**CONVENIOS Y/O CONTRATOS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES – Artículo 20 – Ley 1150 de 2007– Régimen aplicable – Libertad de elección**

Para comprender el alcance del régimen aplicable a los contratos o convenios que se suscriban con organismos internacionales, de acuerdo con la financiación de estos, resulta necesario analizar el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. De conformidad con este artículo, en lo que tiene que ver con el inciso primero, resulta que únicamente procederá la aplicación de los reglamentos de estas entidades y, por lo tanto, es facultativo dejar de aplicar el EGCAP cuando los contratos o convenios sean financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al 50% con fondos del organismo de cooperación, asistencia o ayudas internacionales. Cuando la entidad contratante determine o establezca que los aportes del organismo internacional son inferiores al porcentaje señalado, el contrato o convenio debe someterse al EGCAP. Por otro lado, la norma establece un segundo criterio, en el inciso segundo, para determinar la posibilidad de aplicar los reglamentos de los organismos internacionales. Este segundo criterio depende del objeto del convenio o contrato a celebrar, de manera que en dichos casos se puede pactar el sometimiento a los reglamentos de estas entidades.

**FONDOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES – Definición – Alcance – Materia contractual**

Teniendo en cuenta lo anterior, partiendo de la aplicación del artículo 27 del Código Civil, que establece la interpretación gramatical como uno de los criterios de interpretación de la ley, en virtud del cual “cuando el sentido de la ley no sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”, el término “fondo” es definido en el Diccionario de la Lengua Española como “7. Caudal o conjunto de bienes que posee una persona o comunidad” o “23. m. Der. Conjunto de recursos destinado a un objeto determinado”. En este sentido, para los fines de la consulta, vale la pena resaltar que la definición se refiere a un “conjunto de bienes” o “conjunto de recursos”, lo que permite inferir que los fondos se componen por una universalidad o pluralidad de bienes, y en relación con la composición del conjunto de bienes, la definición es genérica pues no establece ninguna particularidad en relación con la naturaleza de los mismos. De manera que, para efectos del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, esta Agencia considera que los fondos de organismos internacionales son el conjunto de bienes o recursos de titularidad de estos organismos.

**CONVENIOS Y/O CONTRATOS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES – Financiación – Recursos de personas extranjeras de derecho público – Naturaleza jurídica**

[…]respecto de la reglamentación que efectuó el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, resulta pertinente aclarar que este no limitó la naturaleza de “internacional” a los convenios y/o contratos que se financien con recursos de los entes gubernamentales extranjeros o con los de personas extranjeras de derecho público, pero sí señaló su respectivo régimen contractual aplicable. Estableciendo así, para el caso de los primeros, que su ejecución se adelantará con base en lo dispuesto en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados o sus reglamentos. Y, respecto de los segundos, que su celebración y ejecución se efectuará según se acuerde entre las partes.

Bogotá D.C., 29 de Marzo del 2023



Señor

**Daniel Octavio Morales Velásquez**

moralesv.abogado@hotmail.com

Bogotá D.C.

 **Concepto – 039 de 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | CONVENIOS Y/O CONTRATOS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES – Artículo 20 – Ley 1150 de 2007– Régimen aplicable – Libertad de elección / FONDOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES – Definición – Alcance – Materia contractual / CONVENIOS Y/O CONTRATOS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES – Financiación – Recursos de personas extranjeras de derecho público – Naturaleza jurídica |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20230222001648   |

Estimado Señor Morales:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 22 de febrero de 2023, que fue remitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante oficio con radicado No. SOAJI-23-003666 del mismo mes y año.

1. **Problema planteado**

En relación con el Concepto No. 16863 de 2017 y la Guía Jurídica de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, usted formula solicitud de consulta en los siguientes términos:

“[…] ¿ostentaría la naturaleza jurídica de convenio internacional aquél que sea i) suscrito entre entidades colombianas de derecho público y un organismo de derecho público extranjero internacional; y ii) en el cual dicho organismo extranjero hace una donación del 100% de recursos para adelantar labores de cooperación y utilidad común dentro de Colombia?” [sic]

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes 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 de la contratación estatal.

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. Esto en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud.

En este contexto, la Subdirección de Gestión Contractual dentro de los límites de sus atribuciones, resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Para estos efectos, analizará a continuación, la suscripción de contratos y/o convenios con organismos internacionales.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en los conceptos C-049 del 08 de marzo de 2021, C-296 del 22 de junio de 2021, C-781 del 19 de enero de 2021, C-134 del 01 de abril de 2022, C-184 del 02 de mayo de 2022, C-367 del 07 de junio de 2022 y C-461 del 19 de julio de 2022, estudió los contratos y/o convenios suscritos con organismos internacionales. Algunas de las consideraciones de estos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

Por organismo internacional se entiende aquella organización, grupo o asociación que se extiende más allá de las fronteras de un Estado y cuenta con órganos gubernamentales permanentes distintos e independientes de los Estados miembros de la organización que garantizan su vigencia y operatividad[[1]](#footnote-2), con el propósito de cumplir objetivos comunes entre los Estados miembros. Conforme a su naturaleza, los organismos internacionales están facultados para suscribir contratos o convenios con los Estados, lo que supone un incidente frente a la aplicabilidad de los regímenes tanto de los Estados contratantes como de los organismos en su celebración.

 El artículo 13 de la Ley 80 de 1993, regula de forma general el régimen aplicable a los contratos que celebren las entidades referidas en el artículo 2 *ibídem*[[2]](#footnote-3), señalando en el inciso primero, como primer criterio, la aplicabilidad de las disposiciones civiles y comerciales nacionales, sin perjuicio de la aplicación prevalente de las contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sin embargo, en su inciso segundo, respecto a los contratos celebrados en el exterior, permite que su ejecución se realice de conformidad con las normas del país donde se hayan suscrito, salvo que deban cumplirse en Colombia, caso en el que se aplicaría el esquema señalado respecto al inciso primero. Por último, el inciso tercero permite que los contratos que se celebren en Colombia, pero deban ejecutare o cumplirse en el extranjero, se sometan a la ley extranjera.

 Nótese cómo el artículo citado permite que las Entidades Estatales no se rijan siempre por la normativa colombiana, permitiendo, en algunos casos, la aplicación de la ley extranjera. Además de los supuestos anteriores, el Consejo de Estado explica, en general, los siguientes escenarios, en los cuales el régimen jurídico puede ser uno diferente al prescrito en el derecho nacional, pese a tratarse de contratos sometidos, en principio, a la Ley 80 de 1993:

“i) Contratos celebrados en el exterior, los cuales se podrán regir en su ejecución por las reglas del país donde se ha suscrito, salvo cuando su cumplimiento deba hacerse en Colombia, caso en el cual se aplicará la legislación nacional, ii) Contratos celebrados en territorio colombiano que deben ejecutarse o cumplirse en el extranjero, en tal caso podrá regirse en Colombia, la cual se regirá por el derecho nacional, iii) a) los contratos financiados con fondos de organismos multilaterales de crédito y b) aquellos celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, los cuales podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pagos y ajustes”[[3]](#footnote-4)”.

 La redacción original del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 incluía un inciso cuarto en el que se regulaba el régimen aplicable a los contratos suscritos con organismos internacionales, estableciendo otros supuestos donde era posible aplicar un régimen distinto al del Estatuto General de Contratación Pública, en adelanta EGCAP[[4]](#footnote-5). Sin embargo, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 modificó el régimen contractual aplicable a los contratos o convenios celebrados con organismos internacionales, estableciendo, para algunos casos, la posible definición del régimen contractual dependiendo del porcentaje de participación que el organismo internacional en torno a la elección del régimen contractual aplicable. Así, el artículo 20 de la citada norma señala que “podrán” ser sometidos a los reglamentos de tales entidades, en lo que tiene que ver con el inciso primero de dicho artículo.

 Para comprender el alcance del régimen aplicable a los contratos o convenios que se suscriban con organismos internacionales, de acuerdo con la financiación de estos, resulta necesario analizar el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007[[5]](#footnote-6). De conformidad con dicho artículo, en lo que tiene que ver con el *inciso primero,* resulta que únicamente procederá la aplicación de los reglamentos de estas entidades y, por lo tanto, es facultativo dejar de aplicar el EGCAP cuando los contratos o convenios sean financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al 50% con fondos del organismo de cooperación, asistencia o ayudas internacionales. Cuando la entidad contratante determine o establezca que los aportes del organismo internacional son inferiores al porcentaje señalado, el contrato o convenio debe someter al EGCAP. En línea con lo anterior, el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 reglamentó el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, en el que se dispuso lo siguiente:

“**Artículo 2.2.1.2.4.4.1. *Régimen aplicable a los contratos o convenios de cooperación Internacional.*** Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a estas operaciones en los acuerdos celebrados, o sus reglamentos, según el caso. En caso contrario, los contratos o convenios que se celebren en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con recursos de origen nacional se someterán al presente título.

Si el aporte de fuente nacional o internacional de un contrato o convenio de cooperación internacional es modificado o los aportes no se ejecutan en los términos pactados, las Entidades Estatales deben modificar los contratos o convenios para efectos de que estos estén sujetos a las normas del sistema de compras y contratación pública, si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total o de las normas internas de la entidad de cooperación si el aporte es inferior.

Cuando la variación de la participación de los aportes de las partes es consecuencia de las fluctuaciones de la tasa de camio de la moneda pactada en el convenio o contrato de cooperación internacional, este seguirá sometido a las reglas establecidas en el momento de su suscripción.

Los recursos generados en desarrollo de los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales no deben ser tenidos en cuenta para determinar los porcentajes de los aportes de las partes.

*Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público*, así como aquellos a los que se refiere el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, *se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados, o sus reglamentos*, según sea el caso, incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a tales operaciones en dichos documentos, sin que a ellos le sea aplicable el porcentaje señalado en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

*Los contratos con personas extranjeras de derecho público se deben celebrar y ejecutar según se acuerde entre las partes*”. [Énfasis fuera de texto]

 Se observa que la norma transcrita, en armonía con el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, estableció una posible exclusión de la aplicación de la Ley 80 de 1993 en relación con contratos financiados con recursos de organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, cuando se financien totalmente o en más del 50% con fondos del organismo correspondiente. El criterio que permite establecer la procedencia de la aplicación de las reglas contractuales de los organismos internacionales es el porcentaje de financiación de la fuente de recursos de los organismos internacionales. Sin embargo, aunque esta redacción parece clara, al momento de aplicar la regla precedente surge un interrogante en relación con el alcance del término “fondo” que se emplea como criterio para habilitar la posible aplicación de las normas de los organismos referidos, pues el artículo 20 de la Ley 1150 de 2015 ni el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, definen de forma clara qué entender por fondos y qué tipo de bienes lo conforman.

 Teniendo en cuenta lo anterior, partiendo de la aplicación del artículo 27 del Código Civil[[6]](#footnote-7), que establece la interpretación gramatical como uno de los criterios de interpretación de la ley, en virtud del cual “cuando el sentido de la ley no sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”, el término “fondo” es definido en el Diccionario de la Lengua Española como “7. Caudal o conjunto de bienes que posee una persona o comunidad” o “23. M. Der. Conjunto de recursos destinado a un objeto determinado”. En este sentido, para los fines de la consulta, vale la pena resaltar que la definición se refiere a un *“conjunto de bienes”* o *“conjunto de recursos”,* lo que permite inferir que los fondos se componen por una universalidad o pluralidad de bienes, y en relación con la composición del conjunto de bienes, la definición es genérica pues no establece ninguna particularidad en relación con la naturaleza de los mismos. De manera que, para efectos del artículo 20 de Ley 1150 de 2007, esta Agencia considera que los fondos de organismos internacionales son el conjunto de bienes o recursos de titularidad de estos.

 Ahora bien, respecto de la reglamentación que efectuó el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, resulta pertinente aclarar que este no limitó la naturaleza de “internacional” a los convenios y/o contratos que se financien con recursos de los entes gubernamentales extranjeros o con los de personas extranjeras de derecho público, pero sí señaló su respectivo régimen contractual aplicable. Estableciendo así, para el caso de los primeros, que su ejecución se adelantará con base en lo dispuesto en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados o sus reglamentos. Y, respecto de los segundos, que su celebración y ejecución se efectuará según se acuerde entre las partes.

En virtud de lo expuesto, se concluye que los contratos o convenios que son financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades y en consecuencia sustraerse de aplicación del EGCAP. No obstante, es importante señalar que la posibilidad de inaplicar las normas nacionales de contratación pública frente a los contratos financiados con recursos provenientes de entes gubernamentales extranjeros o de personas extranjeras de derecho público, es de naturaleza excepcional y, por tanto, de aplicación restrictiva.

**3. Respuesta**

“[.:.] ¿ostentaría la naturaleza jurídica de convenio internacional aquél que sea i) suscrito entre entidades colombianas de derecho público y un organismo de derecho público extranjero internacional; y ii) en el cual dicho organismo extranjero hace una donación del 100% de recursos para adelantar labores de cooperación y utilidad común dentro de Colombia? [sic]”

De conformidad con lo señalado en este concepto, se resalta que los organismos internacionales son aquellas organizaciones, grupos o asociaciones que se entienden más allá de las fronteras de un Estado y cuentan con órganos gubernamentales permanentes distintos e independientes de los Estados miembros de la organización que garantizan su vigencia y operatividad, con el propósito de cumplir objetivos comunes entre los Estados miembros. Conforme a su naturaleza, los organismos internacionales están facultados para suscribir contratos o convenios con los Estados, lo que supone un incidente frente a la aplicabilidad de los regímenes de los Estados contratantes como de los organismos en su celebración.

 En ese orden, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 en su inciso primero, enfatizó que únicamente procederá la aplicación de los reglamentos de estas entidades y, por lo tanto, es facultativo dejar de aplicar el EGCAP cuando los contratos o convenios sean financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al 50% con fondos de organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales. Cuando la entidad contratante determine o establezca que los aportes del organismo internacional son inferiores al porcentaje señalado, el contrato o convenio debe someterse al EGCAP. Situación, que como se indicó en el considerando , fue reglamentada por el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

Finalmente, teniendo en cuenta lo dispuesto en los incisos cinco y seis del artículo 2.2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, se aclara que este no limitó la naturaleza de “internacional” a los convenios y/o contratos que se financien con recursos de los entes gubernamentales extranjeros o con los de personas extranjeras de derecho público, pero sí señaló su respectivo régimen contractual aplicable. Estableciendo así, para el caso de los primeros, que su ejecución se adelantará con base en lo dispuesto en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados o sus reglamentos. Y, respecto de los segundos, que su celebración y ejecución se efectuará según se acuerde entre las partes.

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:  | Nasly Yeana Mosquera Rivas Analista T2 – 06 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó:  | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó:  | Nohelia del Carmen Zawady Palacio Subdirectora de Gestión Contractual     |

1. FIGUEROA U. Organismos internacionales. 2ª edición. Santiago de Chile: Editorial RIL editores, 2010. [↑](#footnote-ref-2)
2. Ley 80 de 1993: “Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo [2](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#2)o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.

Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia»

Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera”. [↑](#footnote-ref-3)
3. Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 26 de noviembre de 2015. Exp. 54.069. C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [↑](#footnote-ref-4)
4. “Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes». (Derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007).” [↑](#footnote-ref-5)
5. Ley 1150 de 2007. “Artículo 20: Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley [80](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#1) de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

PARÁGRAFO 1o. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.

PARÁGRAFO 2o. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.

PARÁGRAFO 3o. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales”. [↑](#footnote-ref-6)
6. Código Civil “Artículo 27. [Interpretación gramatical]. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento”. [↑](#footnote-ref-7)