

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

ORGANISMOS INTERNACIONALES – Artículo 20 – Ley 1150 de 2007 – Múltiples supuestos – 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.

ORGANISMOS INTERNACIONALES – Suscripción de contratos – Financiación – Aportes en especie – Procedencia

En este sentido, los contratos o convenios financiados en sumas iguales o superiores al (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales de que trata el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.4.1. del Decreto 1082 de 2015, admiten la financiación de estos contratos o convenios con aportes en sumas de dinero o en especie. Además, en el segundo caso, deberán cuantificarse en moneda colombiana, a efectos de poder establecer el régimen jurídico aplicable. En todo caso, reiterando que cuando se cumple dicho presupuesto se activa la posibilidad de someterlos a los reglamentos de tales entidades; sin perjuicio de que se opte por que se rijan por la Ley 80 de 1993, bajo el entendido de que se trata de una decisión discrecional, como se explicó anteriormente.

De conformidad con lo expuesto, se concluye que los contratos o convenios financiados con fondos de organismos internacionales previstos en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 puede ser financiados con aportes en sumas liquidadas 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 y, 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.

ORGANISMOS INTERNACIONALES – Fondos de organismos internacionales – Definición – Alcance – Materia contractual



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

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.

ORGANISMOS INTERNACIONALES – Decreto 603 de 2022 – Alcance

Esta Agencia considera que, conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Ley 1150 de 2007 no existe una definición de recursos financieros. Tampoco el reglamento analizado, esto es, el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022 trae una definición de lo que debe entenderse por recursos financieros. Sin embargo, de los conceptos precitados 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 o que pueden constituirse en dinero.

En ese orden, si los recursos financieros son sumas liquidadas de dinero, es posible concluir que el umbral establecido en el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022, solo resulta aplicable para sumas de dinero. Esto a diferencia de lo señalado en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, cuyo párrafo tercero señala que los aportes en especie deben ser monetizados, lo que por naturaleza excluye de esta previsión dichos aportes.

Debe precisarse además que existe una diferenciación entre el aporte para lograr el objeto del programa, proyecto o iniciativa y la destinación dada a esos recursos en el marco del proyecto pues, a modo de ejemplo, los bienes y servicios que se adquieran no se rigen por el párrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. De modo que, esto último es un asunto propio del contrato, y en consecuencia, los bienes y servicios no podrán ser contabilizados dentro del valor del contrato pues en modo contrario se configuraría una doble contabilidad.



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Bogotá D.C., 7 de marzo de 2023



Doctor
Álvaro Calderón Ponce de León
Director de Cooperación Internacional
Ministerio de Relaciones Exteriores
Bogotá, D.C.

Doctora
Sara Carolina Acosta Alvira
Jefe de Oficina de Cooperación y Convenios
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Bogotá, D.C.

Concepto C – 012 de 2023

Temas: ORGANISMOS INTERNACIONALES – Artículo 20 – Ley 1150 de 2007 – Múltiples supuestos – Régimen aplicable – Libertad de elección / ORGANISMOS INTERNACIONALES – Suscripción de contratos – Financiación – Aportes en especie – Procedencia / ORGANISMOS INTERNACIONALES – Fondos de organismos internacionales – Definición – Alcance – Materia contractual



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Radicación: Respuesta a peticiones de consulta Acumuladas #
P20230112000199, P20230112000200 y P20221223012488

Estimados doctores:

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 a sus consultas del 23 de diciembre de 2022 y 13 de enero de 2023.

1. Problema planteado

En relación con los contratos que celebren las entidades con organismos internacionales en el marco del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, usted realiza las siguientes preguntas:

«Por medio del presente, me permito solicitar su apoyo en la emisión y aclaración de la aplicabilidad de la norma del asunto de la referencia, en especial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, se solicita conceptuar o responder las siguientes dudas, en el marco de un convenio de cooperación internacional a suscribir entre el ICBF y Programa Mundial de alimentos, en el cual el primero aporta más de un 50% de los recursos y cooperante será ejecutor:

1. ¿Es el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, la excepción a la aplicación del artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, cuando señala "podrán someterse a los reglamentos de tales entidades"?
2. ¿Cómo debe entenderse la premisa "podrán someterse a los reglamentos de tales entidades" del inciso segundo del artículo 20 de la ley 1150 de 2007?
3. ¿Cómo debe entenderse y aplicarse el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022?
4. ¿La contrapartida del 30 % del el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, es sobre el total del aporte ICBF o sobre el total del aporte del cooperante internacional?
5. ¿Cómo se deben disponer los recursos financieros de que trata el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, es decir, deben ingresar a las cuentas del ICBF o pueden ser administrados por el cooperante internacional?
6. ¿En caso de que el recurso financiero del 30 % del el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, pueda ser administrado por PMA en sus cuentas bancarias, y con esto PMA compre bienes y servicios, para la ejecución del convenio, dejaría de ser su aporte en recurso financiero a ser recurso en especie?
7. ¿se materializa el recurso financiero en un convenio de cooperación internacional, cuando el cooperante es el ejecutor del convenio?».



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

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 las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las 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, ya sean reales o hipotéticos. 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 pública¹.

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, a la información concreta y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección –dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción de casos particulares expuestos por cualquier peticionario– resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal.

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 5° 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 8° 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».



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, entre otros, en los Conceptos C-185 del 13 de abril de 2020, C-374 del 23 de julio de 2020, C-680 del 18 de noviembre de 2020, C-771 de 13 de enero de 2021, C-781 del 19 de enero de 2021, C-377 del 28 de julio de 2021, C-049 de 8 de marzo de 2021 y C-461 de 19 de julio de 2021, C-367 de 25 de abril de 2022, C-461 de 2 de junio de 2022, estudió el contenido del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

2.1. Contratos o convenios 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 operatividad², 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 estatuto³, 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.

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.

² FIGUEROA U. Organismos internacionales. 2ª edición. Santiago de Chile: Editorial RIL editores, 2010.

³ 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 20. 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».



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

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»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 de la Administración Pública –en adelante EGCAP–⁵. 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» 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 2007⁶. De conformidad con este artículo, en

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 26 de noviembre de 2015. Exp. 54.069. C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁵ «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).

⁶ 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.



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

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. 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 señaló 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 cambio de la moneda pactada en el convenio o

»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».



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

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».

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 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 recurso 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 2007 ni en el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, define de forma clara qué entender por fondos y que tipo de bienes los conforman.

Teniendo en cuenta lo anterior, partiendo de la aplicación del artículo 27 del Código Civil⁷, 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

⁷ 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».



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

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, 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.

Aplicadas estas precisiones al término «fondos» utilizado en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.4.1. del Decreto 1082 de 2015, surge el interrogante del tipo de bienes que, conforme con lo preceptuado en estas disposiciones, componen la universalidad de bienes que conforman dicho caudal. Al respecto es importante enfatizar en que estas normas no determinan con alto grado de precisión la naturaleza de los bienes que componen los fondos, por lo cual, admiten dos interpretaciones, la primera, que se conforman por sumas dinerarias únicamente, y una segunda, que además de sumas líquidas de dinero también incluyen aportes en especie.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, dada la dualidad de interpretaciones señaladas precedentemente, considera más adecuada la tesis según la cual es admisible que los aportes con que se financien los convenios o contratos con fondos de organismos internacionales de que trata el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.4.1. del Decreto 1082 de 2015 se hagan en sumas de dinero o en especie. Lo anterior porque, en primer lugar, el parágrafo 3 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 señala que «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 [...]». De lo cual se infiere que los organismos internacionales pueden realizar aportes en especie, dado que la norma estableció el deber de cuantificarlos en moneda nacional, lo que además facilita definir el monto de los aportes.

Además de lo anterior, la doctrina ha prohijado esta tesis, puesto que, a pesar de que no se define el alcance del término «fondo», es clara en establecer que los aportes pueden ser en sumas de dinero o en especie, y en este último caso se debe cuantificar el valor de los aportes en especie en moneda colombiana. Puntualmente se señaló:

«La modificación insertada es muy clara en el sentido de que se admite contratar con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales de manera directa



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. (601) 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

Versión: 02

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Fecha:

28 de septiembre de 2022

Página 10 de 24

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

para que se ejecute un contrato no sometido a la Ley 80 sino a sus reglamentos internos, si y solo si los recursos provenientes para su pago, sean del propio organismo en por lo menos más del 50% de su valor. *Con tal fin, se deben cuantificar en moneda colombiana incluso los aportes que se hagan en especie»⁸.*

En este sentido, los contratos o convenios financiados en sumas iguales o superiores al (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales de que trata el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.4.1. del Decreto 1082 de 2015, admiten la financiación de estos contratos o convenios con aportes en sumas de dinero o en especie. Además, en el segundo caso, deberán cuantificarse en moneda colombiana, a efectos de poder establecer el régimen jurídico aplicable. En todo caso, reiterando que cuando se cumple dicho presupuesto se activa la posibilidad de someterlos a los reglamentos de tales entidades; sin perjuicio de que se opte por que se rijan por la Ley 80 de 1993, bajo el entendido de que se trata de una decisión discrecional, como se explicó anteriormente.

De conformidad con lo expuesto, se concluye que los contratos o convenios financiados con fondos de organismos internacionales previstos en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 puede ser financiados 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 y, 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.

2.2. Contratación financiada con recursos de organismos multilaterales de crédito y sujeción a los reglamentos internos de dichas instituciones

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. En tal sentido, los otros supuestos en que es posible someter el régimen contractual a los reglamentos de los organismos internacionales son los siguientes:

- i) Desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud.
- ii) Contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT.

⁸ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. *Régimen jurídico de la Contratación Estatal*. 3ª Ed. Bogotá: Legis. 2016. p. 59.



FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

iii) Contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos.

iv) Contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos.

v) Contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM.

vi) 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 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».

El segundo inciso del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece que «[...] los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito [...], podrán someterse a los reglamentos de tales entidades». Esto significa que, aunque no sea obligatorio, es posible que el régimen al que se vinculen las partes del contrato respectivo sean las directrices internas de dichos organismos, independientemente de la cuantía de los recursos provenientes de los fondos de los organismos multilaterales de crédito, pues el inciso al que se ha hecho referencia no condiciona la posibilidad de someterse a tales reglamentos a un porcentaje específico. Así lo reitera el inciso quinto del artículo 2.2.1.2.4.4.1. del Decreto 1082 de 2015, cuando establece:



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. (601) 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

Versión: 02

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Fecha:

28 de septiembre de 2022

Página 12 de 24

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

«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».

En concepto con radicado 4201714000006964 del 16 de julio de 2018, esta Subdirección ratificó dicha postura, indicando que «[...] los contratos o convenios financiados con fondos de organismos multilaterales de crédito podrán someterse a sus reglamentos, sin que sea relevante el porcentaje del aporte realizado por ellos, serán sus reglamentos y políticas los encargados de establecer todo lo relacionado con procedimientos de selección, adjudicación, cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pagos y ajustes, sin violar los fines estatales ni el deber de aplicar el Estatuto de la Contratación Pública».

Esta interpretación es acorde con lo expresado por la doctrina. En efecto, para José Luis Benavides, uno de los factores más influyentes en la regulación de los contratos públicos en la actualidad «[...] proviene de la banca multilateral, en particular, para los países latinoamericanos, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo»⁹. Al respecto, el autor mencionado señala:

«[...] el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia, como el Banco mundial, muchos proyectos gubernamentales que se desarrollan mediante la contratación pública. El BID impone igualmente sus reglamentos de contratación, ejerciendo una importante influencia sobre los regímenes internos de contratación, y también estuvo muy presente en los proyectos de participación privada en los proyectos de infraestructura bajo los distintos modelos de concesión, después de los años noventa»¹⁰.

Por su parte, un sector de la doctrina explica que el segundo inciso del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 permite que las entidades estatales que en principio se encuentran sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se rijan por los reglamentos de

⁹ BENAVIDES, José Luis. La internacionalización de los contratos públicos. En: Contratos públicos. Estudios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 41-42.

¹⁰ Ibid., p. 54.



FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

los organismos multilaterales de créditos. En tal sentido, señala que «La excepción bajo análisis abarca la contratación que haga una entidad regida por las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 [...], que va a pagar los contratos que celebre con recursos que haya obtenido de un crédito con un organismo multilateral de crédito»¹¹. Además, comenta que esta remisión efectuada por la Ley 1150 de 2007 a los reglamentos de dichos organismos es integral, en el sentido de que cuando las partes del contrato se someten a dicha normativa, las disposiciones reguladas en los reglamentos prevalecen sobre las del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública¹².

En consecuencia, no cabe duda de que la banca multilateral ejerce una marcada influencia sobre la regulación de la contratación pública, puesto que las entidades estatales pueden someterse a los reglamentos de dichas instituciones. Dentro de los principales organismos multilaterales de crédito para los países de América Latina y del Caribe se encuentra el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–. En efecto, el BID es un organismo que tiene dentro de sus fines promover el desarrollo de los países de la región, a través de la financiación de proyectos que permitan la integración comercial, la reducción de la pobreza, el crecimiento sostenible, entre otros objetivos. Bajo esta perspectiva, «El BID financia programas de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional, transferencia de conocimientos y estudios, incluyendo diagnósticos, estudios de preinversión y sectoriales que apoyan la formulación y preparación de proyectos. Los programas pueden ser destinados a proyectos específicos de un solo país o para el comercio, la integración o iniciativas regionales»¹³.

El segundo inciso del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 permite que las entidades estatales celebren convenios con las personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional –para los objetos contractuales señalados en dicha norma–, pudiendo someterse en tales casos a los reglamentos de dichas instituciones. El legislador no distinguió los aspectos sobre los cuales es factible aplicar los reglamentos de estos organismos internacionales. En consecuencia, ante dicho silencio, debe entenderse que dentro de la remisión también cabe el procedimiento de celebración del contrato. Esto significa que las entidades estatales pueden contratar siguiendo los procedimientos establecidos en los reglamentos de los

¹¹ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 2ª ed. Bogotá: Legis, 2006, p. 53.

¹² *Ibid.*, p. 53.

¹³ En:

<https://www.iadb.org/es/cooperaciontecnica#:~:text=El%20BID%20financia%20programas%20de,formulaci%C3%B3n%20y%20preparaci%C3%B3n%20de%20proyectos.>



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. (601) 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

organismos internacionales a los que alude el citado artículo 20 y no los previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Por otro lado, el mencionado artículo permite que las entidades estatales sujeten los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito los reglamentos de aquellos. De este modo, en sentencia del 26 de agosto de 2015, el Consejo de Estado señaló que para celebrar los contratos financiados con préstamos de organismos multilaterales de crédito las entidades estatales pueden acoger los documentos estándar de licitación de dichos organismos, «apartándose de la estructura del procedimiento licitatorio determinada en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y en los decretos reglamentarios del referido procedimiento»¹⁴, «[...] pero las entidades estatales contratantes no quedan eximidas de cumplir con los principios establecidos en la Constitución Política, en el estatuto de contratación nacional y en las normas legales de carácter imperativo, como por ejemplo, las establecidas para la ejecución del gasto que se encuentre a cargo de la respectiva entidad, según lo indicó la sentencia C- 249 de 2004 emanada de la Corte Constitucional»¹⁵.

Asimismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 25 de septiembre de 2018, explicó el alcance de la remisión a los reglamentos de los organismos multilaterales de crédito, en los siguientes términos:

«i) De acuerdo con lo previsto en el art. 20 de la Ley 1150 de 2007, los contratos financiados con recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito pueden someterse a los reglamentos de tales organismos.

De ser así, el Estatuto de Contratación Pública no será aplicable a los procesos de selección, a la celebración y a la ejecución de estos contratos, a menos que los reglamentos de tales organismos se remitan a las normas de contratación pública nacional, o guarden silencio respecto a determinados aspectos del proceso contractual o de su ejecución. En este último caso, el Estatuto General de Contratación Pública será aplicable de manera supletiva.

ii) Es importante destacar que la posibilidad de inaplicar las normas nacionales de contratación pública a los contratos financiados con recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito es de naturaleza excepcional y, por lo tanto, de aplicación restrictiva.

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 26 de agosto de 2015. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón. Expediente: 38.691.

¹⁵ *Ibid.*



FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Además, dicha posibilidad no se extiende a las normas del régimen presupuestal contenido en la Constitución Política, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en sus demás normas reglamentarias. Este régimen es diferente del consagrado para los contratos estatales regulados por la Ley 80 de 1993 o por los reglamentos de los organismos multilaterales de crédito, aunque se encuentren relacionados e incluso en condición de complementariedad.

Por lo tanto, si bien los contratos financiados con recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito pueden someterse a los reglamentos de tales entidades, permanecen sujetos a los principios y reglas del régimen presupuestal colombiano.

iii) De conformidad con lo expuesto, al procedimiento administrativo contractual y al respectivo contrato financiado con recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito, y sometidos a los reglamentos de tales organismos, les resulta inaplicable por regla general el Estatuto General de la Contratación Pública. Sin embargo, estarán sometidos al Estatuto Orgánico del presupuesto y, entre otras obligaciones, a la obtener el certificado de disponibilidad presupuestal, en cumplimiento del régimen presupuestal analizado en este concepto.

Ahora bien, en cuanto a la oportunidad para expedir el certificado de disponibilidad, tanto el EOP, en su art. 71, como el art. 25 de la Ley 80 de 1993, consagran que este certificado debe expedirse en forma previa a la expedición del acto administrativo que afecte la apropiación presupuestal, como pueden ser los actos expedidos al inicio del proceso de contratación»¹⁶.

Es importante recordar que la regla transcrita fue originalmente contemplada por el derogado artículo 13, numeral 4 de la Ley 80 de 1993¹⁷, el cual fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-249 de 2004. En esta decisión judicial, el alto tribunal enfatizó que este precepto solo podía ser aplicado por la Administración Pública cuando los ingresos o fondos provengan de empréstitos o donaciones de organismos internacionales, lo que lo hace enteramente improcedente cuando se trata de recursos que se encuentran en el presupuesto general de la Nación o de los entes territoriales.

En estos términos la regla de interpretación que fijó la Corte Constitucional en la Sentencia en comento, es clara, al señalar que siempre que se esté en presencia de contratos que se financian con recursos que provengan del organismo internacional, es viable optar por la aplicación de los reglamentos de tales entidades internacionales. *Contrario sensu*, cuando se

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de septiembre de 2018. Consejero Ponente: Edgar González López. Radicado: 11001-03-06-000-2018-00129-00(2389).

¹⁷ Esta norma fue expresamente derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

trate de contratos que se financian con recursos del presupuesto general de la nación, se deberá aplicar el Estatuto General de Contratación Pública.

De conformidad con 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 con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades y en consecuencia sustraerse de la aplicación del Estatuto General de Contratación. Además, es importante destacar que la posibilidad de inaplicar las normas nacionales de contratación pública a los contratos financiados con recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito es de naturaleza excepcional y, por tanto, de aplicación restrictiva.

2.3. Alcance de la reglamentación del artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022

Mediante 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 en sus artículos 2.2.8.3.1. a 2.2.8.3.5, el objetivo (artículo 2.2.8.3.1), naturaleza (2.2.8.3.2), efectividad (2.2.8.3.3.) y participación de socios (artículo 2.2.8.3.4) y destinación (artículos 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 debe aportar una contrapartida de mínimo el 30% de recursos financieros. De lo anterior entonces, se encuentra que esta



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

Versión: 02

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Fecha:

28 de septiembre de 2022

Página 17 de 24

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

norma reglamentó parcialmente el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, pero para su correcto entendimiento, es necesario determinar el alcance del concepto «recursos financieros».

Frente al particular, 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»¹⁸ 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.

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»¹⁹. 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 multas²⁰.

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»²¹. 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 sector²².

¹⁸ Gerencia de Recursos Físicos y Financieros. Programa Administración pública territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. 2008. Pág. 22.

¹⁹ ROMERO ROMERO, Enrique. *Presupuesto Público y Contabilidad Gubernamental*. ECOE ediciones. Quinta Edición. Bogotá. 2013.

²⁰ 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).

²¹ RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda Pública*. Ed. Universidad Externado de Colombia. Decimo primera Edición. Bogotá. 2020.

²² «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.



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

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»²³. 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»²⁴.

Además, el Estatuto Orgánico del Presupuesto preceptuó que las tipologías referidas componen el presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación, en los términos que se expresan a continuación:

«**Artículo 11.** El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El presupuesto de rentas 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, contribuciones parafiscales y recursos de capital hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la nación, y además, se puede inferir que constituyen partidas dinerarias. Por tanto, esta Agencia considera que, conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Ley 1150 de 2007 no existe una definición de recursos financieros. Tampoco el reglamento analizado, esto es, el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022 trae una definición de lo que debe entenderse por recursos financieros.

Sin embargo, de los conceptos precitados puede concluirse que, los recursos financieros del Estado constituyen aquellos ingresos que tienen liquidez. Entonces, debe

»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)».

²³ *Ibid.*

²⁴ Artículo 27 del Decreto 111 de 1996.



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

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 o que pueden constituirse en dinero.

Si se contrasta esta primera conclusión, esto es, la relativa a que los recursos financieros son sumas líquidas de dinero, con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, se tiene 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 comoquiera que esta última disposición es clara al señalar que solo resulta aplicable a recursos financieros, mientras que el párrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, referido señala que los aportes en especie deben ser monetizados.

Así las cosas, en respuesta a la pregunta objeto de su consulta, es imperioso concluir que el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 reglamentó parcialmente lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, pues 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, el Estado, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, puede entregar recursos a socios cooperantes, pero siempre que el 30% del valor del proyecto sea aportado por el organismo internacional, pues el reglamento, como se indicó, estableció un umbral para que las entidades estatales puedan realizar proyectos, iniciativas o



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. (601) 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

Versión: 02

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Fecha:

28 de septiembre de 2022

Página 20 de 24

FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

programas financiados con presupuesto general de la Nación en convenio con organismos internacionales. De modo que, si el socio cooperante cumple con este umbral, da lugar a suscribir el convenio.

3. Respuesta

«Por medio del presente, me permito solicitar su apoyo en la emisión y aclaración de la aplicabilidad de la norma del asunto de la referencia, en especial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, se solicita conceptuar o responder las siguientes dudas, en el marco de un convenio de cooperación internacional a suscribir entre el ICBF y Programa Mundial de alimentos, en el cual el primero aporta más de un 50% de los recursos y cooperante será ejecutor:

1. ¿Es el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, la excepción a la aplicación del artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, cuando señala "podrán someterse a los reglamentos de tales entidades"?
2. ¿Cómo debe entenderse la premisa "podrán someterse a los reglamentos de tales entidades" del inciso segundo del artículo 20 de la ley 1150 de 2007?»

De acuerdo con lo expuesto, el segundo inciso del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 permite que las entidades estatales celebren convenios con las personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional –para los objetos contractuales señalados en dicha norma–, pudiendo someterse en tales casos a los reglamentos de dichas instituciones. El legislador no distinguió los aspectos sobre los cuales es factible aplicar los reglamentos de estos organismos internacionales. En consecuencia, ante dicho silencio, debe entenderse que dentro de la remisión también cabe el procedimiento de celebración del contrato. Esto significa que las entidades estatales pueden contratar siguiendo los procedimientos establecidos en los reglamentos de los organismos internacionales a los que alude el citado artículo 20 y no los previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Por otro lado, el mencionado artículo permite que las entidades estatales sujeten los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito los reglamentos de aquellos. De este modo, en sentencia del 26 de agosto de 2015, el Consejo de Estado señaló que para celebrar los contratos financiados con préstamos de organismos multilaterales de crédito las entidades estatales pueden acoger los documentos estándar de licitación de dichos organismos, «apartándose de la estructura del procedimiento licitatorio determinada en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y en los decretos reglamentarios del referido procedimiento»²⁵, «[...] pero

²⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 26 de agosto de 2015. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón. Expediente: 38.691.



FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

las entidades estatales contratantes no quedan eximidas de cumplir con los principios establecidos en la Constitución Política, en el estatuto de contratación nacional y en las normas legales de carácter imperativo, como por ejemplo, las establecidas para la ejecución del gasto que se encuentre a cargo de la respectiva entidad, según lo indicó la sentencia C- 249 de 2004 emanada de la Corte Constitucional»²⁶.

«3. ¿Cómo debe entenderse y aplicarse el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022?

4. ¿La contrapartida del 30 % del el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, es sobre el total del aporte ICBF o sobre el total del aporte del cooperante internacional?

5. ¿Cómo se deben disponer los recursos financieros de que trata el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, es decir, deben ingresar a las cuentas del ICBF o pueden ser administrados por el cooperante internacional?

7. ¿se materializa el recurso financiero en un convenio de cooperación internacional, cuando el cooperante es el ejecutor del convenio?».

Esta Agencia considera que, conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Ley 1150 de 2007 no existe una definición de recursos financieros. Tampoco el reglamento analizado, esto es, el artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022 trae una definición de lo que debe entenderse por recursos financieros. Sin embargo, de los conceptos precitados 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 o que pueden constituirse en dinero.

En ese orden, si los recursos financieros son sumas liquidas de dinero, es posible concluir que el umbral establecido en el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022, solo resulta aplicable para sumas de dinero. Esto a diferencia de lo señalado en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, cuyo párrafo tercero señala que los aportes en especie deben ser monetizados, lo que por naturaleza excluye de esta previsión dichos aportes.

Debe precisarse además que existe una diferenciación entre el aporte para lograr el objeto del programa, proyecto o iniciativa y la destinación dada a esos recursos en el marco del proyecto pues, a modo de ejemplo, los bienes y servicios que se adquieran no se rigen por el párrafo

²⁶ *Ibid.*



FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. De modo que, esto último es un asunto propio del contrato, y en consecuencia, los bienes y servicios no podrán ser contabilizados dentro del valor del contrato pues en modo contrario se configuraría una doble contabilidad.

De esta manera es forzoso concluir que el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 reglamentó parcialmente lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, pues 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.

Finalmente, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, puede entregar recursos a socios cooperantes, pero siempre que el 30% del valor del proyecto sea aportado 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 modo que, si el socio cooperante cumple con este umbral, da lugar a suscribir el convenio.

«6. ¿En caso de que el recurso financiero del 30 % del artículo 2.2.8.3.4. del Decreto 603 de 2022, pueda ser administrado por PMA en sus cuentas bancarias, y con esto PMA compre bienes y servicios, para la ejecución del convenio, dejaría de ser su aporte en recurso financiero a ser recurso en especie?»

Debe precisarse además que existe una diferenciación entre el aporte para lograr el objeto del programa, proyecto o iniciativa y la destinación dada a esos recursos en el marco del proyecto pues, a modo de ejemplo, los bienes y servicios que se adquieran no se rigen por el párrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. De modo que, esto último es un asunto propio del contrato, y en consecuencia, los bienes y servicios no podrán ser contabilizados dentro del valor del contrato pues en modo contrario se configuraría una doble contabilidad. Esto sin perjuicio de la posibilidad de hacer aportes en especie en los términos del párrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, los cuales no deben contabilizarse dentro del umbral señalado en el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022, pero si deben ser tasados al momento de la celebración del contrato.



FORMATO PQRSD.

Código: CCE-PQRSD-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

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

Atentamente,

*Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio*

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Nina María Padrón Ballestas
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co