**ORGANISMOS INTERNACIONALES – Concepto**

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, 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 segundo del estatuto, 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 segundo inciso, 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 ejecutarse o cumplirse en el extranjero, se sometan a la ley extranjera.

**RÉGIMEN CONTRACTUAL – Ley 1150 de 2007 – Artículo 20**

[…] en lo que tiene que ver con el *inciso primero* [del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007], 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.

[…]

En los supuestos anteriores, regulados en el inciso segundo del artículo 20, independientemente del monto de los aportes de cada una de las partes, es posible optar por someter el contrato a los reglamentos de dichos organismos o bien someterlos al EGCAP, es decir, configurado alguno de los presupuestos anteriores es posible elegir cualquiera de los dos (2) regímenes indicados.

[…]

Asimismo, el parágrafo primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece un tercer criterio para determinar el régimen contractual aplicable. De acuerdo con la norma, “Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos”. Estos negocios jurídicos, a diferencia de los contratos del inciso primero ibidem, son independientes del monto de los aportes realizados por el organismo. Igualmente, en contraste con los contratos del inciso segundo ibidem, son negocios jurídicos independientes del objeto convenido. No obstante, al igual de los dos (2) supuestos explicados ut supra, en esta hipótesis también es posible optar por someter el contrato a los reglamentos de dichos organismos o bien someterlos a la Ley 80 de 1993.

**SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – Decreto 603 de 2022 – Alcance**

[…] el tope del 30% establecido en la norma precitada, que determina las condiciones de participación de los socios cooperantes en condición de ejecutor del proyecto o programa, aplica para las contrapartidas dinerarias. Dicho en otras palabras, solo podrán ejecutar programas, proyectos o iniciativas en los que estén involucrados recursos del presupuesto general de la nación, aquellos socios de cooperación internacional que aporte una contrapartida de no menos del 30% de dicho programa, proyecto o iniciativa, que deberá efectuarse únicamente en sumas líquidas de dinero. Además, en cada caso deberán establecerse mecanismos de administración de las condiciones del contrato que permitan hacerle seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En este orden de ideas, las entidades estatales, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, pueden suscribir convenios de cooperación internacional que involucre recursos del Presupuesto General de la Nación, siempre y cuando el 30% del valor del proyecto sea aportado en dinero por el organismo internacional, pues el reglamento, como se indicó, estableció un umbral para que las entidades estatales puedan realizar proyectos, iniciativas o programas financiados con presupuesto general de la Nación en convenio con organismos internacionales. De este modo, si el socio cooperante cumple con este umbral, da lugar a suscribir el convenio.

**SOCIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ‒** **Interpretación amplia**

[…] el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 define el régimen contractual de los convenios suscritos con “organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales” en los porcentajes del inciso primero, con “personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional” respecto a los objetivos señalados en el inciso segundo, o con “personas extranjeras de derecho público” en las condiciones señaladas en el parágrafo primero. Así, la naturaleza jurídica del organismo internacional es relevante para la aplicación de la norma citada. En contraste, el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 se refiere, en sentido amplio, a los “Socios de Cooperación internacional”, categoría dentro de la cual se engloban todos los organismos internacionales del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, especialmente cuando las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 no realizan distinción alguna sobre la naturaleza jurídica del órgano cooperante respecto al aporte mínimo que la norma hace obligatorio.

Bogotá D.C., 18 de Octubre de 2023



Doctor

**Oscar Gustavo** **Sánchez Jaramillo**

Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media

Ministerio de Educación Nacional

Bogotá D.C.

**Concepto C – 264 de 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | ORGANISMOS INTERNACIONALES – Concepto / RÉGIMEN CONTRACTUAL – Ley 1150 de 2007 – Artículo 20 / SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – Decreto 603 de 2022 – Alcance / SOCIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ‒ Interpretación amplia |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta P20231009015847 |

Respetado doctor Sánchez Jaramillo:

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 la consulta radicada el 9 de octubre de 2023.

1. **Problemas planteados**

Usted realiza las siguientes preguntas: i) “¿Es válido afirmar que la exigencia de que: ‘*Todo proyecto, programa y/o iniciativa de cooperación internacional que sea implementada por un socio de cooperación internacional y que involucre recursos del Presupuesto General de la Nación, debe tener una contrapartida de recursos financieros mínimo del 30%, del socio de cooperación internacional*’, en los términos del artículo 2.2.8.3.4. del Decreto Nacional 603 de 2022, aplica únicamente a los contratos o convenios financiados totalmente o en parte con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, esto es, organizaciones internacionales privadas u organizaciones no gubernamentales (ONG), o debe aplicarse a todo proyecto, programa y/o iniciativa de cooperación internacional sin importar la naturaleza jurídica del aliado, es decir, incluyendo a las personas extranjeras de derecho público?” (Énfasis dentro del texto) y ii) “En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea afirmativa, ¿cómo es jurídicamente posible que un decreto reglamentario incluya requisitos sustanciales para la celebración de convenios de cooperación internacional que no están incluidos en la ley reglamentada (art. 20 Ley 1150 de 2007)?”.

1. **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 la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos concretos 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[[1]](#footnote-2). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad de adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. De esta manera, le corresponderá a cada entidad definir la viabilidad técnica, jurídica y financiera de celebrar determinado negocio en específico.

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia –dentro de los límites de sus atribuciones– resolverá la consulta conforme a las normas generales del sistema de compras públicas. Con este objetivo se abordarán los siguientes temas: i) régimen jurídico de los contratos con organismos internacionales y ii) alcance del artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los Conceptos C-185 del 13 de abril de 2020, C-372 del 30 de junio de 2020, C-374 del 23 de julio de 2020, C-680 del 18 de noviembre de 2020, C-771 del 13 de enero de 2021, C-781 del 19 de enero de 2021, C-049 del 8 de marzo de 2021, C-296 del 22 de junio de 2021, C-377 del 28 de julio de 2021, C-559 del 31 de agosto de 2021, C-233 del 6 de junio de 2022, C-241 del 12 de mayo de 2022, C-305 del 16 de mayo de 2022, C-313 del 17 de mayo de 2022, C-358 del 27 de mayo de 2022, C-362 del 27 de mayo de 2022, C-367 del 7 de junio de 2022, C-368 del 13 de mayo de 2022, C-461 del 19 de julio de 2022 estudió el contenido del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, e hizo especial énfasis en el Decreto 603 de 2022 en los Conceptos C-942 del 7 de marzo de 2023, C-012 del 7 de marzo de 2023, C-223 del 14 de agosto de 2023 y C-228 del 21 de septiembre de 2023[[2]](#footnote-3). La tesis propuesta en estos conceptos se reitera a continuación y se complementa en lo pertinente.

**2.1. Régimen jurídico de los contratos con organismos internacionales**

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, con el propósito de cumplir objetivos comunes entre los Estados miembros[[3]](#footnote-4). 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 segundo del estatuto, 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[[4]](#footnote-5). Sin embargo, en su segundo inciso, 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 ejecutarse 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 bajo legislación foránea, salvo aquella parte que deba ejecutarse o cumplirse 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’”[[5]](#footnote-6).

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 de la Administración Pública –en adelante EGCAP–[[6]](#footnote-7). Sin embargo, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 modificó el régimen contractual aplicable a los contratos o convenios suscritos con organismos internacionales, estableciendo, para algunos casos, la posible definición del régimen dependiendo del porcentaje de participación que el organismo internacional tuviera frente a dichos contratos, a partir del cual establece una potestad discrecional en torno a la elección del régimen contractual aplicable. Así, el artículo 20 de la citada norma señala que “podrán” someterse 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[[7]](#footnote-8). 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.

Conviene mencionar que dentro de la ejecución del contrato o convenio pueden presentarse situaciones en las que el porcentaje de los aportes sea modificado, en virtud de su adición o no ejecución en los términos pactados. Previendo este escenario, el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 dispuso que se 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[[8]](#footnote-9). Así las cosas, la entidad contratante debe realizar un constante monitoreo respecto de los aportes de cada una de las partes para determinar si se debe realizar un ajuste frente al régimen aplicable, esto es, en relación con los contratos regulados en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

De conformidad con lo expuesto, los contratos o convenios suscritos con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales pueden financiarse con aportes en sumas liquidas de dinero o en especie, pues el parágrafo 3 de la misma disposición así lo permite al establecer la obligación de cuantificar en moneda colombiana los aportes en especie realizados por estos organismos. En caso de que supere el 50% de la totalidad del presupuesto de la contratación, la entidad podrá someter el convenio o contrato a las reglas de contratación del referido organismo.

Por otro lado, la norma establece un criterio adicional en el *inciso segundo,* para determinar la posible aplicación de los reglamentos de los organismos internacionales. Este segundo criterio depende del objeto del convenio o contrato a celebrar con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional, de manera que en dichos casos puede pactarse el sometimiento a los reglamentos de estas entidades. En tal sentido, los supuestos en que es posible someter el régimen contractual a los reglamentos de los organismos internacionales son los siguientes:

1. Desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud.
2. Contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT.
3. Contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos.
4. Contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos.
5. Contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM.
6. Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros.

En los supuestos anteriores, regulados en el inciso segundo del artículo 20, independientemente del monto de los aportes de cada una de las partes, es posible optar por someter el contrato a los reglamentos de dichos organismos o bien someterlos al EGCAP, es decir, configurado alguno de los presupuestos anteriores es posible elegir cualquiera de los dos (2) regímenes indicados. Al respecto, en el Concepto C-374 del 27 de julio de 2020, esta Agencia –después de analizar el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007– concluyó que:

“[…] existen dos grupos de supuestos en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, bajo los cuales es posible someter el régimen contractual aplicable a los reglamentos de los organismos internacionales: el primer grupo, regulado en el inciso primero, donde dicha posibilidad se condiciona a que los contratos o convenios se financien en el 50% o más con fondos de dichos organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales y, el segundo grupo, regulado en el inciso segundo, donde dicha posibilidad se condiciona a que se configure alguno de los 6 supuestos enlistados atrás, sin que resulte exigible algún porcentaje de incorporación de recursos. En todo caso, frente a ambos grupos, la aplicación de los reglamentos de tales entidades internacionales es una posibilidad por la que pueden optar o no las partes; es decir, configurados los requisitos indicados, las partes pueden decidir si someten los contratos a los reglamentos de las entidades internacionales o si se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Asimismo, el parágrafo primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece un tercer criterio para determinar el régimen contractual aplicable. De acuerdo con la norma, “Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos”. Estos negocios jurídicos, a diferencia de los contratos del inciso primero *ibidem*, son independientes del monto de los aportes realizados por el organismo. Igualmente, en contraste con los contratos del inciso segundo *ibidem*, son negocios jurídicos independientes del objeto convenido. No obstante, al igual de los dos (2) supuestos explicados *ut supra*, en esta hipótesis también es posible optar por someter el contrato a los reglamentos de dichos organismos o bien someterlos a la Ley 80 de 1993.

Como se observa, la norma en comento no exige aportes mínimos de los organismos internacionales en alguna de las tres (3) hipótesis explicadas, especialmente, cuando el objeto del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 es precisar los casos en que aplica o no el Estatuto General de Contratación. No obstante, esto cambia con el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, el cual fue previsto en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y reglamentado por el Decreto 603 de 2022. Dicho aspecto se explica a continuación.

**2.2.** **Sistema Nacional de Cooperación Internacional en la Bases de Plan Nacional de Desarrollo de la Ley 1955 de 2019: alcance del artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022**

El Decreto 603 de 2022, **“Por medio del cual se adiciona el Título 8 en la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, para crear el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia y se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del mismo”, estableció algunos lineamientos para la cooperación internacional en Colombia, determinando su objetivo –art. 2.2.8.3.1–, naturaleza –art. 2.2.8.3.2–, efectividad –art. 2.2.8.3.3–, participación de socios –art. 2.2.8.3.4– y destinación –art. 2.2.8.3.5–. En lo que se refiere a la participación de los socios, estableció lo siguiente:**

**“Artículo** 2.2.8.3.4**. Participación de los Socios de la cooperación Internacional.** Todo proyecto, programa y/o iniciativa de cooperación internacional que sea implementada por un socio de cooperación internacional y que involucre recursos del Presupuesto General de la Nación, debe tener una contrapartida de *recursos financieros* mínimo del 30%, del socio de cooperación internacional.

**Parágrafo.** Cuando más del 40% del financiamiento proviene del Presupuesto Nacional, el Socio de Cooperación internacional debe presentar estados financieros detallados o documento equivalente, a la entidad nacional o territorial líder del proyecto”. **(Énfasis fuera del texto)**

**La norma estableció los lineamientos para la ejecución de proyectos, programas o iniciativas de cooperación internacional en los que se involucren recursos del Presupuesto General de la Nación, precisando que los socios de cooperación internacional que pretendan ejecutar dichos proyectos deben aportar una contrapartida de mínimo el 30% de recursos financieros. De lo anterior entonces, se encuentra que esta norma reglamentó parcialmente la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”.**

**Al respecto,** las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 disponen que “El Gobierno nacional creará el Sistema Nacional de Cooperación Internacional como estrategia para la orientación y coordinación de las entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, así como del sector privado y no gubernamental, para alcanzar la mayor alineación, pertinencia y eficacia de la cooperación internacional no reembolsable y técnica, cuya secretaría técnica será ejercida por APC-Colombia. Las acciones desarrolladas en el marco de este sistema estarán articuladas con la agenda de política exterior”[[9]](#footnote-10).Asimismo, el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019 dispone que “El documento denominado ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad’, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo”.

**En todo caso, para el correcto entendimiento del artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 es necesario determinar el alcance del concepto “recursos financieros”. Es importante precisar que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no definió el concepto “recursos financieros”. No obstante, el programa “Gerencia de recursos físicos y financieros”de la Escuela Superior de Administración Pública trae una aproximación a la definición de los recursos financieros del Estado, según el cual son “todos aquellos recursos económicos que le permiten al sector público desarrollar sus actividades. El estudio de las operaciones propias para la consecución y administración de dichos recursos corresponde a las Finanzas Públicas” y precisa que estos recursos se clasifican, a su vez, en ingresos corrientes, contribuciones parafiscales y recursos de capital[[10]](#footnote-11).**

**Estas tres categorías, a diferencia de lo señalado en relación con la definición de recursos financieros, fueron definidas por el legislador. De un lado, los ingresos corrientes corresponden a los “ingresos que recaudan los establecimientos por bienes y servicios y los tributos que reciben por norma legal”[[11]](#footnote-12). El artículo 27 del Decreto 111 de 1996 señala que se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Entendiendo por tributarios los impuestos y por no tributarios las tasas y multas[[12]](#footnote-13).**

 **Por su parte, las contribuciones parafiscales son “una institución intermedia entre la tasa administrativa y el impuesto. Se trata de pagos que deben hacer los usuarios de ciertos organismos públicos o semipúblicos para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma”[[13]](#footnote-14). El artículo 28 del Decreto 111 de 1996, las define como los gravámenes obligatorios definidos en la Ley, utilizados para beneficio de un sector específico que afectan al grupo social y económico del referido sector[[14]](#footnote-15).**

**Los recursos de capital son “los recursos que se obtienen del crédito interno, del crédito externo, los que se generan como recursos del balance, los rendimientos financieros, las donaciones y otros recursos esporádicos”[[15]](#footnote-16). El artículo 31 del referido Decreto señala que comprenden “los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria”[[16]](#footnote-17).**

**Además, el Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que las tipologías referidas componen el presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación. En los términos del literal a) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, este “[…]** contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional”.

**De las aproximaciones conceptuales anteriores, se encuentra que los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales y los recursos de capital hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la nación, de manera que constituyen partidas dinerarias. De esta manera, puede concluirse que los recursos financieros del Estado constituyen aquellos ingresos que tienen liquidez. Entonces, debe entenderse que, aunque el legislador también guardó silencio en relación con la definición de los recursos financieros de organismos internacionales, la aproximación anterior permite concluir que cuando la norma se refiere a recursos financieros alude a aquellos ingresos que constituyen sumas dinerarias.**

Si se contrasta esta conclusión, esto es, la relativa a que los recursos financieros son sumas liquidas de dinero, con lo dispuesto en el parágrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y con el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, se encuentra que, a diferencia de tales disposiciones, para efectos del cálculo del umbral establecido en el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 no resultan relevantes los aportes en especie. Esto dado que esta última disposición es clara al señalar que solo resulta aplicable a recursos financieros, mientras que el parágrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, referido señala que los aportes en especie deben ser monetizados.

**Así las cosas, el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 reglamentó parcialmente lo establecido en la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Por lo demás, el tope del 30% establecido en la norma precitada, que determina las condiciones de participación de los socios cooperantes en condición de ejecutor del proyecto o programa, aplica para las contrapartidas dinerarias. Dicho en otras palabras, solo podrán ejecutar programas, proyectos o iniciativas en los que estén involucrados recursos del presupuesto general de la nación, aquellos socios de cooperación internacional que aporte una contrapartida de no menos del 30% de dicho programa, proyecto o iniciativa, que deberá efectuarse únicamente en sumas líquidas de dinero. Además, en cada caso deberán establecerse mecanismos de administración de las condiciones del contrato que permitan hacerle seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales.**

**En este orden de ideas, las entidades estatales, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, pueden suscribir convenios de cooperación internacional** que involucre recursos del Presupuesto General de la Nación**, siempre y cuando el 30% del valor del proyecto sea aportado en dinero por el organismo internacional, pues el reglamento, como se indicó, estableció un umbral para que las entidades estatales puedan realizar proyectos, iniciativas o programas financiados con presupuesto general de la Nación en convenio con organismos internacionales. De este modo, si el socio cooperante cumple con este umbral, da lugar a suscribir el convenio.**

**Lo anterior en ningún momento afecta las reglas sobre el régimen de contratación que le sea aplicable al convenio financiados con presupuesto general de la Nación, esto es, si está sometido al Estatuto General de la Administración Pública o al régimen de contratación con el que contratan el organismo cooperante, pues ello aún se rige por las reglas de los establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y en el** artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015. Desde esta perspectiva, las reglas precitadas se complementan con **el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022. En efecto, mientras las primeras definen el marco jurídico aplicable, este último define los aportes mínimos en recursos financieros del organismo internacional.**

**De esta manera, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 define el régimen contractual de los convenios suscritos con “organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales” en los porcentajes del inciso primero, con “****personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional” respecto a los objetivos señalados en el inciso segundo, o con “personas extranjeras de derecho público” en las condiciones señaladas en el parágrafo primero. Así, la naturaleza jurídica del organismo internacional es relevante para la aplicación de la norma citada. En contraste, el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 se refiere, en sentido amplio, a los “Socios de Cooperación internacional”, categoría dentro de la cual se engloban todos los organismos internacionales del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, especialmente cuando las bases** del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 no realizan distinción alguna sobre la naturaleza jurídica del órgano cooperante respecto al aporte mínimo que la norma hace obligatorio.

**3. Respuesta**

i) “¿Es válido afirmar que la exigencia de que: ‘*Todo proyecto, programa y/o iniciativa de cooperación internacional que sea implementada por un socio de cooperación internacional y que involucre recursos del Presupuesto General de la Nación, debe tener una contrapartida de recursos financieros mínimo del 30%, del socio de cooperación internacional*’, en los términos del artículo 2.2.8.3.4. del Decreto Nacional 603 de 2022, aplica únicamente a los contratos o convenios financiados totalmente o en parte con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, esto es, organizaciones internacionales privadas u organizaciones no gubernamentales (ONG), o debe aplicarse a todo proyecto, programa y/o iniciativa de cooperación internacional sin importar la naturaleza jurídica del aliado, es decir, incluyendo a las personas extranjeras de derecho público?” (Énfasis dentro del texto).

ii) “En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea afirmativa, ¿cómo es jurídicamente posible que un decreto reglamentario incluya requisitos sustanciales para la celebración de convenios de cooperación internacional que no están incluidos en la ley reglamentada (art. 20 Ley 1150 de 2007)?”.

**De acuerdo con la interpretación general de las normas que conforman el sistema de compras públicas, el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022, “Por medio del cual se adiciona el Título 8 en la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, para crear el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia y se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del mismo”, desarrolló parcialmente lo establecido en la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”.**

**Al respecto,** las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 disponen que “El Gobierno nacional creará el Sistema Nacional de Cooperación Internacional como estrategia para la orientación y coordinación de las entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, así como del sector privado y no gubernamental, para alcanzar la mayor alineación, pertinencia y eficacia de la cooperación internacional no reembolsable y técnica, cuya secretaría técnica será ejercida por APC-Colombia. Las acciones desarrolladas en el marco de este sistema estarán articuladas con la agenda de política exterior”.Asimismo, el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019 dispone que “El documento denominado ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad’, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo”.

**Por lo demás, el tope del 30% establecido en la norma precitada, que determina las condiciones de participación de los socios cooperantes en condición de ejecutor del proyecto o programa, aplica para las contrapartidas dinerarias. Dicho en otras palabras, solo podrán ejecutar programas, proyectos o iniciativas en los que estén involucrados recursos del presupuesto general de la nación, aquellos socios de cooperación internacional que aporte una contrapartida de no menos del 30% de dicho programa, proyecto o iniciativa, que deberá efectuarse únicamente en sumas líquidas de dinero. Además, en cada caso deberán establecerse mecanismos de administración de las condiciones del contrato que permitan hacerle seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales.**

**En este orden de ideas, las entidades estatales, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, pueden suscribir convenios de cooperación internacional** que involucre recursos del Presupuesto General de la Nación**, siempre y cuando el 30% del valor del proyecto sea aportado en dinero por el organismo internacional, pues el reglamento, como se indicó, estableció un umbral para que las entidades estatales puedan realizar proyectos, iniciativas o programas financiados con presupuesto general de la Nación en convenio con organismos internacionales. De este modo, si el socio cooperante cumple con este umbral, da lugar a suscribir el convenio.**

**Lo anterior en ningún momento afecta las reglas sobre el régimen de contratación que le sea aplicable al convenio financiados con presupuesto general de la Nación, esto es, si está sometido al Estatuto General de la Administración Pública o al régimen de contratación con el que contratan el organismo cooperante, pues ello aún se rige por las reglas de los establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y en el** artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015. Desde esta perspectiva, las reglas precitadas se complementan con **el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022. En efecto, mientras las primeras definen el marco jurídico aplicable, este último define los aportes mínimos en recursos financieros del organismo internacional.**

**De esta manera, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 define el régimen contractual de los convenios suscritos con “organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales” en los porcentajes del inciso primero, con “personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional” respecto a los objetivos señalados en el inciso segundo, o con “personas extranjeras de derecho público” en las condiciones señaladas en el parágrafo primero. Así, la naturaleza jurídica del organismo internacional es relevante para la aplicación de la norma citada. En contraste, el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 se refiere, en sentido amplio, a los “Socios de Cooperación internacional”, categoría dentro de la cual se engloban todos los organismos internacionales del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, especialmente cuando las bases del** Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 no realizan distinción alguna sobre la naturaleza jurídica del órgano cooperante respecto al aporte mínimo que la norma hace obligatorio.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró:  | Juan David Montoya PenagosContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1 ‒ 15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó:  | Nohelia del Carmen Zawady PalacioSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”. [↑](#footnote-ref-2)
2. Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>. [↑](#footnote-ref-3)
3. FIGUEROA U. Organismos internacionales. 2ª edición. Santiago de Chile: Editorial RIL editores, 2010. [↑](#footnote-ref-4)
4. 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-5)
5. 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-6)
6. “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-7)
7. 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 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-8)
8. Decreto 1082 de 2015. “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 cambio 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». (Cursiva fuera del original).

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). [↑](#footnote-ref-9)
9. Cfr. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/bases-pnd-2018-2022.pdf>.

. [↑](#footnote-ref-10)
10. Gerencia de Recursos Físicos y Financieros. Programa Administración pública territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. 2008. Pág. 22. [↑](#footnote-ref-11)
11. ROMERO ROMERO, Enrique. *Presupuesto Público y Contabilidad Gubernamental.ECOE ediciones.* Quinta Edición. Bogotá. 2013. [↑](#footnote-ref-12)
12. ARTÍCULO 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (L. 38/89, art. 20; L. 179/94, art. 55, inc. 10, y arts. 67 y 71). [↑](#footnote-ref-13)
13. RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda Pública.* Ed. Universidad Externado de Colombia. Decimo primera Edición. Bogotá. 2020. [↑](#footnote-ref-14)
14. “Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

“Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (L. 179/94, art. 12; L. 225/95, art. 2)”. [↑](#footnote-ref-15)
15. *Ibíd.*  [↑](#footnote-ref-16)
16. Artículo 27 del Decreto 111 de 1996. [↑](#footnote-ref-17)