadora de la República Partido COMUNES