

# Acción Social

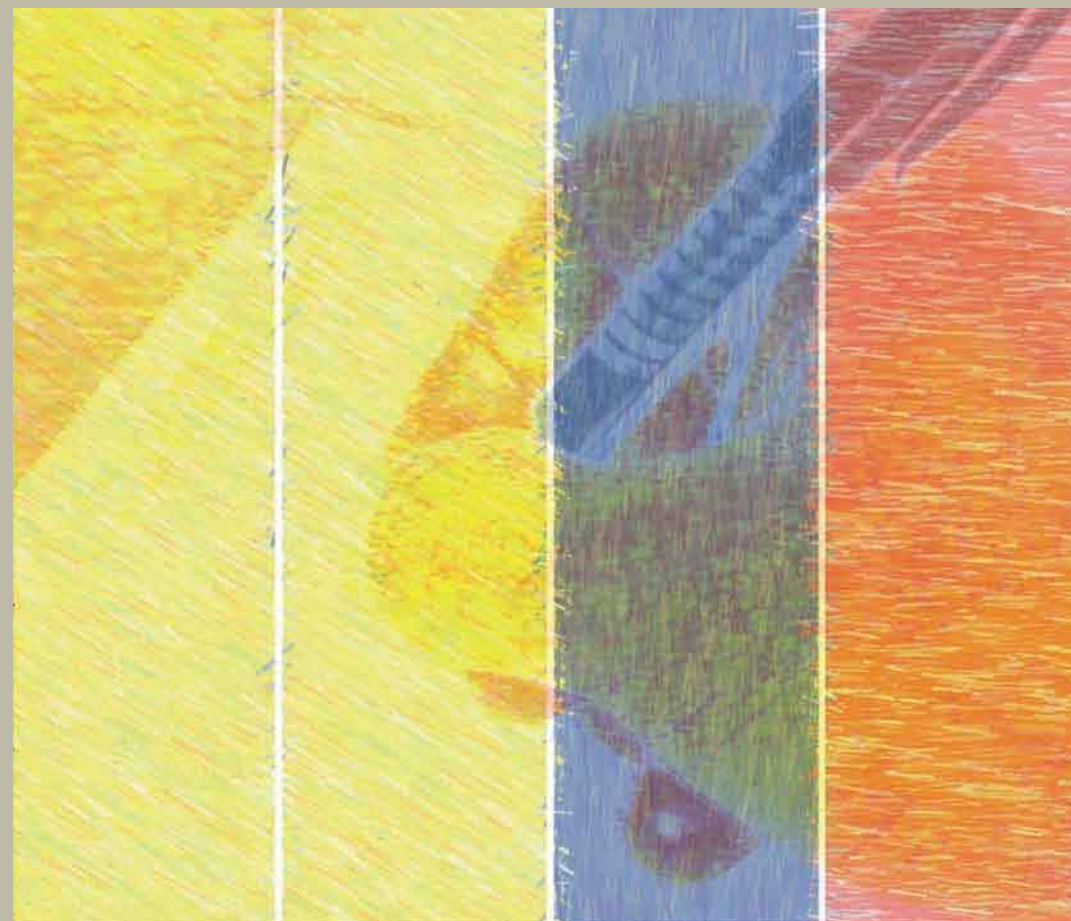
La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia



Libertad y Orden  
**Presidencia**  
República de Colombia

## Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional



La Cooperación Internacional  
y su régimen jurídico  
en Colombia



Libertad y Orden

**Presidencia de la República**  
República de Colombia

# Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

## La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia



Libertad y Orden

**Presidencia de la República**

República de Colombia

# Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

**Álvaro Uribe Vélez**

Presidente de la República

**Francisco Santos Calderón**

Vicepresidente de la República

**Luis Alfonso Hoyos Aristizábal**

Director Agencia Presidencial para la  
Acción Social y la Cooperación Internacional

**Sandra Alzate Cifuentes**

Directora de Cooperación Internacional

**Jorge Enrique Prieto Cardozo**

Subdirector de Ayuda Oficial al Desarrollo

**Ricardo Moisés Melo Acosta**

Subdirector de Nuevas Fuentes de Cooperación

Calle 7 No. 6-54, Piso 2

Tels.: 596 08 00 - 283 05 96 - 283 05 47 - 283 05 14 - Fax: 283 07 05

Correo Electrónico: [cooperacioninternacional@accionsocial.gov.co](mailto:cooperacioninternacional@accionsocial.gov.co)

Página de Internet: [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)

## **Régimen Jurídico de la Cooperación Internacional**

**Edición:**

**Javier Ricardo Morillo Guerrero**

Asesor Jurídico Dirección de Cooperación Internacional – Acción Social

**Asesoría Editorial:**

Área de Gestión de Comunicaciones - Acción Social

**Diseño e impresión:**

Imprenta Nacional de Colombia

**Segunda Edición:** noviembre de 2008

# Contenido

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>PRESENTACIÓN</b> .....                                                                                           | 9  |
| <b>Capítulo 1. La Cooperación Internacional y el Derecho</b>                                                        |    |
| 1.1 El Derecho Internacional                                                                                        |    |
| Antecedentes normativos de la cooperación internacional                                                             | 11 |
| 1.2. La Constitución Política de Colombia y la Cooperación Internacional                                            | 18 |
| 1.3. Desarrollo Normativo de la Cooperación Internacional en Colombia                                               | 19 |
| <b>Capítulo 2. El Derecho de los Tratados</b>                                                                       |    |
| 2.1. Las Convenciones de Viena I y Viena II                                                                         | 31 |
| 2.2. La aprobación de los Tratados en Colombia antes de la entrada en vigor de las Convenciones de Viena y Viena II | 34 |
| 2.3. Terminología de los Tratados                                                                                   | 36 |
| 2.4. Celebración y entrada en vigor de los tratados                                                                 | 38 |
| 2.5. Observancia de los tratados. "Pacta Sunt Servanda"                                                             | 40 |
| <b>Capítulo 3. Fundamentos constitucionales sobre la aprobación de tratados</b>                                     |    |
| 3.1. Competencia del presidente de la República                                                                     | 41 |
| 3.2. Competencia del Congreso de la República                                                                       | 42 |
| 3.3. Control de la Corte Constitucional                                                                             | 42 |
| 3.4. Los tratados internacionales como actos complejos                                                              | 42 |
| 3.5. Los acuerdos complementarios                                                                                   | 43 |
| 3.6. Celebración de acuerdos interadministrativos                                                                   | 46 |

## Capítulo 4. **Legislación interna**

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| 4.1. Régimen general de contratación                  | 47 |
| 4.2. Capacidad                                        | 47 |
| 4.3. Fines de la contratación                         | 47 |
| 4.4. Principios de los contratos estatales            | 48 |
| 4.5. Normatividad aplicable a los contratos estatales | 48 |

## Capítulo 5. **La Cooperación Internacional y el contrato de donación**

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 5.1. Regulación nacional sobre el contrato de donación | 51 |
| 5.2. Garantía constitucional sobre donaciones          | 51 |
| 5.3. Regulación legal                                  | 52 |

## Capítulo 6. **Contratación derivada**

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.1. Concepto y situación actual                                                                | 55 |
| 6.2. Normas de contratación aplicables en la ejecución de recursos de cooperación internacional | 56 |
| 6.3. Ley 1150 de 2007                                                                           | 65 |
| 6.4. Una reflexión final sobre los principios de la contratación y las responsabilidades        | 75 |

## Capítulo 7. **Convenios de cooperación**

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.1. Concepto                                                                                                                | 77 |
| 7.2. Sujetos                                                                                                                 | 77 |
| 7.3. Características                                                                                                         | 77 |
| 7.4. Entrega de recursos del gobierno nacional en convenios de cooperación                                                   | 78 |
| 7.5. Ejecución presupuestal de recursos a través de convenios de cooperación internacional                                   | 78 |
| 7.6. Entrega de recursos en administración no ejecuta el objeto de la apropiación                                            | 81 |
| 7.7. Administración de recursos a través de convenios denominados de convenios de cooperación con organismos internacionales | 82 |



## Capítulo 8. **Convenios interadministrativos**

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 8.1. Concepto            | 87 |
| 8.2. Sujetos o partes    | 87 |
| 8.3. Regulación especial | 87 |

## Capítulo 9. **El presupuesto General de la Nación y los recursos de Cooperación Internacional no reembosable**

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 9.1. La constitución política                                                                                       | 89 |
| 9.2. El estatuto orgánico del presupuesto                                                                           | 89 |
| 9.3. El estatuto orgánico del presupuesto y los recursos provenientes de la cooperación internacional.              | 91 |
| 9.4. Ordenación del gasto                                                                                           | 92 |
| 9.5. Mecanismos de incorporación de los recursos de cooperación no reembolsable al Presupuesto General de la Nación | 93 |
| 9.6. El estatuto organico del presupuesto y las entidades territoriales                                             | 97 |
| 9.7. Canalización de recursos de cooperación por entidades públicas. Voluntad del donante                           | 98 |

## Capítulo 10. **Créditos concesionales** 101

## Capítulo 11. **Exenciones tributarias y la Cooperación Internacional**

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.1. Las exenciones son de creación legal                                                                           | 103 |
| 11.2. Reglas generales                                                                                               | 104 |
| 11.3. Las exenciones tributarias contenidas en los tratados                                                          | 104 |
| 11.4. Las exenciones tributarias contenidas en la legislación nacional para la cooperación internacional             | 105 |
| 11.5. Requisitos generales de la exención de que trata el artículo 96 de la Ley 788 de 2002                          | 106 |
| 11.6. Las exenciones tributarias son del orden nacional                                                              | 107 |
| 11.7. Importaciones y franquicia diplomática                                                                         | 107 |
| 11.8. Importaciones con destino a entidades públicas en desarrollo de proyectos de cooperación. Franquicia ordinaria | 108 |



|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.9. Pago de impuesto de timbre en contratos celebrados con recursos de cooperación internacional               | 108 |
| 11.10. Beneficios tributarios, convenios marco y convenios de donación                                           | 109 |
| 11.11. Retención en la fuente. Convenios cooperación técnica                                                     | 109 |
| 11.12. Exención impuesto de timbre por organismos internacionales y entidades públicas                           | 110 |
| 11.13. Información que deben suministrar las entidades públicas o privadas que celebren convenios de cooperación | 111 |

## Capítulo 12. **Otros aspectos jurídicos de importancia en relación con la Cooperación Internacional**

|                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 12.1. Los documentos de actuación oficial deben ser escritos en lengua española                                                                   | 113 |
| 12.2. Registro de personas jurídicas extranjeras de derecho privado con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia | 113 |

## Suplemento **normativo**

### **NORMAS BÁSICAS**

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| Constitución Política de Colombia          | 117 |
| Código Disciplinario Unico Ley 734 de 2002 | 122 |
| Ley 424 de 1998                            | 122 |
| Decreto 110 del 21 de enero de 2004        | 123 |
| Decreto 1942 de 2003                       | 126 |
| Decreto 2467 de 2005                       | 126 |
| Acuerdo 16 de 2005                         | 144 |
| Acuerdo 019 de 2005                        | 152 |

### **DIRECTIVAS PRESIDENCIALES**

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| Directiva Presidencial No. 11 de 2002 | 159 |
| Directiva Presidencial No. 01 de 2007 | 160 |
| Directiva Presidencial No. 01 de 2008 | 161 |



## NORMAS DE CONTRATACIÓN

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| Inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993         | 163 |
| Decreto 2166 de 2004                                   | 163 |
| Proyecto de Ley 20 de 2005. Comisión I, Senado         | 164 |
| Proyecto de Ley 057 de 2006 Cámara - 20 de 2005 Senado | 168 |

## NORMAS PRESUPUESTALES

|                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Decreto 111 de 1996                                                                                                                                                                                                             | 177 |
| Ley 1169 de 2007                                                                                                                                                                                                                | 183 |
| Proyecto de ley. Proyecto de ley mediante el cual se establecen normas sobre ejecución presupuestal de los recursos de Cooperación Internacional de carácter no reembolsable que recibe el país, destinada a entidades públicas | 184 |
| Proyecto de ley. Texto completo articulado - Proyecto de ley mediante el cual se establecen normas sobre ejecución presupuestal de los recursos de Cooperación Internacional que recibe el país                                 | 194 |

## NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| Artículo 96 de la Ley 788 de 2002 | 197 |
| Decreto 540 de 2004               | 197 |
| Decreto 1012 de 2004              | 199 |
| Decreto 2148 de 1991              | 201 |
| Decreto 2740 de 1993              | 209 |
| Decreto 4660 de 2007              | 212 |

## NORMAS SOBRE VISAS

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| Decreto 4000 de 2004                   | 213 |
| Resolución 255 del 26 de enero de 2005 | 223 |





# Presentación

Junto con los aspectos políticos y técnicos, muy importantes y que le dan vitalidad a la cooperación internacional, existe el ordenamiento jurídico que sirve de base para la gestión de la misma.

El cumplimiento de la misión institucional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, en la forma de coordinación y promoción de la cooperación técnica y financiera de carácter no reembolsable, implica brindar la asesoría y apoyo a los distintos actores de la cooperación internacional, en aquellos aspectos de carácter jurídico relacionados con la concertación, negociación, acuerdo, recepción y ejecución de la cooperación, durante todo el ciclo de vida de los proyectos.

Esta labor se hace aún más importante, dada la multiplicidad de los actores que intervienen en la gestión de la cooperación internacional, la diversidad de temas que son objeto de regulación y de las ramas del derecho que se ocupan de ella.

En suma, se trata de todo un conjunto integrado por normas jurídicas de naturaleza internacional, como los tratados y acuerdos complementarios que los desarrollan; por normas de rango constitucional que establecen los parámetros sobre los cuales se desarrolla la política exterior y el respeto a los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Junto a esos pilares fundamentales de la cooperación, se encuentran también las normas que aprueba el Congreso y las reglamentarias de las mismas que expide el Ejecutivo y su desarrollo administrativo por las distintas entidades que tienen bajo su responsabilidad los diversos temas que encierra la cooperación, tales como la concesión de visas, el régimen de apertura de cuentas corrientes en moneda extranjera, la incorporación de los recursos al presupuesto general de la Nación, la celebración de convenios de cooperación, la aplicación de los reglamentos de contratación de los cooperantes, la celebración y ejecución de contratos financiados con recursos de cooperación internacional, el régimen de importaciones y la aplicación de las exenciones tributarias.

Esta estratégica función de asesoría jurídica y de divulgación de la normatividad internacional ha sido cumplida con una primera publicación en su momento de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – ACCI, hoy ACCIÓN SOCIAL, denominada “Fundamentos Jurídicos de la Cooperación Internacional en Colombia”, puesta a disposición de la comunidad de la cooperación internacional en julio del año 2002, en cuya elaboración intervino de manera importante María Cristina Zea de Durán, Asesora Jurídica de la ACCI en los años anteriores.

La fusión autorizada por el Gobierno Nacional entre la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y la Red de Solidaridad Social, mediante el Decreto 2467 de 2005 y el desarrollo de orden legislativo, reglamentario, jurisprudencial y doctrinario, que han tenido durante el último cuatrienio, diferentes tópicos de la cooperación internacional, ha hecho necesario tratar de manera más integral, complementar y actualizar dicho conocimiento jurídico y en consecuencia presentar a los cooperantes, embajadas, representaciones de los organismos internacionales,

agencias de cooperación, receptores públicos y privados y los ejecutores de la cooperación internacional, la presente publicación, titulada “La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia”.

Se trata de la continuidad de un esfuerzo institucional de análisis y compilación del complejo ordenamiento jurídico tanto internacional como nacional de la cooperación internacional en nuestro país, bajo la orientación, en esta ocasión, del abogado Javier Ricardo Morillo Guerrero<sup>1</sup>, quien ha venido prestando asesoría jurídica a ACCIÓN SOCIAL, en los diversos asuntos de la cooperación internacional, que sin pretender abarcar todos los ámbitos de la misma, recoge los que se han considerado como principales, en aras de su divulgación, interpretación y adecuada aplicación por los destinatarios; un medio de consulta y análisis para los actores de la cooperación internacional y estudiosos del tema.

A través de este documento se evidencia el esfuerzo de orden legislativo del Congreso de la República, el reglamentario del Gobierno Nacional y el institucional a través de la presentación y apoyo de distintas propuestas de modificación de normas que inciden en la eficaz y eficiente recepción y ejecución de la cooperación internacional, como el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, expresiones del firme interés de fomentar la coordinación de la institucionalidad de la cooperación internacional en el país y del grado de avance y cumplimiento de los compromisos internacionales trazados en el Consenso de Monterrey, adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo el 22 de marzo de 2002 y en la Declaración de Nuevo León del año 2004, en los que se invitó a los países en desarrollo a utilizar eficazmente la Ayuda Oficial al Desarrollo - AOD a fin de alcanzar sus metas y objetivos de desarrollo y a comprometerse a establecer marcos normativos y reglamentarios apropiados en los respectivos países, que a la vez de permitir condiciones transparentes y estables, faciliten a las entidades funcionar de manera eficiente y rentable y tener la máxima repercusión en el desarrollo y a la transformación cualitativa de la Administración Pública a través de su modernización, simplificación, descentralización y transparencia; un punto de partida y de reflexión para la anhelada armonización de procedimientos de los cooperantes proclamada en la Declaración de Roma sobre armonización del 25 de febrero de 2003, en la que se plasmó la decisión de armonizar las políticas, procedimientos, y prácticas operacionales de los cooperantes con aquellas de los sistemas de países asociados a fin de mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo y por ende, contribuir a alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio.

Luis Alfonso Hoyos Aristizábal  
Alto Consejero Presidencial.

En junio de 2007 se divulgó la primera edición de esta publicación. A esa fecha, no se tenía aún, el texto final de las modificaciones realizadas por la Ley 1150 de 2007, a lo establecido en el inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993. Agotados los ejemplares de esa primera edición, ACCIÓN SOCIAL ha preparado esta segunda edición, actualizada con esas modificaciones legislativas y el Decreto reglamentario 2474 de 2008, dejando en consideración de los operadores y estudiosos del tema algunos criterios o realizando comentarios sobre los efectos e interpretación de estas normas, en los términos de lo establecido en el inciso 3º del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, dada la multiplicidad de consultas e inquietudes que sobre las mismas han presentado entidades públicas, cooperantes y ejecutores de recursos de Cooperación Internacional. Entre otros aspectos del orden jurídico y de especial interés, también se actualiza en algunos asuntos de naturaleza presupuestal y con la inclusión de la Directiva Presidencial No. 01 de 2008, mediante la cual se imparten directrices sobre la coordinación de la cooperación internacional en el país.

1 Abogado egresado y especializado en Derecho Comercial de la Pontificia Universidad Javeriana y en Contratación Estatal en la Universidad Externado de Colombia.

Javier Ricardo Morillo Guerrero  
Bogotá, noviembre de 2008

# Capítulo

# 1

## La Cooperación

### Internacional y el Derecho

#### 1.1 EL DERECHO INTERNACIONAL

La cooperación internacional encuentra su razón de ser en los principios universales de *solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos* y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana, fin último de la existencia de los Estados.

Es un desarrollo también de los principios de *soberanía, igualdad, corresponsabilidad, interés mutuo, sostenibilidad, equidad, eficacia y preservación del medio ambiente*, muy ligados a las relaciones entre los sujetos del derecho internacional.

Al encontrarse íntimamente ligada a las relaciones internacionales, el fundamento jurídico de la misma debemos encontrarlo en el derecho internacional, aquella disciplina jurídica que regula las relaciones entre los Estados y entre estos y los organismos internacionales.

Podría decirse que en la cooperación internacional, de manera principal, se evidencia aquella veta que ilumina al *jus gentium* y hace que hoy se lo denomine como el derecho de la dignidad humana.

Regulan la forma como se dan las anteriores relaciones, la manera como manifiestan su consentimiento en obligarse, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>2</sup> así como en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, también conocida como Viena II<sup>3</sup>, de las que nos ocuparemos más adelante.

#### ▶▶ Antecedentes normativos de la cooperación internacional

Como connaturales al ser humano y fundamentales para la humanidad, los principios enunciados no son de reciente data.

Antecedentes remotos, asociados generalmente con la paz y la humanización de las bárbaras guerras que la

.....

2 Suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969 y aprobada mediante la Ley 32 de 1985.

3 Suscrita en Viena el 21 de marzo de 1986 y aprobada mediante la Ley 406 de 1997.

precedían, evidencian el grado de desarrollo de las civilizaciones antiguas, quienes empezaron a contemplarlos al regular sus relaciones con los pueblos vecinos y fueron objeto de reconocimiento y protección a través del derecho internacional<sup>4</sup>.

Así, en el Asia Oriental, las culturas hindú y china por influencia de corrientes religiosas (budismo y confucionismo) impusieron tempranamente la condena de la guerra y las ansias de conquista. El *Código de Manú*, como soporte jurídico de la guerra, instituyó que la guerra con justa causa era inevitable pero era necesaria la defensa de las instituciones y la *protección de la población no beligerante con medidas de promoción y desarrollo laboral y el amparo a los desarmados, indefensos y fugitivos*. La filosofía política china basada en la idea de dominación universal “China –Imperio del Centro– y su emperador –Hijo del Cielo–” influyó para que en los convenios internacionales los chinos resultaran constituyéndose en los gestores de las “*concesiones graciosas*”.

En el Antiguo Oriente, después de un conflicto armado con Egipto, surgió un tratado llamado a revolucionar las relaciones internacionales de la época que establecía, bajo la advocación de los dioses, una paz, *una amistad perpetua y un compromiso de solidaridad frente a los enemigos internos y extranjeros*, estableciendo, además, con un carácter superior *los primeros tratados de extradición de la humanidad*, antecedente pues de la cooperación judicial. Entre el rey Ebba y el soberano de Asiria establecieron *relaciones de amistad* y de comercio entre los dos soberanos y fijaron sanciones que se deben aplicar a los delitos cometidos por sus súbditos respectivos. Puede mencionarse, de igual manera, el *tratado de amistad* entre el “Gran rey” de Akkad, Naram-Sin (hacia el siglo XXII a. C.), y el soberano de Elam.

En Israel, bajo una creencia religiosa, se desarrolló un valioso criterio de supuestos éticos en el derecho internacional como el *ideal de amistad* y cuyos gestores fueron los profetas, obrando bajo el concepto mesiánico de paz. La concepción de destierro, discordia, guerra e injusticia fueron arquetipos que comenzaron a hacer curso en toda la humanidad.

El mundo de los estados del Antiguo Oriente conoció un derecho internacional bastante expandido y con sólidas formas de intercambio entre los estados, embajadas, derecho de asilo, tratados de amistad, alianzas, asistencia jurídica entre los estados, permitiendo un deber recíproco de extradición.

El sistema jurídico-internacional de Cartago estaba determinado por el mar y su núcleo lo constituían los intereses comerciales. El estado se limitaba a asegurar la extensa red de factorías y centros mercantiles con su poderío naval y tratados con otras potencias, antecedente de la cooperación comercial<sup>5</sup>.

El pueblo romano, caracterizado por la fortaleza del derecho, fundamentó su relación jurídica sobre la base de la igualdad justianiana y ordenó conceptualmente la amistad con lo demás pueblos firmando tratados de amistad, neutralidad, y tratados que establecían relaciones de corte, de clientela y de sumisión con aquellos vencidos en el campo de batalla o sin igualdad de derechos. Las ideas del *pax romana*, de la *aequitas*,

de la *fides* y del *ius gentium* fueron también el legado más valioso que al término de su evolución había de transmitir el derecho romano al naciente occidente cristiano.

Para Francisco Suárez (1548-1617), “la razón esencial del derecho internacional consiste en que el género humano, aunque dividido en reinos y naciones diferentes,

4 Estos antecedentes son reseñados con especial detenimiento en la obra de Luis Fernando Álvarez Londoño S.J. Historia del Derecho Internacional Público, Estudios de Derecho internacional 3, Pontificia Universidad Javeriana.

5 Alfred Verdross. Derecho Internacional Público, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1976, pág. 42, citado ibidem.

tiene, sin embargo, cierta unidad no solo específica, sino también cuasipolítica y moral, que resulta del proceso natural del amor y de la caridad mutua que debe extenderse a todos, aun a los extranjeros, de cualquier nación que sean..."<sup>6</sup>.

La Cooperación Internacional se desarrolló en los campos técnicos y mercantiles. Todos los tratados de paz del siglo XVIII contenían disposiciones de carácter comercial. Así, en los tratados de comercio de Utrecht, concertados por Francia con Gran Bretaña y Holanda, se convino la libertad de comercio entre ambas partes contratantes: sus respectivos súbditos disfrutaban de todos los privilegios y libertades que en el futuro pudieran concederse a otra nación, y entonces aparece por vez primera la cláusula de la nación más favorecida. En ambos estados contratantes se les concedía recíprocamente a los respectivos súbditos el derecho de viajar y el derecho de residencia, la libertad de testar y el libre ejercicio de su culto; los comerciantes estaban exceptuados de la obligación de depósito y pagaban solamente los derechos normales de aduanas y de tránsito, pero ningún impuesto más; y también se abolieron los impuestos especiales de carga de los barcos, y a los comerciantes extranjeros se les concedió el derecho a designar sus propios notarios y abogados. Francia y Gran Bretaña se otorgaron recíprocamente el derecho a enviarse cónsules para representar sus intereses en el otro país.

Fueron surgiendo posteriormente los organismos internacionales, como una influencia de las teorías de Francisco Suárez, quien fue el primero de los tratadistas del derecho de gentes en señalar la posibilidad de una organización de la comunidad internacional, al observar que los Estados son libres de renunciar a la guerra como medio de conseguir su derecho, pudiendo instituir una instancia supranacional de decisión con poder coercitivo<sup>7</sup>. Para Kant la moral prescribe a los Estados que se asocien en una organización pacífica bajo leyes racionales. Más como quiera que los Estados se resistan a la implantación de una república universal, propone Kant como solución supletoria, una sociedad de naciones con un congreso permanente de Estados, cuya tarea ha de consistir en la resolución pacífica de todos los litigios internacionales<sup>8</sup> y junto con estas doctrinas, surge la Cruz Roja (CICR) fundada por Henri Dunant en 1863, organización reconocida por la comunidad de los estados como sujeto limitado del derecho internacional público, en calidad de institución humanitaria<sup>9</sup>, antecedente pues de esta modalidad de cooperación internacional.

Como antecedentes más próximos y en particular del siglo XX, consideramos de importancia reseñar los siguientes:

## ▶▶ Pacto de la Sociedad de Naciones<sup>10</sup>

Se crea la Sociedad de Naciones. Pretende asegurar la seguridad colectiva, la seguridad de cada uno de sus miembros, a través de la unión de todos contra un eventual agresor. Allí se dispuso que los miembros de la sociedad se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y la niñez, evitar y combatir las enfermedades, darán un trato equitativo a los indígenas, la sociedad inspeccionará los acuerdos sobre trata de mujeres y niños, opio y drogas perjudiciales.

- 6 De legibus, Lib. II, Cap. XIX, No. 9; Vitoria y Suárez, pág. 169.
- 7 De leg., II, cap. IX, núm. 8. Cf. También De Bello, sección 6, núm. 5.
- 8 La Metafísica de las costumbres (1797), I, págs. 54 y 51.
- 9 Segunda Convención de Ginebra de 1906 y Tercera de 1929, el Pacto de la S.D.N. artículo 25, el Convenio relativo a prisioneros de guerra, de 27 de julio de 1929, por su parte, reconocieron al Comité Internacional de la Cruz Roja en todo lo que atañe a su labor humanitaria. Así mismo, el Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra confiere también al Comité Internacional de la Cruz Roja un estatuto jurídico internacional, al confiarle en determinadas circunstancias las tareas de las potencias protectoras.
- 10 Firmado en Versalles el 28 de junio de 1919.

## ▶▶▶ Carta de las Naciones Unidas<sup>11</sup>

Establece la Organización de las Naciones Unidas. Tiene como propósitos mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar entre las naciones relaciones de amistad y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales (Capítulo I). Con esos fines, los Estados de manera conjunta o separada se comprometieron a tomar las medidas para cumplir con dichos propósitos, promover niveles de vida más elevados y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, solucionar problemas sanitarios y a fomentar cooperación internacional en el orden cultural y educativo. Se institucionalizaron los “organismos especializados”<sup>12</sup> de las Naciones Unidas, para la realización de dichos propósitos. (Capítulo IX).

## ▶▶▶ Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE)

Creada en 1948, principalmente para cumplir con el objetivo de reconstruir las economías y las sociedades europeas destruidas por la guerra, resultante del denominado Plan Marshall.

## ▶▶▶ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE<sup>13</sup>

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tiene por objetivo promover políticas para alcanzar el más alto crecimiento económico sostenible y empleo y un creciente nivel de vida en los países miembros, al tiempo que se mantiene la estabilidad financiera y, por lo tanto, se contribuye al desarrollo de la economía mundial; contribuir a una firme expansión económica en los países miembros así como los no miembros, en vías de desarrollo económico; y contribuir con la expansión del comercio mundial en base multilateral y no discriminatoria, de conformidad con los compromisos internacionales.

A fin de alcanzar estos objetivos, la OCDE ha creado cierto número de comités especializados. Uno de ellos es el Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, cuyos miembros han decidido, de común acuerdo, garantizar una expansión del volumen agregado de recursos totales disponibles para países en desarrollo y mejorar su eficacia. Con este fin, los miembros periódicamente revisan en conjunto tanto el volumen como la naturaleza de sus aportes para programas de ayuda, bilateral y multilateral, y consultan entre sí sobre todos los demás asuntos relevantes de sus políticas de ayuda al desarrollo.

## ▶▶▶ Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas<sup>14</sup>

En la que se proclama el principio de “La obligación de los Estados a cooperar entre sí, de conformidad

11 Firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

12 OIT, 1946; FAO, 1945; UNESCO, 1946; OMS, 1946; Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, 1945; Organización de Aviación Civil Internacional, OACI, 1947; Unión Postal Universal, UPU, 1948; UIT, 1947; OMPI, 1950, entre otras.

13 Se creó en virtud del Artículo 1 de la Convención suscrita en París el 14 de diciembre de 1960, que entró en vigencia el 30 de septiembre de 1961.

14 Aprobada por la Asamblea General el 12 de noviembre de 1970.



con la carta”, independientemente de las diferencias de sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diferentes esferas económicas, social, cultural, de la ciencia y tecnología, la cultura y en especial cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo. Promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias.

## ▶▶▶ Declaración de Buenos Aires

En la que se adoptó el Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, CTPD<sup>15</sup>.

## ▶▶▶ Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena<sup>16</sup>

Reafirman el derecho al desarrollo como universal e inalienable e integrante de los derechos humanos fundamentales. Establecen que los estados deben cooperar mutua y eficientemente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo, teniendo en cuenta además el medio ambiente. Invitan a que la comunidad internacional siga dando alto grado de prioridad al alivio y eliminación de la pobreza extrema, que inhibe el disfrute de los derechos humanos. Ordena, a la comunidad internacional tomar medidas para prevenir y combatir el terrorismo y el tráfico de drogas, como actividades que son orientadas a la destrucción de los derechos humanos, la libertad y la democracia y la seguridad de los Estados. Recomendación, proporcionar más recursos para establecer y fortalecer acuerdos regionales de promoción y protección de los derechos humanos.

## ▶▶▶ Cumbre del 2000. Metas del Milenio

Adoptados en 2000 por los gobiernos de 189 países como un compromiso para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo, teniendo en cuenta el año 2015 para su realización, con el propósito fundamental de erradicar la pobreza extrema y el hambre, universalizar la educación primaria, promover la equidad entre los géneros, mejorar la salud, revertir el deterioro ambiental y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

## ▶▶▶ Consenso de Monterrey<sup>17</sup> y la “Declaración de Nuevo León”

Los países desarrollados reconocieron la importancia de apoyar a los países de medianos ingresos, mediante la cooperación internacional, en sus esfuerzos para erradicar la pobreza, aumentar la cohesión social, así como promover el desarrollo económico sostenible y el desarrollo institucional. Reconocieron la necesidad de aumentar sustancialmente la AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluso los consignados en la Declaración del Milenio.

Invitaron a los países en desarrollo a utilizar eficazmente la AOD a fin de alcanzar sus

15 Suscrita en Buenos Aires el 12 de septiembre de 1978.

16 Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

17 Adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo el 22 de marzo de 2002. La Declaración de Nuevo León es del año 2004.



metas y objetivos de desarrollo y se comprometieron a establecer marcos normativos y reglamentarios apropiados en los respectivos países que, a la vez de permitir condiciones transparentes y estables, faciliten a las entidades funcionar de manera eficiente y rentable y tener la máxima repercusión en el desarrollo. Se comprometieron a la transformación cualitativa de la Administración Pública a través de su modernización, simplificación, descentralización y transparencia. Asimismo, a ampliar sus esfuerzos para mejorar el clima de inversión en sus países y promover la responsabilidad social de las empresas. También, a incrementar la transparencia de las organizaciones internacionales de las cuales son miembros a través del fortalecimiento de sus mecanismos de rendición de cuentas.

Los anteriores compromisos fueron ratificados en la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, realizada en Guadalajara, México, los días 28 y 29 de mayo de 2004, en donde los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y de la Unión Europea, se reunieron y destacaron la importancia de instrumentar los compromisos asumidos en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo en todos sus aspectos.

### ▶▶ Declaración de Roma sobre armonización<sup>18</sup>

Resultado de la misma, la decisión de armonizar las políticas, procedimientos, y prácticas operacionales de los cooperantes con aquellas de los sistemas de países asociados a fin de mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo y, por ende contribuir a alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM).

Los cooperantes manifestaron que les inquieta observar cada vez más pruebas, de que con el tiempo, la totalidad y gran variedad de requisitos y procesos de donantes para la preparación, entrega de, y seguimiento a la ayuda al desarrollo reducen la limitada capacidad de los países asociados y les ocasionan costos de transacción improductivos. Asimismo fueron conscientes de las inquietudes de los países asociados de que las prácticas de los donantes no siempre coinciden con las prioridades y sistemas de desarrollo nacionales, incluyendo sus ciclos de planificación de presupuesto, programas y proyectos, y los sistemas de gasto público y administración financiera. Reconocieron entonces, que estos temas requieren la acción urgente, coordinada y sostenida para mejorar nuestra eficacia en el terreno.

Los cooperantes consideraron de gran importancia que los países receptores asuman un mayor liderazgo en la coordinación de la ayuda al desarrollo, y que se le asista en mejorar su capacidad para ello. Los países receptores, por su parte emprenderán las reformas necesarias para permitir progresivamente que los donantes confíen cada vez más en los sistemas nacionales, gracias a la adopción de principios o estándares internacionales y a la aplicación de buenas prácticas. El elemento clave que orientará esta tarea será el plan nacional que reconozca diversas modalidades de ayuda (proyectos, enfoques sectoriales, y apoyo al presupuesto o balanza de pagos), y asegure la participación de la sociedad civil, incluyendo al sector privado.

### ▶▶ Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo<sup>19</sup>

18 25 febrero de 2003.

19 París, 2 de marzo de 2005

Los Ministros de países desarrollados y en desarrollo, Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales



y bilaterales, manifestaron estar resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar la manera como se suministra y gestiona la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Reconocieron que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países receptores reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo.

Reafirmaron los compromisos realizados en Roma –Foro de Alto Nivel sobre armonización en Roma (febrero de 2003)– de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. Los animó que muchos donantes y países receptores están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden.

Manifestaron que el hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país receptor para desarrollar, aplicar y responder por sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento.

Manifestaron receptores y donantes el interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales.

## **Reunión en Londres sobre el apoyo internacional a Colombia. Declaración de Londres**

El día 10 de julio de 2003 se reunieron en Londres altos representantes de los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, la Unión Europea, Japón, México, Noruega, Suiza y los Estados Unidos de América y de la Comisión Europea, la ONU y sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI y el Banco Mundial para examinar la situación en Colombia. Todos los representantes gubernamentales presentes reafirmaron su firme apoyo político al Gobierno de Colombia y a sus esfuerzos por dar solución a las amenazas a la democracia, el terrorismo creciente, el narcotráfico, las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional y la seria crisis humanitaria del país.

Los cooperantes participantes en la reunión decidieron llevar a cabo una revisión y reorientación de sus programas de cooperación y poner un énfasis particular en contribuir al fortalecimiento de las instituciones estatales, al alivio de la crisis humanitaria, la protección de los derechos humanos y de las actividades ambientales y a la creación de alternativas a la producción de narcóticos. Tras haber tomado nota de las prioridades del Gobierno de Colombia en estas esferas, convinieron en estudiar la manera de conseguir que sus programas de cooperación resultaran más eficaces, a la luz de la situación actual en Colombia.

## **Declaración de Cartagena**

Los días 3 y 4 de febrero de 2005, se llevó a cabo en Cartagena de Indias la segunda reunión de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, con el fin de continuar el diálogo político y de cooperación iniciado en Londres el 10 de julio de 2003.

Contó con la presencia de altos representantes de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Japón, México, Noruega, Suiza, la Unión Europea y sus países miembros, la Comisión Europea, el Sistema de Naciones Unidas, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y del Gobierno colombiano.

Los representantes gubernamentales presentes, miembros del G-24, reafirmando la Declaración de Londres, subrayaron la importancia de los procesos que allí se iniciaron. Adicionalmente, reconocieron los esfuerzos realizados, los mecanismos establecidos, como la Comisión de Seguimiento, y los logros obtenidos por el Gobierno de Colombia en relación con dicha Declaración.

Reafirmaron su respaldo al Gobierno colombiano en sus esfuerzos por fortalecer el bienestar y la seguridad de todos los ciudadanos, así como en la lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas. Reconocieron los progresos que se vienen dando en un contexto democrático, mejorando la gobernabilidad, promoviendo la presencia institucional y de los organismos de control para asegurar el respeto a la ley y a los derechos humanos en todo el territorio nacional y, cuando tenga aplicación, al Derecho Internacional Humanitario.

Destacaron la importancia del proceso de discusión para la construcción de la Estrategia de Cooperación Internacional, en la que participaron activamente las entidades públicas nacionales, la comunidad internacional y la sociedad civil. Al mismo tiempo, valoraron la disposición del Gobierno de Colombia de brindar espacios de participación democrática y lo animaron a que continúe trabajando en esta vía.

Se comprometieron a continuar apoyando, de manera decidida y concreta, la Estrategia de Cooperación Internacional, de acuerdo con las prioridades establecidas en los seis Bloques Temáticos: “Bosques; Reincorporación a la Civilidad; Desarrollo Productivo y Alternativo; Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos; Programas Regionales de Desarrollo y Paz; Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria”. En este contexto reconocieron el compromiso de los gobiernos con las Metas del Milenio.

Destacaron el apoyo brindado por la comunidad internacional y la importancia del diálogo y cooperación entre el Gobierno de Colombia y la sociedad civil en toda su diversidad, incluyendo el sector privado. Reafirmaron su compromiso con el Gobierno para seguir trabajando de forma coordinada, con la participación de la sociedad civil y los organismos internacionales pertinentes, dentro del marco del Proceso de Londres.

## 1.2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Sin perjuicio de otras disposiciones de esta naturaleza, que regulan algunos aspectos relacionados con la cooperación internacional, de las que nos ocuparemos en acápites posteriores, en particular, la Constitución Política de Colombia contempla que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional,



en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia<sup>20</sup>.

Así mismo, se consagran unos principios reguladores de las relaciones internacionales, disponiendo que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional<sup>21</sup>.

La integración latinoamericana tiene un especial significado para nuestro Constituyente, para quien el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del parlamento andino y del parlamento latinoamericano<sup>22</sup>.

La competencia en esta materia se encuentra asignada al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, quien dirige las relaciones internacionales, celebra con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios, que se someten a la aprobación del Congreso<sup>23</sup>.

En relación con las donaciones, el artículo 62 de la Constitución Política de Colombia establece que el destino de las donaciones, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca, en cuyo caso la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar.

## 1.3. DESARROLLO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA

### 1.3.1. ANTECEDENTES

#### 1. La Ley 19 de 1958

Con la Ley 19 de 1958<sup>24</sup>, se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, bajo la personal dirección del Presidente de la República y entre otros objetivos, con el de organizar el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por países amigos y las entidades internacionales.

20 Artículo 9º. En relación con este tema, nuestra Corte Constitucional ha manifestado que resulta primordial señalar, para efectos del asunto bajo examen, lo dispuesto en el artículo 9o. superior, según el cual las relaciones exteriores del Estado se basan "en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia". Esta máxima fundamental –consagrada así por el Constituyente– significa ni más ni menos que nuestro país se acoge en un todo a los principios del derecho internacional que han sido aceptados, no solo dentro de los parámetros de los tratados públicos ya sean estos bilaterales o multilaterales, o de los acuerdos suscritos dentro del marco de los organismos internacionales a los cuales el Estado ha adherido –en particular, la Organización de las Naciones Unidas, ONU–, sino también a aquellos que se derivan de los usos y costumbres internacionalmente consagrados. Expediente D-798 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 538 (parcial) del decreto 2700 de 1991. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995).

21 Artículo 226. Sobre el particular ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia C-294 de 2004, con ponencia del Dr. Jaime Araújo Rentería que, dadas las necesidades, exigencias y oportunidades que plantea el concierto de las naciones, le corresponde al Estado asumir una posición activa frente a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Esto es, en el entendido de que Colombia como Nación es un sujeto de derecho en el conjunto ecuménico de países, que tiene ciertas necesidades que solo puede resolver con el concurso de otros Estados o entidades de derecho internacional, le corresponde promover de manera individual o colectiva las mencionadas relaciones internacionales, sin perder de vista que en los tratados o convenios que celebre deben quedar debidamente protegidos sus derechos en cuanto Nación, al igual que los de sus habitantes. A lo cual han de concurrir cláusulas contractuales presididas por un sentido de justicia vinculado a la construcción de un progresivo equilibrio internacional, a una relación costo-beneficio que le depare balances favorables a los intereses nacionales y a la creciente cualificación de la presencia nacional dentro de las diversas esferas de acción que comprende el acontecer internacional.

22 Artículo 227.

23 Artículo 189.

24 Mediante esta ley se creó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

El Presidente Alberto Lleras Camargo, mediante el Decreto 239 del 31 de enero de 1959, asignó a la Sección de Asistencia Técnica en coordinación con la Sección de Proyecciones y Objetivos de Desarrollo y Control de Ejecución de Planes, las funciones de examinar y establecer, los campos en que sea más urgente el concurso de la asistencia técnica de las Naciones Unidas, Gobiernos extranjeros u organismos internacionales y sugerir al Consejo la forma de procurarla.

Antecedentes normativos mencionados, que vislumbraban la importante necesidad desde esa época, de ordenar y priorizar la demanda de cooperación y de alinearla con los objetivos y planes de desarrollo del país.

## 2. División Especial de Cooperación Técnica Internacional, DECTI

Dentro de los antecedentes normativos más próximos de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia encontramos el artículo 78 del Decreto 2410 de 1989 que atribuía a la División Especial de Cooperación Técnica Internacional, DECTI, del Departamento Nacional de Planeación las funciones de orientar, promover y realizar, en coordinación con los organismos y entidades pertinentes, la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de cooperación técnica internacional, de acuerdo con la política exterior del país y los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Así mismo, el artículo 14 del Decreto 2126 de 1992 que atribuía a la Dirección General de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores, las funciones de articular la Cooperación Internacional con los objetivos generales y estrategias de la política exterior del país y proponer las pautas de negociación en la materia y orientar, promover y coordinar con las entidades correspondientes la Cooperación Internacional;

Posteriormente, en el año 1995, mediante el Decreto 1347 de 1995, se creó el Consejo Nacional de Cooperación Internacional, con funciones de recomendar los lineamientos generales que deben guiar las demandas de cooperación internacional y las acciones de cooperación horizontal que realice el país; estudiar y aprobar los proyectos de cooperación internacional no reembolsable que sean presentados por las instancias nacionales, a través de la División Especial de Cooperación Técnica Internacional del Departamento Nacional de Planeación; coordinar las necesidades específicas de cooperación que requiere el país, buscar acciones concretas vinculadas con estas y promover actividades de cooperación horizontal. Así mismo, se instituyó el Comité Intersectorial de Cooperación Internacional, como la instancia de enlace y articulación de las entidades demandantes de cooperación internacional y oferentes potenciales de cooperación técnica, adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

## 3. El Documento CONPES 2768 del 22 de marzo de 1995

Contiene tanto el análisis de la situación para esa época de la cooperación internacional, la reorientación de la cooperación tendiente a apoyar pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo, como la necesidad de establecer unos órganos que se encarguen de velar por la coordinación nacional de la Cooperación Internacional que reciba y otorgue el país.

Propone la creación de una Agencia de Cooperación Internacional adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

#### 4. El documento CONPES 2968 de 1997

Trae una nueva orientación y enfoque de la cooperación internacional mediante la definición de lineamientos de política que permita la consolidación de la cooperación como instrumento de apoyo al desarrollo<sup>25</sup>.

#### 5. La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI

Las intenciones contempladas en los documentos CONPES de los años 1995 y 1997 fueron cristalizadas con la expedición de la Ley 318 de 1996 y el Decreto 2807 de 1997, mediante los cuales se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – ACCI y se establecieron sus estatutos.

Dicha entidad contaba en su estructura orgánica con el Consejo Directivo, un director y tres subdirecciones de proyectos, programación y de Cooperación Técnica entre países en desarrollo, así como con una División Administrativa y Financiera.

La ACCI fue creada con la naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Nacional de Planeación, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y tuvo como objeto esencial la coordinación, administración y promoción de la totalidad de cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas, así como de los recursos que se obtengan como resultado de operaciones de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.

Mediante el Decreto 1320 de julio 13 de 1999 se adscribió al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Mediante el Decreto 1540 de junio 6 de 2003 se adscribió al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Cabe resaltar que bajo la Ley 318 de 1996, todas las entidades del Estado estaban obligadas a canalizar la totalidad de las solicitudes de cooperación internacional a través de la ACCI, pudiendo su junta directiva establecer excepciones a esta obligación, bajo la condición de que las entidades cobijadas por este tipo de excepción serían coordinadas para los efectos pertinentes por la agencia de cooperación y mantendrán con esta un permanente flujo de información. Establecía dicha norma que los planes, proyectos y programas de cooperación internacional serán propuestos a los potenciales cooperantes, en forma exclusiva por la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional si previamente habían sido aprobados por la junta directiva. Esta aprobación procedía tras la valoración que la junta hacía de las recomendaciones contenidas en el estudio previo que de los proyectos, planes y programas correspondía al Comité Intersectorial de Cooperación Internacional y a la dependencia competente en la agencia, de conformidad con los artículos 8 y 18 de esta Ley.

25 Estos documentos, pueden consultarse en la página web del Departamento Nacional de Planeación: <http://www.dnp.gov.co>

### 1.3.2. MARCO NORMATIVO VIGENTE

En forma adicional a la normatividad de carácter constitucional que hemos reseñado, en la actualidad el marco normativo de la cooperación internacional en Colombia, está dado por el Decreto 1942 del 11 de julio de 2003 y el Decreto 2467 expedido por el Presidente de la República el 19 de julio de 2005, con base en las facultades constitucionales y legales en especial de las señaladas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política y en los literales b) y e) del artículo 2° de la Ley 790 de 2002. Este marco normativo, junto con la Directiva Presidencial No. 01 de 2008 y las normas que asignan funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, DAPR, definen la institucionalidad de la cooperación internacional en el país.

Cabe distinguir entre dos modalidades de la cooperación internacional, a efectos de determinar el grado de competencia de ACCIÓN SOCIAL y otras entidades sobre las mismas:

- a) La cooperación reembolsable (créditos concesionales), que recibe tratamiento de crédito y por tanto debe ceñirse a la regulación existente para el empréstito, en cuya gestión interviene ACCIÓN SOCIAL, pero cuyo trámite de aprobación y contratación es de la competencia del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- b) La cooperación no reembolsable, respecto de la cual ACCIÓN SOCIAL tiene la coordinación, articulación y promoción en el país.

#### 1. El Ministerio de Relaciones Exteriores

De conformidad con lo establecido en el Decreto 110 de 2004, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, proponer, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia y administrar el servicio exterior de la República.

En particular, el artículo 1° del Decreto 1942 del 11 de julio de 2003 asignó al Ministerio de Relaciones Exteriores la función de formular y orientar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades.

De lo anterior, puede deducirse que las funciones asignadas por el Presidente de la República al Ministerio de Relaciones Exteriores tienen el carácter de ser generales y principalmente de formulación y orientación de políticas y de coordinación en materia de relaciones exteriores, las Agencias del Estado y las actividades de la Administración Pública, en todos sus órdenes y niveles.

Nótese cómo el Decreto 2467 de 2005, al asignar funciones a ACCIÓN SOCIAL, utiliza las expresiones “coordinar el desarrollo de la política que en materia de cooperación fije el Ministerio de Relaciones Exteriores”, “administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores”, en el sentido de que es el ente que imparte las directrices en materia de cooperación internacional.



Bajo los anteriores parámetros debe entonces interpretarse y encontrarse la armonía funcional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores como ente principalmente de formulación y orientación de política en materia de cooperación internacional; el DAPR, a quien le corresponde la orientación y control y evaluación general de las actividades de ACCIÓN SOCIAL y orienta y coordina el cumplimiento de las funciones a cargo de la misma y, en tercer lugar, armonía de los roles anteriores y los de ACCIÓN SOCIAL, claramente definidos en el Decreto 2467 de 2005, que aun cuando goza de autonomía administrativa está sujeta al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual está adscrita<sup>26</sup>.

Al respecto el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política establece que corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, modificar la estructura de los Ministerios y demás organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. La Ley 489 de 1998 estableció dentro de dichos principios y reglas generales que se debería evitar la duplicidad de funciones entre las entidades públicas, que como queda visto no existen en materia de cooperación internacional, dado el rol específico que la norma ha encomendado a cada uno de ellos.

En el capítulo final de esta publicación pueden consultarse las funciones asignadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Viceministro de Asuntos Multilaterales y a la Dirección de Cooperación Internacional del mismo.

## 2. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, DAPR

El artículo 2º del Decreto 1942 de 2003, estableció que el DAPR, bajo a dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, participará en la administración y promoción de la cooperación internacional, técnica y financiera.

De conformidad con lo establecido en los artículos 41 y 68 de la Ley 489 de 1998, al DAPR le corresponde la orientación y control y evaluación general de las actividades de ACCIÓN SOCIAL y orienta y coordina el cumplimiento de las funciones a cargo de la misma.

## 3. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL

Mediante el Decreto 2467 del 19 de julio de 2005 se fusionó el establecimiento público “Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI” al establecimiento público “Red de Solidaridad Social”, que en adelante se denominará Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, conservó la naturaleza jurídica que tenía la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, de establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En forma adicional, el mencionado decreto, teniendo en cuenta que la entidad resultante desarrollará programas orientados a atender y



asistir a la población vulnerable y vulnerada y que el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, ejecutaba programas para atender esta población, es decir, familias pobres, familias vinculadas a cultivos ilícitos y familias afectadas por la violencia y la marginalidad, estableció que el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, debe funcionar en ACCIÓN SOCIAL.

Los Estatutos Internos de ACCIÓN SOCIAL fueron adoptados por el Consejo Directivo, mediante el Acuerdo 16 del 8 de mayo de 2006.

Se resaltan enseguida aquellos aspectos de carácter misional, que en relación con la Ley 318 de 1996 se consideran relevantes, renovadores y fruto de la fusión de la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ordenada mediante el Decreto 2467 de 2005.

- Funciones que bajo la Ley 318 de 1996 estaban atribuidas a la Junta Directiva, como la de aprobar programas, proyectos y actividades de cooperación internacional que el país desee recibir u otorgar y adoptar las metodologías y procedimientos que deberán observar las dependencias correspondientes de la agencia para llevar a cabo el estudio de programas y proyectos y la aprobación de los manuales de funciones, pasaron al Director General, conservando la natural función de este órgano colegiado, de orientación de políticas y seguimiento a la gestión de la entidad.
- Con el Decreto 2467 de 2005 se eliminó la referencia a la canalización de la totalidad de las solicitudes de cooperación que el país recibe, pues dentro del objeto de la ACCI, se encontraba que todas las entidades del Estado quedan obligadas a canalizar la totalidad de las solicitudes de cooperación internacional a través de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Lo anterior, desconocía la multiplicidad de modalidades y actores de la cooperación internacional y que ellos actúan en el nivel nacional, territorial y con el sector privado, función que no se encontraba acorde con la estructura de la entidad y el nivel, que es del orden nacional. En este sentido ese ambicioso objetivo posteriormente debió atemperarse, ajustándolo a la realidad de los distintos procesos de la cooperación internacional, permaneciendo la facultad de coordinación de la misma y el apoyo a las entidades públicas nacionales, territoriales y privadas en relación con la ayuda oficial al desarrollo, como misión principal.
- Se eliminó el Comité Intersectorial de Cooperación Internacional, cuya composición por diversas y numerosas entidades hizo imposible su convocatoria; el rol asignado al mencionado comité es reemplazado por la coordinación y concertación directa con los sectores y entidades públicos de cada uno de los programas o proyectos, lo que ha resultado exitoso.
- Cooperación internacional privada. Los recursos de la ayuda oficial al desarrollo, dada la consideración de Colombia como país de renta media, son cada vez más escasos y las necesidades sociales y de desarrollo del país son crecientes. Ante esta realidad, se vio necesario identificar nuevas fuentes y mecanismos que posibiliten el establecimiento de sinergias entre lo público y lo privado en materia de cooperación para la concertación y ejecución de proyectos y la consecución de recursos para los mismos, razón por la cual se extendió el alcance misional, principalmente en:

- a) La identificación, análisis y divulgación de nuevas fuentes de cooperación internacional, incluida la cooperación descentralizada, la ofrecida por el sector privado, iglesias, gremios, empresas y fundaciones empresariales, y organizaciones no gubernamentales, para que las entidades nacionales, públicas o privadas, puedan aprovechar como posibilidades de cooperación técnica o financiera.
- b) La promoción y generación de alianzas con entidades nacionales, públicas o privadas, para la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional en los temas prioritarios para la acción social y el desarrollo del país y para la articulación en la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional, a fin de potenciar los recursos y generar mayor impacto en la población objeto de atención.

### 3.1. Estructura general de ACCIÓN SOCIAL

De conformidad con lo establecido en el Decreto 2467 de 2005, la estructura general de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, es la siguiente:

**CONSEJO DIRECTIVO**  
**DESPACHO DEL DIRECTOR GENERAL**  
**DIRECCIÓN RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL**  
 Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia  
 Subdirección de Atención a Población Desplazada  
**DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**  
 Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación Internacional  
 Subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo

### 3.2. Competencia de ACCIÓN SOCIAL en materia de cooperación internacional

Las siguientes son las funciones que consagran la competencia funcional de ACCIÓN SOCIAL, le otorgan un amplio espectro de actuación, pero a la vez delimitan la órbita en que puede ejercer sus facultades en relación con la cooperación internacional pública y privada en el país.

#### Funciones Generales

En relación con la cooperación internacional, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, tiene las siguientes funciones:

1. Coordinar el desarrollo de la política que en materia de cooperación fije el Ministerio de Relaciones Exteriores.
2. Administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Coordinar y articular con los potenciales aportantes y receptores de Cooperación Internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.

4. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procesos de negociación de los acuerdos, tratados o convenciones marco en materia de cooperación y de los acuerdos o convenios complementarios de cooperación internacional, técnica o financiera no reembolsable.
5. Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable o de cooperación privada que adelante el país, cuando sea procedente, bajo las directrices que imparta el Ministerio de Relaciones Exteriores.
6. Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, a través de la coordinación y ejecución de programas y proyectos con recursos de fuente nacional o de cooperación internacional, de acuerdo con la política que determine el Gobierno Nacional.

### La Dirección de Cooperación Internacional

Son funciones de la Dirección de Cooperación Internacional las siguientes:

1. Asesorar al Director General en la consecución de la cooperación internacional técnica y financiera de carácter no reembolsable, con el objeto de apoyar la ejecución de programas y proyectos prioritarios para el desarrollo del país.
2. Coordinar la identificación de áreas y temas prioritarios a nivel nacional y regional hacia los cuales se debe dirigir la cooperación internacional, e igualmente aquellas experiencias y capacidades nacionales para ser ofrecidas en cooperación al exterior.
3. Coordinar la realización de análisis e investigaciones sobre las políticas, lineamientos, tendencias y programas de la cooperación internacional, que sirvan para orientar el desarrollo estratégico y poner a disposición los resultados obtenidos a las entidades nacionales públicas o privadas, con el fin de que puedan aprovechar las posibilidades de cooperación técnica o financiera no reembolsable.
4. Asesorar al Director General en la negociación con las fuentes, la programación de la cooperación que reciba u otorgue el país, así como las condiciones de implementación de los respectivos programas, proyectos y actividades, aprobados previamente por el Director General, incluida la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y las operaciones de triangulación.
5. Establecer un sistema de información de la cooperación internacional que articule los diferentes actores públicos y privados de la cooperación en Colombia.
6. Coordinar la orientación y asesoría a las entidades públicas competentes, las fuentes y ejecutores, sobre la implementación de los mecanismos y modalidades técnicos, financieros y legales más efectivos para la formulación, negociación, ejecución y seguimiento de recursos de cooperación internacional, con el fin de mejorar su gestión de manera coordinada y coherente con las políticas nacionales.
7. Presentar a consideración del Director General de la entidad el estudio y concepto sobre los planes, programas y proyectos de cooperación

internacional, presentados por las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los presentados por las ONG que requieran aval o no objeción, con el fin de decidir sobre su viabilidad.

8. Dirigir el monitoreo y seguimiento periódico a la ejecución de los programas y proyectos de cooperación internacional, incluidas acciones de CTPD y cooperación triangular, con el apoyo de las entidades nacionales ejecutoras y de las unidades territoriales de la entidad.
9. Presentar a consideración del Director General la programación de actividades, planes y proyectos a realizar con cargo a los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI).

### **Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación Internacional**

Son funciones de la Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación Internacional las siguientes:

1. Realizar la identificación, análisis y divulgación de nuevas fuentes de cooperación internacional, incluida la cooperación descentralizada, la ofrecida por el sector privado, iglesias, gremios, empresas y fundaciones empresariales y organizaciones no gubernamentales, para que las entidades nacionales, públicas o privadas, puedan aprovechar como posibilidades de cooperación técnica o financiera.
2. Establecer contacto con nuevas fuentes de cooperación internacional y promover la generación de alianzas con entidades nacionales, públicas o privadas, para la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional en los temas prioritarios para la acción social y el desarrollo del país.
3. Apoyar la creación y fortalecimiento de redes de cooperación del sector privado, la sociedad civil, las entidades públicas del nivel nacional o territorial, nacionales e internacionales, y coordinar su participación en los mecanismos de seguimiento a la cooperación internacional.
4. Coordinar la generación de alianzas con organizaciones privadas, ONG y organismos de la sociedad civil, para la articulación en la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional, a fin de potenciar los recursos y generar mayor impacto en la población objeto de atención.
5. Estudiar y emitir concepto, con el apoyo de las entidades sectoriales o territoriales competentes, sobre los programas, proyectos y actividades de cooperación internacional presentados por las ONG u organismos privados o de la sociedad civil, que requieran aval o no objeción solicitado por una agencia u organismo de cooperación internacional.
6. Orientar a las misiones de los cooperantes para la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos o actividades de cooperación no gubernamental, descentralizada o de otras modalidades no tradicionales de cooperación.
7. Realizar análisis sobre la evolución de la ayuda proveniente de nuevas fuentes de cooperación internacional, sus tendencias, criterios y mecanismos de operación y divulgarlos a las entidades nacionales e internacionales pertinentes.

### Subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo

Son funciones de la Subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo las siguientes:

Esta Subdirección estaba contemplada en la Ley 318 de 1996 y continúa con las funciones de coordinación y promoción de la ayuda oficial al desarrollo que otorga y recibe el país.

1. Asesorar y orientar a las entidades nacionales, sobre los criterios, modalidades, metodologías y procedimientos definidos con las fuentes cooperantes de carácter oficial, para la identificación, formulación, ejecución y seguimiento de programas, proyectos y actividades de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable, incluidos los de cooperación horizontal y triangular.
2. Estudiar y emitir concepto, con el apoyo de las entidades sectoriales o territoriales competentes, sobre los programas, proyectos y actividades de cooperación internacional que le presenten las entidades públicas del orden nacional o territorial, incluidos los de cooperación horizontal y triangular.
3. Establecer contactos con las fuentes cooperantes de carácter oficial para la obtención de información sobre sus respectivos criterios, líneas, modalidades, procesos y trámites que deben surtir las iniciativas de cooperación internacional, de carácter programable o no programable.
4. Concertar con las fuentes cooperantes de carácter oficial la articulación de la oferta y demanda de cooperación internacional existente, acordes con las áreas temáticas prioritarias definidas.
5. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores la preparación de los temas de cooperación a incluir en los tratados, acuerdos o convenios internacionales y apoyar los procesos para su negociación.
6. Orientar a las misiones de los cooperantes para la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos o actividades de Ayuda Oficial al Desarrollo.
7. Aplicar los mecanismos y metodologías para el seguimiento y evaluación a los programas, proyectos y actividades de cooperación internacional proveniente de la Ayuda Oficial al Desarrollo, con el apoyo de las entidades ejecutoras y las fuentes cooperantes.
8. Coordinar la generación de alianzas con entidades y organismos públicos y privados del orden nacional, regional y local, para la articulación en la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional proveniente de la ayuda oficial al desarrollo, a fin de potenciar los recursos y generar mayor impacto en la población objeto de atención.
9. Realizar la programación de actividades a financiar con el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), hacer seguimiento a su implementación y preparar los informes sobre su ejecución.

### El Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, FOCAI

Por su nivel de desarrollo medio, Colombia es un país con alto potencial para ofrecer bienes y servicios tanto a países de igual o menor desarrollo relativo, como a países desarrollados, lo cual constituye la denominada cooperación horizontal.

Buena parte de la cooperación que otorga el país se traduce en la cooperación técnica, que consiste en la transferencia de conocimiento científico, técnicas y tecnologías, a través de la formación de recursos humanos en modalidades como el intercambio de expertos, seminarios y talleres, entre funcionarios colombianos y de los países oferentes y demandantes de la cooperación.

La cooperación entre países en desarrollo se lleva a cabo mediante actividades o proyectos que se acuerdan en el marco de las comisiones mixtas con cada país o de otras instancias de concertación, los cuales se constituyen en compromisos de carácter internacional para los Estados intervinientes.

Los proyectos no se realizan en un país, sino en los dos países intervinientes, esto es Colombia y el país en desarrollo correspondiente y ambas partes efectúan aportes para la ejecución del proyecto, generalmente, bajo el principio de costos compartidos, que se asumen con los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional.

El Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, creado mediante la Ley 318 de 1996, hace parte de ACCIÓN SOCIAL y funciona como una cuenta especial, sin personería jurídica, de la Acción Social, con el objeto de apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia realice con otros países en desarrollo.



# Capítulo

# 2

## El Derecho de los Tratados

### 2.1. LAS CONVENCIONES DE VIENA I Y VIENA II

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados, la cual ha sido denominada por la Corte Constitucional “Viena I”, y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados y Organizaciones Internacionales, denominada “Viena II”, estos tratados de 1969 y 1986, respectivamente, son en gran medida codificaciones de prácticas consuetudinarias en el campo de los tratados internacionales. Las dos Convenciones tienen la misma finalidad, pues ambas pretenden codificar el Derecho de los Tratados, como fuentes formales del Derecho Internacional.

La diferencia entre las dos, como lo establece el artículo 1° de las Convenciones, consiste en que Viena I se aplica específicamente a los Estados como sujetos de Derecho Internacional, mientras que Viena II regula los Tratados entre los Estados y las organizaciones internacionales o entre las organizaciones internacionales.

Esta codificación del Derecho de los Tratados, en que se ven involucradas organizaciones internacionales, es un desarrollo previsible y razonable del Derecho Internacional Público Contemporáneo.

Los artículos 2° de Viena I y Viena II definen una Organización Internacional “como una organización intergubernamental”. Las organizaciones internacionales son hoy sujetos de Derecho Internacional distintos de los Estados; las organizaciones reguladas por la Convención nacen por acuerdos entre los Estados. Sin embargo, la organización adquiere una subjetividad internacional propia diversa de aquella de los Estados que le dieron nacimiento, por lo cual su voluntad es autónoma y jurídicamente distinta de las de los Estados que la integran.

Ha dicho la Corte Constitucional<sup>27</sup> que el reconocimiento de la personalidad jurídica a las organizaciones internacionales no significa que estas gocen de un Estatuto Jurídico idéntico al de los Estados. En efecto, mientras que todos los Estados son iguales ante el Derecho Internacional y tienen toda capacidad plena para celebrar tratados, una organización internacional es el resultado de un pacto de voluntad entre los Estados, acto que modela su figura jurídica y le confiere características individuales muy marcadas que limitan su parecido a cualquier otra organización internacional. Esto ha sido señalado con claridad por el Tribunal Internacional de Justicia<sup>28</sup>, quien precisó que “mientras un Estado

27 Sentencia C-400 de 1998.

28 Dictamen de la CIJ sobre reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, Recueil 1949, pág. 180 (citado en la Sentencia C-400 de 1998)



posee la totalidad de derechos y deberes internacionales, los derechos y deberes de una entidad como la Organización de las Naciones Unidas han de depender de los propósitos de estas, tal como son enunciados o están implicados en sus textos constitutivos y desarrollados en la práctica”.

Las reglas que regulan la celebración y ejecución de los Tratados en los que participan dichas organizaciones son en parte diferentes a aquellas que gobiernan los tratados entre Estados, diferencias que derivan precisamente de las especificidades de las organizaciones internacionales: Capacidad, formación de la voluntad y expresión del consentimiento.

La finalidad de Viena II facilita la cooperación internacional, toda vez que teniendo tales organizaciones una naturaleza jurídica diversa de la de los Estados, con capacidad y reglas de organización especiales, crea un nuevo instrumento público, por medio del cual se codifica el derecho de los Tratados en relación con las organizaciones internacionales.

La Corte Constitucional<sup>29</sup>, al declarar exequible la Ley 406 del 24 de octubre de 1997 por medio de la cual se aprueba la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre organizaciones internacionales y así mismo exequible la mencionada Convención, lo hizo haciendo la salvedad de que el Gobierno de Colombia formule, al depositar el instrumento de ratificación, las siguientes reservas y la siguiente declaración interpretativa:

“Con relación a la forma de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado (en la Convención se establece que la obligación puede manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido), Colombia precisa que su Representante Plenipotenciario sólo podrá manifestar el consentimiento del Estado colombiano una vez que el Tratado haya sido aprobado por el Congreso y revisado por la Corte Constitucional”.

Así mismo manifestó la Corte que solo son susceptibles de aplicación provisional por Colombia, sin previa aprobación por el Congreso y revisión por la Corte Constitucional, los Tratados de naturaleza económica y comercial, acordados en el ámbito de las Organizaciones Internacionales que así lo dispongan.

Con relación al artículo 27 de la Convención sobre el derecho interno y la observancia de los Tratados que expresa: una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado, la Sentencia expresó que Colombia acepta que un Estado no puede invocar las disposiciones de un Derecho Interno como justificación del incumplimiento del Tratado, en el entendido de que esta norma no excluye el control judicial de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los Tratados.

La justificación a la anterior condición tiene su fundamento constitucional en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución, el cual establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin el Gobierno los remitirá a la Corte dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la ley.

Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje

29 Sentencia C-400 de agosto 10 de 1998, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

de notas y en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

La finalidad de Viena II armoniza con la Carta Política de 1991, pues la Constitución no solo promueve las relaciones internacionales, sobre las bases de equidad, igualdad, reciprocidad y respeto a la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos (C.P., Arts. 9 y 226), sino que reconoce explícitamente la existencia de organizaciones o entidades internacionales<sup>30</sup>. (C.P., arts. 150 ord. 16 y 189 ord. 2°). Es más, la Constitución incluso acepta la creación de organismos supranacionales de integración, a los cuales se puedan transferir determinadas atribuciones del Estado, para fortalecer la integración económica y promover la creación de una comunidad latinoamericana de naciones (C.P., arts. 150 ord. 16 y 227), lo cual significa que la Constitución distingue entre organizaciones internacionales de cooperación, esto es, aquellas que buscan armonizar los intereses de los Estados miembros, pero sin afectar su condición de Estados soberanos y las organizaciones de integración, a las cuales la Carta autoriza la transferencia de ciertas competencias originariamente residenciadas en el Estado. Por ello ha declarado la Corte<sup>31</sup> que el Derecho Comunitario se distingue por ser un derecho que apunta hacia la integración y no solamente hacia la cooperación.

Por ende, la existencia y regulación de las actividades de organizaciones internacionales destinadas a promover la cooperación e integración internacionales se ajustan a la Carta, pues esta promueve esos valores ya que “La cooperación y la integración –fundadas en la noción más amplia de solidaridad internacional–, en su sentido primigenio, persiguen la unión de los países en torno a problemas o afinidades comunes, cuyas consecuencias trascienden las fronteras nacionales”.

Viena II ofrece entonces una regulación sustantivamente muy semejante a Viena I, pero con los obvios ajustes derivados de las peculiaridades de las organizaciones internacionales. Por ello no resulta extraño que ambas convenciones tengan contenidos jurídicos similares, incluso a nivel formal. Así, ambas convenciones constan de un preámbulo, unos 80 artículos y un anexo sobre los procedimientos de arbitramento y de conciliación. Los artículos están además ordenados en partes y secciones idénticas, pues ambas convenciones comienzan por definir sus términos y su alcance (parte I) para luego regular la celebración y entrada en vigor de los tratados (parte II).

Viena I no solo está vigente para nuestro país desde 1985, treinta días después del depósito del instrumento de ratificación, previa la aprobación del Congreso mediante la Ley 32 de 1985, sino que además, es un tratado de especial importancia en el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, Viena I es en gran medida una codificación de los principios del Derecho Internacional de los tratados, y el artículo 9° de la Constitución señala que nuestro Estado orienta sus relaciones exteriores con base en “los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”. Esto significa que los contenidos normativos del Derecho de los Tratados codificados en Viena I hacen parte de los principios del derecho internacional aceptados

30 En relación con la creación de órganos supranacionales, la Corte Constitucional se ha manifestado en el sentido de que “Como quiera que el proceso de internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas de Colombia no se puede asumir como la mera sumatoria de voluntades de unos países que deciden concertarse mecánicamente con otros, la propia Constitución reivindica y pone de manifiesto el propósito integrador que debe nutrir las relaciones de nuestro país con las demás naciones en el amplio espectro de lo económico, social y político. A cuyos efectos, y mediante la celebración de tratados que salvaguarden la equidad, la igualdad y la reciprocidad, la Carta autoriza la participación del Estado en la creación de organismos supranacionales, que de una parte implican una jerarquía a respetar y acatar por parte de Colombia y de los demás Estados miembros, y de otra, la sujeción recíproca de todos los Estados a los acuerdos que se formalicen en dichos organismos, lo cual deriva en una lógica adecuación de la legislación nacional a los lineamientos de las cláusulas supranacionales pactadas”. Sentencia C-294 de 2004.

31 Sentencia C-400 de 1998.

por Colombia, por lo cual ellos sirven de fundamento constitucional a normas de contenido y alcance similar. Por consiguiente, como ya se determinó que la finalidad de Viena II es constitucionalmente legítima, es razonable concluir que cuando esa convención se limita a aplicar a los tratados en que participan organizaciones internacionales normas idénticas a aquellas recogidas por Viena I en relación con los tratados entre Estados, tales normas encuentran un cierto fundamento constitucional en el artículo 9° de la Carta.

Por su parte, y por elementales razones de seguridad jurídica, el artículo 4° señala que Viena II no es retroactiva, por lo cual sus cláusulas se aplican solo a los tratados que sean celebrados después de la entrada en vigor de la misma; las reglas que gobiernan la formación de un acto jurídico –como los tratados– son las vigentes al momento de la celebración del mismo, por lo cual mal podría tener Viena II un efecto retroactivo, como tampoco lo tiene Viena I, que contiene idéntica restricción, lo cual significa que estas convenciones no cubren tratados celebrados por Colombia antes de la fecha de entrada en vigencia de las mismas.

Las normas de Derecho Internacional Consuetudinario continúan teniendo una existencia y una aplicabilidad independiente en relación con las normas de Derecho Internacional convencional incluso cuando ambos tipos de derecho tienen idéntico contenido. Sin embargo, esta precisión sobre la vigencia temporal de Viena I y Viena II es importante, pues significa que tales convenciones no se pueden aplicar mecánicamente a los tratados aprobados con anterioridad a las mismas, ya que si bien algunos de sus contenidos recogen principios consuetudinarios universalmente aceptados, otras disposiciones, por el contrario, intentan precisamente solucionar agudas controversias jurídicas.

Los textos originales de la Convención de Viena están en los idiomas Chino, Español, Francés, Inglés y Ruso. Estos originales están en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

La Convención de Viena se abrió para firma de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado o del organismo Internacional de Energía Atómica, así como de todo Estado parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la siguiente manera: Hasta el 30 de noviembre de 1969 en el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de la República de Austria, y después, hasta el 30 de abril de 1970, en la Sede de las Naciones Unidas de Nueva York.

Esta Convención quedó abierta a la adhesión de todo Estado perteneciente a las categorías arriba mencionadas. Los instrumentos de adhesión se depositan en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

## 2.2. LA APROBACIÓN DE LOS TRATADOS EN COLOMBIA ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LAS CONVENCIONES DE VIENA I Y VIENA II

Consideramos de importancia reseñar dos antecedentes legislativos en relación con la aprobación de los tratados en Colombia anteriores a la entrada en vigor de la Convención de Viena.

La Ley 7 del 30 de noviembre de 1944, “sobre vigencia en Colombia de los Tratados Internacionales y su publicación”, que estableció que “Los Tratados, Convenios, Convenciones, Acuerdos, Arreglos y otros actos internacionales aprobados por el Congreso, de conformidad con los Artículos 69 y 116 de la Constitución, no se considerarán vigentes como leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación, u otra formalidad equivalente”<sup>32</sup> y que “Tan pronto como sea perfeccionado el vínculo internacional que ligue a Colombia por medio de un Tratado, Convenio, Convención, etc., el Órgano Ejecutivo dictará un decreto de promulgación, en el cual quedará insertado el texto del Trabajo o Convenio en referencia y, en su caso, el texto de las reservas que el Gobierno quiera formular o mantener en el momento de depósito de ratificaciones”.

La Ley 24 del 22 de mayo de 1959, mediante la cual se confirió autorización al Gobierno Nacional para celebrar convenios o contratos con los representantes, debidamente autorizados, de organismos o agencias especializados internacionales o con entidades extranjeras o de carácter internacional, con el fin específico de asegurar el aprovechamiento o la prestación de asistencia técnica o el suministro de elementos u otras facilidades requeridas para la formulación o ejecución de planes y programas de desarrollo económico, social, cultural, sanitario u otras materias conexas. Estos convenios solo requerían para su validez de la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros<sup>33</sup>. A la luz de lo dispuesto en esta ley, se han celebrado acuerdos o convenios marco de cooperación con diversos Estados, hoy vigentes. La aprobación legislativa posterior, para esta clase de convenios internacionales, por excepción, el legislador colombiano estimó concederla de manera previa y general en la Ley 24 de 1959, por la naturaleza y fines específicos por los cuales se suscriben y con el cumplimiento de los requisitos en la misma ley exigidos.

*Pacta sunt servanda* no solo significa que los tratados deben ser formalmente acatados, sino que deben ser cumplidos de buena fe, esto es, con voluntad de hacerlos efectivos, y esta costumbre internacional, norma hoy fundamental del derecho internacional, ha venido siendo observada por Colombia y los Estados con los cuales ha suscrito los convenios mencionados.

La H. Corte Constitucional ha manifestado que el derecho internacional está constituido por normas que originariamente fueron producidas por actos repetitivos entre los Estados, cuya obligatoriedad y aplicabilidad se determina según el ordenamiento interno y las decisiones que adopten los órganos competentes de cada Estado. La elaboración de dichas normas obedece, entonces, a la presencia de actos usuales y repetitivos a lo largo del tiempo, a través de los cuales los sujetos de derecho internacional público aceptan conscientemente su fuerza jurídica y, por tanto, su obligatoriedad y efectividad general. Todo esto hace parte, pues, de lo que se conoce como la “costumbre”, la cual se constituye en una pieza generadora de los

32 Los artículos 69 y 116 de la Constitución Política de 1886 corresponden a los artículos 150, numeral 16; 189, numeral 2; 224 y 241, numeral 10, de la Constitución Política de 1991.

33 Con base en esta facultad han sido aprobados convenios tales como el General para ayuda económica, técnica y afín, entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América, vigente hoy y es el marco bajo el cual se ha desarrollado la cooperación internacional con el mencionado Estado; el Convenio básico de cooperación técnica entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de Bélgica, suscrito en Bruselas el 19 de octubre de 1971; Convenio de cooperación técnica y científica entre Ecuador y Colombia, suscrito el 18 de octubre de 1972; Acuerdo de cooperación técnica y científica entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República Francesa, suscrito el 18 de septiembre de 1963; con el Reino de los Países Bajos, Convenio relativo a la cooperación técnica, suscrito en Bogotá el 19 de julio de 1966.

principios del derecho internacional y que, en consecuencia, como se dijo, encuentra fundamento dentro del derecho colombiano en el artículo 9º de la Constitución<sup>34</sup>.

## 2.3. TERMINOLOGÍA DE LOS TRATADOS

La Convención de Viena, para los efectos de los tratados, define algunos de los términos que rigen las relaciones internacionales, haciendo la claridad de que lo hace sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado.

**Tratado:** Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados o entre estos y organizaciones internacionales y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

**Ratificación, Aceptación, Aprobación y Adhesión:** Según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un Tratado.

**Plenos Poderes:** Un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designan a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un Tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un Tratado o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un Tratado.

**Reserva:** Una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un Tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del Tratado en su aplicación a este Estado.

**Estado Negociador:** Un Estado que ha participado en la elaboración y adopción del texto del Tratado.

**Estado Contratante:** Un Estado que ha consentido en obligarse por el Tratado, haya o no entrado en vigor el Tratado.

**Parte:** Un Estado que ha consentido en obligarse por el Tratado y con respecto al cual el Tratado está en vigor.

**Tercer Estado:** Un Estado que no es parte en el tratado.

**Organización Internacional:** Una organización intergubernamental.

Los términos empleados en la Convención de Viena se entienden sin perjuicio del sentido que se les pueda dar en el Derecho Interno de cualquier Estado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>35</sup> define algunos términos de conformidad con la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales, dando así indicaciones genéricas sobre la manera en que son utilizados en su correspondencia y documentos diplomáticos, a saber:

**Tratado:** Es el término clásico que se suele reservar para los instrumentos más solemnes y formales que

34 Ref.: Expediente D-798. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 538 (parcial) del Decreto 2700 de 1991. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995).

35 Se ha tomado como referencia para este acápite, la "Guía para la redacción de cláusulas finales en los tratados bilaterales", elaborada por la Oficina Jurídica – Área de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Junio de 2000.

celebra un Estado. Se acostumbra en instrumentos bilaterales sobre materias importantes, tales como los tratados generales de amistad y cooperación y los tratados de límites.

Ejemplos: “Tratado de Límites y Navegación de Ríos Comunes”; “Tratado General de Amistad y Cooperación”; “Tratado de Delimitación Marítima”.

**Convenio:** Se usa de manera intercambiable con “tratado”, aunque tiene una connotación ligeramente menos formal. Se suele utilizar en las áreas económica y comercial y de cooperación en materias específicas. En el plano multilateral se utiliza mucho, al igual que “convención”, para referirse a los tratados generales de carácter normativo, es decir, de codificación del Derecho Internacional Público y Privado.

Ejemplos: “Convenio Comercial”; “Convenio de Cooperación Técnica y Científica”; “Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”.

Aun cuando alude a la Constitución de 1886 y a las reformas de 1945 y 1968, resulta interesante reseñar, en relación con la diferencia entre las expresiones “tratados” y “convenios”, un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia<sup>36</sup> con ocasión de la exequibilidad de la Ley 24 de 1959, que debemos considerar vigente, dado que se conserva la misma regulación en la Constitución de 1991. La Corte manifestó que la diferencia entre tratados o convenios destacada en la Constitución de 1886, pero no precisada por el constituyente, desapareció en la reforma de 1945-1968 con la facultad del Presidente de celebrar “Tratados o Convenios” (Art. 120-20) y la función del Congreso de aprobar o improbar “los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional” (76-18). Hoy constitucionalmente existe esa diferencia. La Corte se ocupa de distinguir entre los *contratos* o *convenios* que celebre el Gobierno con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la Nación, y los *tratados* o *convenios* que también celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional. Los primeros, hacen parte de la función que al Presidente le corresponde como suprema autoridad administrativa; estos contratos se garantizan solamente con la responsabilidad económica del Estado; y aunque las partes contratantes sean organismos o agencias extranjeras o de carácter internacional las vinculaciones que se contraen no son de orden político.

En cambio, los tratados o convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional tienen su fundamento en los artículos 76-18 y los celebra el Presidente como Jefe de Estado, artículo 120-20; y en estos, el estado actúa como sujeto de derecho internacional.

Cada uno tiene su tramitación especial, los contratos se celebran previa autorización del Congreso (numeral 9º del artículo 150 de la Constitución de 1991); no así los tratados, que requieren aprobación posterior de la rama legislativa (artículo 224 de la Constitución de 1991).

**Acuerdo:** Es la menos formal de las denominaciones generales. Se emplea a menudo cuando se trata de instrumentos de carácter simplificado, como los acuerdos de supresión de visado. También se usa mucho en las relaciones con los organismos internacionales (acuerdos de sede).

Ejemplos: “Acuerdo sobre Supresión de Visado en Pasaportes Diplomáticos y Oficiales”, “Acuerdo de Sede entre Colombia y el Comité Internacional de la Cruz Roja”.

36 Sentencia del 3 de junio de 1975. Magistrado Ponente Dr. Luis Sarmiento Buitrago.

**Memorando de Entendimiento:** Normalmente se usa para denotar un acuerdo en forma simplificada en el cual se incluyen compromisos de menor entidad o que desarrollan instrumentos preexistentes. Se utiliza mucho también para los llamados convenios o acuerdos interinstitucionales. Si la denominación empleada es “MEMORANDO DE INTENCIÓN”, se suele tratar de instrumentos en los cuales no se contemplan obligaciones de comportamiento reales, sino más bien cláusulas programáticas con una redacción que excluye los términos imperativos y que suele contener simples exhortaciones o declaraciones de intención.

Ejemplos: “Memorando de Entendimiento sobre Consultas entre los Ministerios de Relaciones Exteriores”; “Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Judicial”; “Memorando de Intención entre Autoridades Aeronáuticas”.

**Protocolo:** Suele designar, o bien un tratado bilateral de carácter muy formal o bien un instrumento adicional o complementario de un tratado previo.

Ejemplos: “Protocolo de Río de Janeiro”; “Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA”.

Otras denominaciones son: Pacto, Carta, Acta, Estatuto, Programa, Instrumento, Canje de Notas.

## 2.4. CELEBRACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LOS TRATADOS

### Capacidad de los Estados para celebrar Tratados

Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados. La característica sobresaliente de los tratados internacionales es que obligan internacionalmente a los Estados y, son estos los que poseen personalidad jurídica internacional, es decir, tienen plena capacidad para celebrar tratados internacionales, requisito indispensable para que pueda considerarse como un instrumento internacional en los términos de la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”

En este orden de ideas solo el Gobierno de Colombia, en nombre de la República de Colombia, puede celebrar tratados internacionales, por ser un sujeto de derecho internacional y por tener el Estado colombiano personalidad jurídica internacional, es decir, plena capacidad.

### Plenos Poderes

Para la adopción, la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un Tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

- Si se presentan los adecuados plenos poderes, o
- Si se deduce en la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:



- a) Los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado.
- b) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados.
- c) Los representantes acreditados por los Estados ante una Conferencia Internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un Tratado en tal conferencia, organización y órgano.

Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización. Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado.

### Adopción del Texto

La adopción del texto de un Tratado en una conferencia internacional se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente.

### Autenticación del Texto

El texto de un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo:

- a) Mediante el procedimiento que se prescriba en él o que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración.
- b) A falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma “ad referendum” o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados en el texto del Tratado o en el Acta final de la Conferencia en la que figure el texto.

### Formas de manifestación del Consentimiento en obligarse por un Tratado

El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

### Consentimiento en obligarse por un Tratado manifestado mediante la firma

El consentimiento de un Estado en obligarse por un Tratado se manifestará mediante la firma de su representante:

- a) Cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;
- b) Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga ese efecto;
- c) Cuando la intención del Estado de dar ese efecto a la firma se desprende de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.

Es la obligación de cumplir de buena fe con las normas y obligaciones internacionales. Todas las normas y obligaciones internacionales deben ser cumplidas de buena fe



## 2.5 OBSERVANCIA DE LOS TRATADOS “PACTA SUNT SERVANDA”

por los sujetos a los que resultan oponibles. Se trata de un principio fundamental, universalmente reconocido, reiteradamente evocado por la jurisprudencia internacional y, hoy, enunciado por textos tan significativos como la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración sobre los Principios referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados.

En el caso de los tratados dicho principio se enuncia en el artículo 26 de las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986 tras la rúbrica “pacta sunt servanda”.

Además, el artículo 27 de la Convención de 1969 afirma, de manera inequívoca, que un Estado no puede invocar los preceptos de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Este principio esencial del Derecho Internacional de “pacta sunt servanda”, según el cual todo tratado que entra en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, constituye la base esencial del Derecho de los Tratados y, en general, del funcionamiento armónico y pacífico de la comunidad internacional.

Por ello, algunos teóricos han considerado que esta norma representa el principio base, la norma fundamental y más elemental de todo el sistema jurídico del Derecho Internacional, de la cual depende la validez de las reglas de este derecho.

“Pacta sunt servanda” no solo significa que los tratados deben ser formalmente acatados, sino que deben ser cumplidos de buena fe, esto es, con voluntad de hacerlos efectivos. En Colombia el principio de cumplir de buena fe sus obligaciones internacionales tiene evidente sustento constitucional en el artículo 83 de la Constitución Política, toda vez que la Carta señala que las actuaciones de las autoridades colombianas deben ceñirse a los postulados de la buena fe. Esta norma también se aplica a las relaciones internacionales.

El principio internacional de “pacta sunt servanda” no es absoluto, la norma puede ceder ante otros principios sin incurrir en responsabilidad internacional el Estado que la incumple. Después de agotar ciertos procedimientos se puede declarar la nulidad del tratado, su terminación o suspensión, en tales casos el Estado o la Organización Internacional no se encuentran jurídicamente obligados a cumplir las cláusulas del mismo, puesto que estas han dejado de ser aplicables.

Se justifica que el Estado desconozca un compromiso internacional, al existir un estado de necesidad invocado por existir un peligro grave e inminente que amenace con dañar un interés esencial del Estado, que no haya sido provocado por el propio Estado, que pueda atajarse mediante una conducta contraria a lo establecido en el Tratado y que tal conducta no afecta a su vez a un interés esencial del Estado víctima.

Con base en el principio de “pacta sunt servanda”, las autoridades colombianas están obligadas a velar por la observancia de los tratados ratificados por Colombia. (Art. 4º C.P.).

# Capítulo

# 3

## Fundamentos

### constitucionales sobre la aprobación de tratados

#### 3.1. COMPETENCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa “Dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso<sup>37</sup>.”

En todos los casos en que se vaya a ejecutar actos formales con respecto a un tratado, tales como firmar, ratificar, adherir, formular o retirar una reserva, se debe informar a la Cancillería, con la debida antelación, para que esta pueda adelantar el trámite de elaboración y firma de los correspondientes plenos poderes, cuando sea del caso, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado celebrado con el Estado Receptor o adoptado en el seno de una organización internacional<sup>38</sup>.

En relación con los plenos poderes, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que<sup>39</sup> “ya había admitido la figura de los plenos poderes, pues si bien corresponde al Presidente celebrar los tratados, es obvio que esto no implica que todos los pasos indispensables para la celebración de los mismos ‘deban correr a cargo del Presidente de la República en forma directa, pues, de tomar fuerza semejante idea, se entraría considerablemente el manejo de las relaciones internacionales y se haría impracticable la finalidad constitucional de promoverlas en los términos hoy previstos por el preámbulo y por los artículos 226 y 227 de la Carta’. Igualmente, es perfectamente conforme con el derecho colombiano que la Convención presuma que representan a Colombia en la negociación de tratados, el Presidente, el Ministro de Relaciones y otros agentes diplomáticos del Ejecutivo, como los señalados en el artículo 7º, pues el Presidente dirige las relaciones internacionales, nombra los ministros de este ramo así como a los agentes diplomáticos, por lo cual se entiende que estos actúan bajo instrucción suya”.

37 Artículo 189 de la C.P., numeral 2º.

38 Directiva Presidencial No. 03 del 15 de noviembre de 1994, dirigida a los señores Ministros, Directores y Embajadores.

39 Sentencia C-400 de 1998.

### 3.2. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce la función de “Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados<sup>40</sup>”.

### 3.3. CONTROL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. En este sentido cumple con la función de “Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva<sup>41</sup>”.

La Corte Constitucional ha manifestado que “Para que los tratados o convenios internacionales tengan fuerza jurídica interna en Colombia, es condición indispensable que sus normas no contraríen o vulneren los preceptos consagrados en nuestra Carta Política, pues en el caso de que tal cosa ocurriera, las cláusulas transgresoras serían inaplicables<sup>42</sup>”.

### 3.4. LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO ACTOS COMPLEJOS

De lo expuesto en los anteriores tres numerales podemos decir que los tratados internacionales son actos complejos en su formación. La Corte constitucional sobre este tema se ha pronunciado en el sentido de que *“Como acto complejo que es, el Tratado internacional se concluye después de haber sido objeto de un procedimiento igualmente complejo. De él puede decirse, al igual que en derecho interno se ha dicho de la ley, que es un acto jurídico formal, esto es sujeto a procedimientos; es decir, que se perfecciona mediante el empleo de un determinado procedimiento regulado por la Constitución y la ley del Estado, o por el uso. El procedimiento tradicional para la conclusión de los tratados, aplicado en principio, a los tratados bilaterales, comprende la negociación, por parte del ejecutivo, la firma por plenipotenciarios, la ratificación y el canje de ratificaciones. En los Estados de Derecho modernos la aprobación del tratado se encomienda al órgano legislativo; posteriormente viene la ratificación, que es un acto soberano del Ejecutivo. En el caso de los tratados multilaterales el procedimiento incluye, además, la posibilidad de la adhesión al tratado por parte de los Estados que no han sido originalmente signatarios del mismo. En cuanto a la ratificación o a la adhesión, su régimen jurídico se inspira en un principio*

40 Artículo 150 de la C.P., numeral 16.

41 Artículo 241 de la C.P., numeral 10°.

42 Sentencia C-295 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

*fundamental: la autoridad competente se determina por el derecho público interno del Estado interesado. La práctica internacional contemporánea es muy clara a este respecto, y los propios tratados multilaterales, con leves diferencias de forma, afirman el principio de que la ratificación se realizará de acuerdo con los procedimientos constitucionales vigentes en cada uno de los Estados signatarios<sup>43</sup>.*

Así, en general es posible distinguir tres grandes fases en la formación de un tratado. En el momento inicial, los sujetos de derecho internacional negocian, adoptan y autentican un determinado texto. Luego en una fase, llamada intermedia por algunos sectores de la doctrina, los Estados aprueban internamente el tratado, y se llega así a la fase final, en donde los sujetos manifiestan internacionalmente el consentimiento de obligarse por medio del tratado. Ahora bien, el tema es complejo, por cuanto la regulación de esta materia hace referencia a dos normatividades: el derecho internacional público y la normatividad constitucional de cada Estado. El problema constitucional es entonces hasta qué punto los principios y reglas de Viena II sobre la formación, aplicación y terminación de los tratados son compatibles con el ordenamiento constitucional colombiano puesto que la Carta ha fijado un trámite particular, que involucra a las tres ramas del poder y supone el cumplimiento de determinadas etapas, para que, de manera regular y válida, Colombia pueda obligarse internacionalmente<sup>44</sup>. Así, corresponde al Presidente de la República, como director de las Relaciones Internacionales, tomar la iniciativa en la celebración de tratados, su negociación de manera directa o a través de sus delegados, y suscribirlos *ad referendum*, ya que debe someterlos a la aprobación del Congreso (C.P. art. 150, numeral 16). Por su parte, este cuerpo representativo debe aprobar o improbar esos proyectos de tratado, que pasan entonces a la revisión automática, previa e integral de la Corte Constitucional, quien debe decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de tratados y de las leyes que los aprueban. Si resultan constitucionales, el Gobierno podrá prestar internacionalmente el consentimiento del Estado colombiano, pero si una o varias normas de un tratado son declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento del Estado colombiano formulando la correspondiente reserva (C.P. art. 241, num. 10).

### 3.5. LOS ACUERDOS COMPLEMENTARIOS

En los Tratados Internacionales los gobiernos acuerdan desarrollar los mismos mediante la celebración de Acuerdos Complementarios.

El consentimiento del Gobierno para recibir es previo y se protocoliza en el Acuerdo Complementario. Estos acuerdos los suscribe en forma específica la Cancillería, en el campo de la cooperación internacional colombiana.

Los acuerdos complementarios no constituyen un tratado internacional, toda vez que ellos no son de carácter general en ellos no se plasman directrices, intenciones o propósitos.

Los Gobiernos Cooperantes una vez aprueban las financiaciones no reembolsables para los proyectos requieren para su concreción de la celebración de estos Acuerdos Complementarios, los cuales se enmarcan estrictamente dentro de los Tratados Internacionales con los gobiernos correspondientes, se derivan de las cláusulas sustantivas del respectivo Tratado o Convenio Básico de Cooperación y se constituyen en desarrollo del mismo. Su función básica es protocolizar la ejecución de un proyecto, por lo tanto, corresponde a instrumento de menor jerarquía.

43 Sentencia C-276/93. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

44 Sobre este trámite, ver, entre otras, la Sentencia C-563 de 1992.

También se les denomina “acuerdos de proyecto” o “acuerdos en forma simplificada” y son el mecanismo fundamental con que cuentan los gobiernos cooperantes y beneficiarios para el desarrollo de los Tratados y la puesta en marcha de la cooperación bilateral; estos no comprometen a las partes más allá de lo establecido en el tratado correspondiente, porque se trata de documentos que fijan las condiciones básicas para la cooperación; en ellos se pueden determinar los detalles prácticos y operativos de cada proyecto. Es decir, instrumentalizan la cooperación.

Estos acuerdos complementarios pueden celebrarse válidamente empleando los procedimientos que en el Derecho Internacional se denominan “de carácter simplificado”, esto es, mediante la firma de acuerdos que entren en vigor en la fecha de su suscripción o mediante un canje o intercambio de notas diplomáticas.

En materia de cooperación, dichos Acuerdos son específicos para un proyecto de carácter eminentemente técnico y deben contener básicamente lo siguiente:

- a) Objetivo del Proyecto.
- b) Determinación de las entidades ejecutoras.
- c) Contribución del país donante.
- d) Contribución colombiana.
- e) Solución de controversias.
- f) Duración.

Generalmente, forma parte integrante de estos acuerdos el Plan de Operaciones del Proyecto, o un documento anexo, de orden técnico, en el que se describen las condiciones y características de su ejecución.

En relación con los Acuerdos Complementarios la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido<sup>45</sup>:

La importancia de estos acuerdos está en que, por la práctica del derecho internacional, la celebración de tratados y convenios de cooperación, por su naturaleza, implica la inclusión de cláusulas generales que exigen, por su especialidad, la celebración de acuerdos futuros que complementen la voluntad de los Estados incluida en el respectivo tratado o convenio internacional.

De esta manera, se convierten los acuerdos complementarios en un mecanismo de vital importancia para la cooperación, por cuanto constituyen el instrumento o medio de que se han de valer las partes para poner en funcionamiento práctico las medidas acordadas de cooperación.

Concretamente, la cooperación y la asistencia entre los Estados se efectúa a través de la realización de proyectos y programas de cooperación que son objeto de una reglamentación específica para cada caso concreto, la cual se incorpora en un instrumento celebrado por escrito entre los Gobiernos involucrados, los cuales se denominan “acuerdos complementarios”.

45 Sentencia C-363/2000. MP. Dr. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, D. C., 29 de marzo de 2000.

Esos acuerdos complementarios o de desarrollo de tratados son instrumentos que buscan dar cumplimiento a las cláusulas de un tratado vigente y que no dan

origen a obligaciones nuevas ni pueden exceder las ya contraídas por el Estado colombiano.

En este sentido, la celebración de acuerdos complementarios es procedente siempre que

- a) No contengan nuevas obligaciones distintas a las pactadas en el Tratado o Convenio celebrado.
- b) Se enmarquen dentro de los propósitos y objetivos del Convenio, que pretende “desarrollar el conjunto de las relaciones técnicas y científicas entre los dos países”, con base en el respeto de los principios de igualdad de ventajas mutuas como lo dice el Preámbulo; y
- c) No se modifique el convenio, ni se refieran dichos Acuerdos a aspectos diferentes a la cooperación técnica y científica entre los dos Estados.

En relación con los convenios de cooperación que incluyen para su desarrollo la celebración de acuerdos complementarios, la Corte Constitucional se ha manifestado en el sentido de su constitucionalidad, pero condicionada en la medida en que se cumplan los anteriores supuestos<sup>46</sup>.”

En los acuerdos complementarios puede prescindirse del trámite de aprobación parlamentaria y ponerse en vigor por el Presidente de la República, en ejercicio de la competencia que posee para la dirección de las relaciones internacionales. La Corte Constitucional ha manifestado que los “acuerdos entre gobiernos” no deben someterse a los procedimientos y requisitos contemplados en la Constitución Política específicamente para la celebración y aprobación de tratados internacionales. Lo anterior porque, se insiste, estos acuerdos son los instrumentos necesarios para que el jefe de Estado –o sus ministros–, en ejercicio de las facultades propias que se derivan de su calidad de supremo director de las relaciones internacionales, pueda negociar con las otras partes para efectos de dar cumplimiento real a las obligaciones contenidas en tratados internacionales que ya han sido incorporados al ordenamiento jurídico colombiano<sup>47</sup>.

A través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL y con el concurso de la Cancillería, las entidades públicas pueden obtener la celebración de convenios o acuerdos complementarios (celebrados entre las partes Estado-Estado o Estado-Organismo Internacional) y extender a los proyectos de cooperación que van a ejecutar las condiciones previstas en los Tratados o convenios Marco.

ACCIÓN SOCIAL, como establecimiento público, no tiene capacidad legal para representar a la República de Colombia, por consiguiente los compromisos que adquiere mediante la suscripción de convenios los asume directamente dentro de la órbita propia de su competencia y no en representación de la República de Colombia. Suscribe, por tanto, convenios o acuerdos de cooperación no reembolsable, por ejemplo con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, en su condición de entidad coordinadora y promotora de la cooperación internacional en el país, pero no en nombre de la República de Colombia.

46 Corte Constitucional, Sentencia C-303 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

47 Expediente D-798. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 538 (parcial) del Decreto 2700 de 1991. MP: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, 20 de abril de 1995.

### 3.6. CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERADMINISTRATIVOS

Los acuerdos, convenios o contratos que celebren las entidades públicas de los países entre sí son de carácter interadministrativo o interinstitucional y por tanto tan solo obligan a las entidades que los han suscrito en el marco de las competencias que la ley o la norma del país de origen les ha conferido; los compromisos que así se establezcan los asumen directamente las entidades que los suscriben y no los correspondientes Estados. En ellos no se obliga al Estado colombiano o al Gobierno colombiano como tal y por ende a las demás entidades de la Administración que lo conforman y tengan relación con el área temática de los Acuerdos suscritos, efecto que se consigue si se tramita la suscripción de los mismos a través de la Cancillería o se obtienen los plenos poderes para el efecto.

Estos acuerdos interadministrativos o interinstitucionales no pueden producir los efectos jurídicos de los Acuerdos Complementarios, esto es, los efectos jurídicos derivados de los Acuerdos o Convenios Marco celebrados entre los Estados. A estos no se aplican las exenciones, privilegios, inmunidades y prerrogativas previstos en los Tratados o Convenios Marco, a menos que en el Acuerdo o Convenio Marco que con el respectivo cooperante se tiene, expresamente se extiendan tales prerrogativas a los acuerdos administrativos o interinstitucionales; por ejemplo, cuando en el Convenio Marco se autoriza que los programas o proyectos puedan ser acordados por las entidades administrativas responsables del sector o tema objeto de la cooperación.

# Capítulo

# 4

## Legislación

### Interna

#### 4.1. RÉGIMEN GENERAL DE CONTRATACIÓN

Las entidades públicas tienen un régimen de contratación reglado, esto es, que en la celebración y ejecución de los contratos deben observar los principios, procedimientos y normas que la ley ha contemplado. En Colombia, esta ley es la Ley 80 de 1993, denominada “Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”<sup>48</sup>, hoy modificada por la Ley 1150 de 2007.

#### 4.2. CAPACIDAD

Las entidades estatales tienen capacidad de contratar y comprometer a la persona jurídica de la cual hace parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye su autonomía presupuestal. Por ello cuentan con amplia capacidad legal para adquirir derechos y contraer obligaciones, a través del jefe del respectivo organismo o su representante legal, capacidad de contratación que podrá ser delegada en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces<sup>49</sup>.

#### 4.3. FINES DE LA CONTRATACIÓN

Los servidores públicos deben tener en consideración que al celebrar los contratos y en la ejecución de los mismos, la entidad busca el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines<sup>50</sup>.

Los fines estatales cuya realización pretenden las autoridades al celebrar los contratos son servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la prosperidad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural

48 Para los efectos de la aplicación de esta ley, ACCIÓN SOCIAL, en su calidad de entidad descentralizada del orden nacional, con la naturaleza jurídica de establecimiento público, se encuentra dentro de las entidades estatales enumeradas en el literal a) del Artículo 2º de la Ley 80 de 1993.

49 Artículo 110 del Decreto 111 de 1996.

50 Artículo 3º Ley 80 de 1993.



de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo<sup>51</sup>.

#### 4.4. PRINCIPIOS DE LOS CONTRATOS ESTATALES

De conformidad con lo anterior, las entidades estatales, para ejecutar su presupuesto de funcionamiento y el de inversión, deben cumplir con los principios y procedimientos que establece el Estatuto Contractual.

Los principios que gobiernan la contratación estatal son los de transparencia, economía, y responsabilidad. Existe además un importante deber de selección objetiva.

Los anteriores pilares de la contratación estatal se encuentran desarrollados en los artículos 24, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993.

Debemos entender que la Ley 80 de 1993 es ante todo una ley que por su misma naturaleza es de carácter general y, por tanto, no puede pretenderse que haya previsto todas las situaciones fácticas relacionadas con la contratación estatal. Además es una ley de principios. Lo anterior, para concluir que en caso de vacío legal o de incertidumbre acerca de la forma de actuar en cualquier evento, la entidad estatal deberá acudir a tales principios y encauzar su proceder de manera tal que con su actuación se dé cabal realización a los mismos.

#### 4.5. NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES

##### 4.5.1. TIPICIDAD O ATIPICIDAD DE LOS CONTRATOS. AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD

Para que la Administración pueda celebrar contratos, no es necesario que el tipo de contrato que va a celebrar se encuentre reconocido expresamente en la ley. Es lo que en el derecho de los contratos se denomina contratos típicos y atípicos. Típicos, aquellos que se encuentran en forma expresa contemplados y regulados en la ley (a título enunciativo, dentro de los contratos típicos encontramos el contrato de compraventa, donación, arrendamiento, obra, consultoría, prestación de servicios).

Pero las modalidades de negociación a las que deben acudir las partes para satisfacer sus necesidades y cumplir sus objetivos, en múltiples ocasiones, no se encuentran previstas en la ley y por tanto carecen de regulación.

En razón a lo anterior, el ordenamiento positivo colombiano permite en ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad celebrar toda clase de pactos, convenios o contratos, siempre que no sean contrarios a la ley, la moral o las buenas costumbres.

Es en este sentido que la Ley 80 de 1993 dispone que “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones

especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad...”<sup>52</sup>. Las entidades podrán celebrar los

51 Artículo 2º de la Constitución Política de Colombia.

contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales<sup>53</sup>.

#### ▶▶▶ 4.5.2. NORMAS APLICABLES

El concepto jurídico de contrato y los diferentes tipos de contrato que conocemos no son propios del derecho público o administrativo, sino que tienen su origen normativo en el derecho privado, el cual es la base fundamental para la construcción de la teoría de los contratos de la Administración, razón por la cual, para la estructuración de cada clase de contratos, debe acudirse necesariamente ante todo a los principios generales existentes en las disposiciones del derecho civil y mercantil.

Es por esto que los contratos que celebran las entidades estatales se rigen por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la Ley 80 de 1993<sup>54</sup>.

La ley es obligatoria tanto para los nacionales como para los extranjeros, sean residentes, domiciliados o transeúntes en Colombia, salvo los derechos concedidos por tratados públicos<sup>55</sup>.

Respecto de los contratos celebrados en país distinto al que van a cumplirse, la Ley 80 de 1993 establece que se regirán por la ley del país en donde deban cumplirse<sup>56</sup>.

Respecto de la ley aplicable a los contratos financiados con fondos de organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas de derecho público internacional, asistencia, ayuda o cooperación internacional, nos ocuparemos en acápite separado, los cuales regulaba el inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, hoy el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, reglamentado por el 85 del Decreto 2474 de 2008.

#### ▶▶▶ 4.5.3. CLÁUSULAS DE LOS CONTRATOS

Las estipulaciones o cláusulas de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en la Ley 80 de 1993 correspondan a su esencia y naturaleza.

En los contratos que celebren las entidades estatales se podrán incluir las modalidades, condiciones y en general las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades del estatuto de contratación y a los de la buena administración<sup>57</sup>.

En los contratos estatales podrá pactarse el pago de anticipos y pagos anticipados, los cuales en ningún caso podrán sobrepasar el 50% de la cuantía del contrato, sumados estos dos montos<sup>58</sup>.

#### ▶▶▶ 4.5.4. FORMALIDADES

Los contratos estatales deben constar por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes

52 Inciso 1º, Artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

53 Inciso 2, Artículo 40, ibidem.

54 Inciso 1º, Artículo 13, ibidem.

55 Artículos 18 del Código Civil y 57 del Código de Régimen Político y Municipal.

56 Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia. Si se celebran en Colombia y deben ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera. Incisos 2º y 3º ibidem. Conc. Artículo 32 de la Ley 33 de 1992 aprobatoria del Tratado de Derecho Civil Internacional.

57 Incisos 1º y 3º del Artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

58 Parágrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Conceptos Jurídicos de la Contraloría General de la República, Oficina Jurídica 0938 del 18 de abril del 2000 y 2222 del 13 de agosto de 1999.

inmuebles y en general los que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

Las entidades públicas establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales<sup>59</sup>.

#### **4.5.5. PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS**

Los contratos estatales se perfeccionan cuando se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, este se eleve a escrito y se ha obtenido el registro presupuestal. Para la ejecución se requiere la aprobación de la garantía única de cumplimiento<sup>60</sup>. En forma adicional por regla general requieren el pago por el contratista de los impuestos que se causen con la celebración del contrato y la publicación en el *Diario Unico de Contratación*<sup>61</sup>.

#### **4.5.6. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS CONTRACTUALES**

Para la interpretación de las reglas o cláusulas de los contratos deberán tenerse en cuenta los fines y principios de la Ley 80 de 1993, los mandatos de la buena fe, el principio de igualdad y el equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos<sup>62</sup>.

59 Artículo 39 de la Ley 80 de 1993.

60 Artículo 41 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el 71 del Decreto 111 de 1996, que reza: "Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos".

61 Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995).

62 Artículo 28, Ley 80 de 1993.

# Capítulo

# 5

## La Cooperación

### Internacional y el contrato de donación

#### 5.1. REGULACIÓN NACIONAL SOBRE EL CONTRATO DE DONACIÓN

La cooperación internacional de carácter no reembolsable tiene unas características muy especiales, se trata de una figura convencional o contractual atípica, es decir, no definida o regulada en la ley.

Para encontrar la regulación aplicable a esta clase de expresiones de voluntad se acude a las figuras convencionales o contractuales típicas o reguladas en la ley, es decir, se indaga cómo el legislador se ha ocupado de regular casos similares o semejantes.

Es, en este sentido, que cuando la cooperación internacional se otorga mediante la entrega de recursos en dinero o en especie y esta es de carácter no reembolsable, su regulación en el derecho interno debemos encontrarla en el contrato de donación.

Podemos decir que en todo convenio o acuerdo de Cooperación Internacional de esa naturaleza hay una donación implícita, un acto de liberalidad y uno de aceptación con relación a la ejecución de una actividad, proyecto o programa de interés común.

Por esta razón en el presente capítulo nos ocuparemos de estudiar la regulación constitucional y legal que en el derecho interno encontramos sobre el contrato de donación.

#### 5.2. GARANTÍA CONSTITUCIONAL SOBRE LAS DONACIONES

La Constitución Política de Colombia establece la obligatoriedad de respetar la voluntad del donante. De conformidad con el artículo 62, estas donaciones intervivos para fines de interés social no podrán ser variadas, ni modificadas por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar. El gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones.

Esta norma de rango superior otorga a las fuentes donantes la seguridad de que los bienes y recursos que entregan a la República de Colombia se destinarán a la obtención de los objetivos por ellas indicados. Implica, por tanto, que ni por

disposición legal ni por vía administrativa pueden destinarse a fines diferentes, en respeto a la voluntad del donante.

### 5.3. REGULACIÓN LEGAL

La donación<sup>63</sup> entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que los acepta.

En otros términos, es un contrato en el que una de las partes se obliga a dar gratuitamente una cosa a la otra, sin que esta se obligue a ninguna contraprestación.

Las donaciones que se entregan en calidad de cooperación tienen el carácter de modales, en la medida en que los bienes se entregan para aplicarlos a un fin especial<sup>64</sup>.

Lo anterior implica que el donatario debe destinar los bienes al fin previsto y que si no lo hace el donante puede exigir que se obligue al donatario a cumplir o que se rescinda la donación<sup>65</sup>.

Por esto se dice que la obligación que genera el contrato de donación es modal, a términos del artículo 1147 del Código Civil “si se asigna algo a alguna persona para que lo tenga por suyo, con la obligación de aplicarlo a un fin especial, como el de hacer ciertas obras o sujetarse a ciertas cargas, esta aplicación es un modo y no una condición suspensiva. El modo, por consiguiente, no suspende la adquisición de la cosa asignada”.

Es importante recalcar que generalmente las obligaciones del donatario son de medio y no de resultado. Es decir, que el donatario se compromete a destinar los recursos y a desplegar toda su actividad con el propósito de conseguir unos fines u objetivos. No se compromete en forma directa a la obtención del fin o resultado en sí mismo considerado.

Con relación a la Cooperación Internacional, estas donaciones tienen su origen en la ayuda oficial al desarrollo o en la cooperación privada internacional y por objeto colaborar con un país para fines tales como atender a damnificados, contribuir al mejoramiento del nivel de vida de las personas menos favorecidas, la protección del medio ambiente y en general como apoyo a programas del gobierno nacional, con destinación específica a la ejecución de proyectos, cuyos beneficiarios son generalmente grupos comunitarios y/o entidades públicas. Para efectos de nuestro estudio nos interesan aquellas en las que intervienen entidades públicas.

“Siendo que la donación entre vivos no es un ‘acto’ sino un verdadero contrato, como tal, presenta en términos generales las características de ser gratuito (C.C. art. 1497), principal (C.C. art. 1499), nominado, irrevocable (C.C., art. 1443), solemne cuando recae sobre inmuebles (C.C. arts. 1457 y 1458), unilateral en cuanto sólo nacen obligaciones para el donante (C.C. art. 1443), de enriquecimiento y empobrecimiento correlativos para las partes (C.C. art. 1455) y es de excepción, porque la donación entre vivos no se presume (C.C. art. 1456)”<sup>66</sup>.

La naturaleza de contrato que registra la donación entre vivos implica el acuerdo de voluntades, o sea, la oferta de gratuidad hecha por el donante y la aceptación hecha por el donatario a la oferta de aquel. Si no existe este ajuste de voluntades, no se configura el contrato gratuito de que se viene hablando, pues como tiene sentado la doctrina de la

63 Código Civil, artículo 1443.

64 Código Civil, artículos 1473 y 1147.

65 Artículo 1483 ibidem.

66 CSJ. Cas. Civil, Sentencia de 16 de junio de 1975.

Corte, esta especie de convención “exige el concurso de voluntades de donante y donatario, porque sin la aceptación de este la sola voluntad liberal del primero constituye únicamente una oferta y no convenio de gratuidad”<sup>67</sup>.

En relación con las donaciones y su manejo por entidades públicas, el H. Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de manifestarse en el siguiente sentido<sup>68</sup>:

**5. Donaciones en dinero o en especie a nombre del Estado.** Como se dejó expresado, la Nación puede recibir donaciones a su nombre, o ayudas para la comunidad, de procedencia nacional o extranjera, las que suelen tener variadas finalidades, tales como colaborar en la atención de damnificados por calamidades públicas, contribuir a elevar el nivel de las clases populares, vincularse a la represión de delitos contra la humanidad o a la conservación del orden público, etc.

Dichas donaciones y ayudas, como se manifiestan en la consulta, suelen tener el carácter de modales y se hacen en dinero o en especie.

Cuando las donaciones son en dinero y como tales se entregan al Estado, entran a su patrimonio y por tanto se consideran ingresos ocasionales que deben formar parte del presupuesto público. Además, pueden tener destinación específica cuando se refieran a la inversión social.

Si las donaciones a la Nación son en especie (“bicicletas, máquinas de coser, etc.”) y se entregan al Gobierno para que este posteriormente las distribuya entre la comunidad no es procedente que se integren al presupuesto nacional; en este caso, bastará el registro de ingreso a los inventarios de la entidad que los recibe. Y la distribución a la comunidad deberá hacerse de acuerdo con las estipulaciones del convenio respectivo, o bajo las condiciones expresadas por el donante en el acta de entrega y, en el último caso, si carecen de norma modal, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo o, en su defecto, atendiendo a los criterios constitucionales en materia de inversión social.

De tal manera que, a medida que se haga la entrega de los bienes, estos deberán descargarse del inventario, respaldando los registros con actas suscritas por quienes entregan y por quienes reciben.

**6. Ayudas en dinero o en especie a favor de la comunidad.** Cuando las ayudas en dinero o en especie se efectúan para el beneficio directo de la comunidad, determinándose claramente a qué grupo de personas deben entregarse, pero por razones de seguridad o por voluntad del donante se llevan a cabo a través del Estado, la actuación de la entidad pública es meramente la de intermediario. Entonces lo que se pretende es organizar la distribución por un conducto oficial y conforme a la voluntad de la persona natural o jurídica que hace la contribución. En este evento, se reitera que la Nación no podría incluir esos bienes en su presupuesto porque no constituyen ingresos ocasionales suyos; simplemente deberán ser distribuidos entre las personas que haya determinado el donante.

En el evento de que el colaborador no hubiere manifestado expresamente su voluntad acerca de la forma de distribución de los bienes, la entidad operadora deberá proceder de conformidad con

67 CSJ, Cas. Civil, Sentencia de 30 de octubre de 1978.

68 Consulta sobre donaciones a favor de la Nación y ayudas a la comunidad, radicación No. 531, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Javier Henao Hidrón. 31 de agosto de 1993.



lo dispuesto en planes y programas nacionales de desarrollo y, a falta de estos, con fundamento en los criterios constitucionales sobre asignación de recursos que se establecen en los artículos 356 y 357 de la Constitución.

En tales condiciones, la entidad estatal que reciba los bienes deberá hacer un inventario detallado de ellos para luego proceder a entregarlos a los beneficiarios indicados por el donante y, en la medida en que se produzca la entrega, descargarlos al elaborar y suscribir las actas respectivas.

Los recursos recibidos por la Nación con la finalidad de adquirir determinados bienes, que serán entregados a miembros necesitados de la comunidad, pueden colocarse en fiducia, de conformidad con las normas legales que regulan esta clase de contrato, siempre que medie la autorización expresa del donante y sin necesidad de incorporarlos al presupuesto nacional, por cuanto tales recursos no constituyen ingresos ocasionales de la Nación.

# Capítulo

# 6

## Contratación

### Derivada

REGULACIÓN NACIONAL SOBRE CONTRATACIÓN CON RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN, ASISTENCIA O AYUDA INTERNACIONAL

#### 6.1. CONCEPTO

Las entidades públicas, además de celebrar los Convenios de Donación, celebran a su vez los denominados contratos o convenios “derivados” o que desarrollan y ejecutan la voluntad de la fuente o lo dispuesto en los Convenios de Donación o de Cooperación.

En particular, la administración o ejecución de recursos de cooperación se concreta en la celebración de contratos o convenios derivados.

Se celebran con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, quienes se comprometen a cumplir determinadas obligaciones, como ejecutar proyectos, realizar actividades dentro del marco de los mismos, prestar servicios o entregar bienes, para lo cual ACCIÓN SOCIAL o la entidad pública ejecutora de la cooperación les entrega los recursos de la fuente.

Una de las exigencias más frecuentes de las fuentes es aplicar sus reglamentos, procedimientos y normas de contratación en la ejecución de los recursos de cooperación no reembolsable que entregan.

Sobre este tema debemos iniciar con una reflexión de principio. Las entidades públicas deben contar con absoluta certeza, en relación con la necesidad de dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales, ya sean los contenidos en los Convenios o Acuerdos Marco de Cooperación que con cada país o cooperante existe, o en los acuerdos complementarios o en forma simplificada, o en los denominados convenios de cooperación o de donación que celebran.

Los convenios o acuerdos se suscriben bajo la premisa de la buena fe de los que los celebran y por tanto las Partes esperan recíprocamente una recta intención y conducta dirigidos al cabal y oportuno cumplimiento de lo dispuesto en los mismos.

Honrar esa voluntad de disposición y confianza exige para las entidades públicas una carga, el estudiar detenidamente las cláusulas de los convenios de cooperación,



ampliar su contenido si ello es necesario, examinar y buscar el sentido y alcance de la cláusula que propone el cooperante, en fin, contar con absoluto conocimiento de las responsabilidades que con la celebración del convenio adquiere no solo en relación con el cooperante, sino también y principalmente con los beneficiarios últimos de los recursos, bienes y servicios de la cooperación que van a canalizar o ejecutar.

Como lo manifestamos, uno de los compromisos que con cierta frecuencia contraen las entidades estatales es el de la aplicación de los reglamentos, procedimientos y normas de contratación del cooperante. Este evento se encontraba regulado en Colombia en el inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, que aunque derogado por la Ley 1150 de 2007, por considerarlo de especial interés para el entendimiento del tema de la Cooperación Internacional será objeto de análisis en este capítulo<sup>69</sup>. Hoy, regulado en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el 85 del Decreto 2474 de 2008.

## 6.2. NORMAS DE CONTRATACIÓN APLICABLES EN LA EJECUCIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En este acápite nos ocuparemos de enunciar las razones de orden jurídico que sustentan la aplicación por las entidades públicas de las normas o reglamentos de contratación de los cooperantes, en la celebración y ejecución de contratos derivados, financiados con recursos provenientes de cooperación internacional.

No obstante, la derogatoria del inciso 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, en este acápite, lo mencionamos, junto con otros decretos y jurisprudencia por considerarlos como antecedentes jurídicos de especial relevancia para el entendimiento e interpretación de las normas relacionadas con la Cooperación Internacional.

### 1. Fundamento del cumplimiento de los compromisos internacionales

Establece el artículo 9º de nuestra Constitución Política:

***“Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”.*** (Negrilla es nuestra).

Los principios del derecho internacional han sido aceptados por Colombia y se encuentran contenidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969 y aprobada mediante la Ley 32 de 1985, y se encuentran también contemplados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, también conocida como Viena II, suscrita el 21 de marzo de 1986 y aprobada mediante la Ley 406 de 1997.

Dentro de dichos principios, encontramos el principio esencial del Derecho Internacional de ***“pacta sunt servanda”***, según el cual todo tratado que entra en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Este principio constituye la base esencial del Derecho de los Tratados y, en general, del funcionamiento armónico y pacífico de la comunidad internacional. Del mismo se

69 En la anterior edición de esta publicación jurídica sobre cooperación internacional de julio de 2002, se presentó la interpretación de la Asesoría Jurídica de la ACCI sobre esta norma, basada en el tenor literal de la misma, en la medida en que el texto es claro y no ofrece confusión o ambigüedad. Sin embargo, el sentido y alcance de esta norma, dada la autoridad de los pronunciamientos de la H. Corte Constitucional, debe ser el que esa Corporación determinó en la Sentencia C-294 de 2004, mediante la cual se hizo la revisión de constitucionalidad del artículo 13, el cual se estudia en el presente capítulo.

desprende la obligación de cumplir de buena fe con las normas y obligaciones internacionales, por los sujetos a los que resultan oponibles. “*Pacta sunt servanda*” no solo significa que los tratados deben ser formalmente acatados, sino que deben ser cumplidos de buena fe, esto es, con voluntad de hacerlos efectivos. En Colombia el principio de cumplir de buena fe sus obligaciones internacionales tiene evidente sustento constitucional en el artículo 83 de la Constitución Política, toda vez que la Carta señala que las actuaciones de las autoridades colombianas deben ceñirse a los postulados de la buena fe. Esta norma también se aplica a las relaciones internacionales.

Además, y debiendo ser el criterio de las entidades públicas en general, dar fiel cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos, no deja de ser importante manifestar que el artículo 27 de la Convención de 1969 afirma, de manera inequívoca, que un Estado no puede invocar los preceptos de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

## 2. Naturaleza jurídica de la Ley 80 de 1993<sup>70</sup>

El inciso final del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia establece:

*“Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la Administración Pública y en especial de la administración nacional”.*

Con base en la anterior autorización constitucional, el Congreso aprobó la Ley 80 de 1993, la cual contiene la normatividad relacionada con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que como su nombre lo indica se trata de un estatuto de carácter “general”, aplicable a todas las entidades que la misma ley cataloga como estatales.

Como estatuto de carácter “general”, fue básicamente estructurado como una ley de principios, los cuales son enunciados y desarrollados posteriormente con cierto grado de detalle.

Siendo una ley de carácter general y de principios es un estatuto que busca la realización de unos fines que busca alcanzar a través del establecimiento de dichos principios.

Se trata de normas de valor que buscan proteger el erario, la transparencia y selección objetiva de los contratistas, la economía, eficacia y eficiencia en la actividad estatal.

## 3. Las disposiciones contenidas en los Convenios o Acuerdos de Cooperación Internacional son de carácter especial y su ejecución por el ejecutivo es de origen constitucional

La Ley 80 de 1993 tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Como se manifestó, es una ley que establece unos principios que busca realizar y es de carácter general.

Por su parte, en los convenios de cooperación se establecen los principios, reglas y procedimientos a seguir para la celebración de contratos mediante los cuales se dará ejecución a los recursos de la cooperación internacional.

70 La Ley 80 de 1993 fue modificada por la Ley 1150 de 2007, mediante la cual se introducen medidas para la eficacia y transparencia en la Ley 80 y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación con recursos públicos.

Se trata de disposiciones de contenido específico y particular para la ejecución de estos recursos y que tienen la jerarquía de un compromiso internacional.

Adicionalmente, se trata de disposiciones de carácter especial que manifiestan la voluntad del donante, la cual es objeto de protección en el artículo 62 de nuestra Constitución Política.

Siendo la Ley 80 de 1993 una norma de carácter general y las disposiciones y procedimientos contenidos en los convenios de cooperación de carácter especial, y en relación con el tema de contratación que los dos ordenamientos regulan, es pertinente concluir que la norma especial prima en su aplicación sobre la de carácter general y por tanto deberá seguirse en cuanto a esta materia lo dispuesto en estos últimos.

La aplicación de la norma especial frente a la general en materia de contratación estatal se encuentra regulada para los establecimientos públicos en el artículo 81 de la Ley 489 de 1998, ley de carácter estatutario, frente a la naturaleza de ley ordinaria de la Ley 80 de 1993, norma que establece:

*“Artículo 81. Régimen de los actos y contratos. Los actos unilaterales que expidan los establecimientos públicos en ejercicio de funciones administrativas son actos administrativos y se sujetan a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.*

*Los contratos que celebren los establecimientos públicos se rigen por las normas del Estatuto Contractual de las entidades estatales contenido en la Ley 80 de 1993 y las disposiciones que lo complementen, adicionen o modifiquen, **sin perjuicio de lo dispuesto en las normas especiales**”.* Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el artículo 5º de la Ley 57 de 1887 y el 2º de la Ley 153 del mismo año.

En relación con el carácter especial de las normas y reglamentos de contratación de los cooperantes, la Procuraduría General de la Nación ha tenido oportunidad de expresar su criterio, en el sentido de que “Del inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 se deriva un régimen especial de contratación, que permite la inaplicación de sus normas. Asimismo, es necesario aclarar que el sentido de la norma, referente a la aplicación de reglamentos de los citados entes en los procesos de formación y adjudicación del contrato, alude únicamente a aquellos que se suscriban con **recursos provenientes** (sic) de los organismos multilaterales, personas de derecho público y organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional, es decir, que la norma no hace mención a los contratos que se ejecutan con dichos entes y con recursos emanados de la respectiva entidad estatal.

La exclusión del inciso cuarto es constitucional, en tanto lo perseguido por ella es que los contratos financiados con recursos provenientes del extranjero, ya sea a manera de empréstito o donación, no se sometan al orden jurídico interno, debido a la naturaleza de dichos entes y a las barreras y obstáculos que pueden presentarse para obtener esos recursos, es decir, que en la práctica difícilmente se podrá acceder a esos fondos si unilateralmente las entidades públicas quieren imponer la aplicación del estatuto contractual.

Piénsese, por ejemplo, en los contratos de empréstito suscritos con el BID o con el FMI, si se les exigiese el cumplimiento de la norma nacional,

ya que estos no tendrían más opción que denegar los préstamos a entes estatales, en vista de que es apenas obvia la aplicación de sus reglamentos internos, que no han sido expedidos por el capricho de los dirigentes de esos organismos, sino que corresponden a políticas adoptadas en el marco del derecho internacional, en cumplimiento de convenios, tratados y resoluciones de entidades supranacionales en los que el país ha participado activamente, como la ONU y la OEA, con sus filiales. En estos eventos, solicitar la aplicación del derecho interno en materia de contratación es prácticamente aislarse del concierto internacional en el tema crediticio, a más de que no solo implica el aspecto de poder obtener bienes y servicios, sino que está de por medio el desarrollo macroeconómico que se pretende lograr cuando se acude a esta clase de créditos.

Nótese que en el caso de las donaciones la norma impugnada se ajusta al artículo 62 superior, cuando dispone que el destino de las donaciones para fines de interés social no puede ser variado a menos que el objeto de las mismas desaparezca. Por tanto, no es razonable desconocer la voluntad de los donantes, la cual se puede plasmar en la decisión de que la entidad receptora acoja sus reglamentos, mediante los cuales pueda intervenir en la formación, adjudicación y ejecución de los contratos financiados con sus recursos.

De otra parte, respecto de los contratos celebrados con personas extranjeras de derecho público la norma no puede examinarse de manera aislada. Dentro de los mismos caben los acuerdos o convenios internacionales suscritos por Colombia con tales personas, donde es necesario aplicar reglas distintas a las nacionales con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”<sup>71</sup>.

#### 4. La Ley 80 de 1993 es una ley de principios, principios que también desarrollan las normas y procedimientos de contratación establecidos en los convenios de cooperación

Las normas y procedimientos de contratación previstos tanto en la Ley 80 de 1993 como en los convenios de cooperación internacional y en los reglamentos de los cooperantes son instrumentales o medios para alcanzar los objetivos que con la cooperación oficial se pretende.

Dichas normas y procedimientos se convierten en un medio y no en un fin en sí mismo considerado; se basan en unos principios que las mismas buscan realizar.

En la Ley 80 de 1993 se establecen normas que buscan la realización de los siguientes principios: transparencia, economía, selección objetiva y de responsabilidad.

A su vez, en los reglamentos de los cooperantes encontramos normas y procedimientos que desarrollan dichos principios. En este sentido, se contemplan como principios y normas que los desarrollan: el principio de competencia leal, transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación; deber de selección de la mejor oferta de conformidad con los criterios de selección y adjudicación de la licitación; carácter no retroactivo de las adjudicaciones; obtención de servicios, suministros y obras de la calidad deseada en las mejores condiciones de

71 Intervención en el trámite de demanda de inconstitucionalidad, inciso 4º artículo 13 de la Ley 80. Sentencia C-294 de 2004.

precio; también, se consagran motivos de exclusión de la participación de contratos (inhabilidades e incompatibilidades).

Sobre este tema la Auditoría General de la Nación, en su interesante intervención dentro del trámite de constitucionalidad del inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993<sup>72</sup>, expresó que “La expresión ‘podrán someterse a los reglamentos de tales entidades’ tiene respaldo constitucional, dado que en el plano internacional una de las exigencias más frecuentes de las personas de derecho público internacional que conceden empréstitos o realizan donaciones en dinero o en especie consiste en que se apliquen sus procedimientos y normas en la ejecución de esos recursos, siendo comprensible que quien efectúa el desembolso esté interesado en que se otorgue cuando menos esa garantía que representa el compromiso de ejecutar las sumas reconocidas observando principios de transparencia, economía y eficacia. Por razones de conveniencia nacional se justifica la medida, siempre que no se contradiga el ordenamiento superior. La Auditoría General de la República ha tenido la oportunidad de revisar el texto de varios reglamentos de contratación adoptados por los organismos internacionales de cooperación, asistencia y ayuda, y se ha constatado que los procedimientos adoptados por estas personas guardan grandes similitudes con el régimen de contratación colombiano. Destacándose al respecto el principio de reciprocidad y la realización de muchos contratos por parte de nacionales colombianos, descartándose a la vez la presunta afectación de oportunidades laborales”.

## 5. Carácter obligatorio de las normas y procedimientos establecidos en los reglamentos de contratación de los cooperantes

En todo caso, de optarse por la aplicación de las normas y procedimientos de contratación previstos en los convenios de cooperación esa, y en su integridad, será la ley a la que se acogerán las partes para la ejecución del Programa, con todas sus consecuencias, incluidos los términos, competencias, autorizaciones, requisitos de admisibilidad, publicidad, escogencia de contratistas, contratación y ejecución; norma y procedimientos con base en los cuales, en forma adicional, habrá que responder a los requerimientos e informes que exijan las autoridades de control, como los de carácter fiscal competencia de la Contraloría General de la República o de competencia de los órganos en el ámbito disciplinario o penal.

No se trata de normas sucedáneas o de carácter secundario frente a los planes operativos provisionales, globales o anuales de los proyectos. Son normas y procedimientos que deben cumplirse para la ejecución de dichos planes.

De lo anterior, surge la importancia para las entidades ejecutoras de los recursos de cooperación de contar en su integridad con el texto de las normas y procedimientos por aplicar; así mismo, obtener la debida y oportuna capacitación por las fuentes y de estarlas consultando permanentemente, sobre la aplicación adecuada de las mismas.

No sobra agregar, que de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, dentro de los deberes de todo servidor público se encuentra el de “**Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los**



demás **ratificados por el Congreso**, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente" (negrilla es nuestra).

## 6. Cumplimiento de los principios que gobiernan la función administrativa

Lo anterior no exonera a la entidad pública ejecutora de los recursos de la cooperación del deber de dar cumplimiento a los principios que gobiernan la función administrativa, contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y los contemplados en la Ley 489 de 1998 dentro de los cuales encontramos los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, en razón a que en la celebración de cualquier contrato está implícito el interés público que es objeto de protección.

En especial se recalca en el de responsabilidad, el cual se encuentra regulado para efectos contractuales en la Ley 80 de 1993, de la siguiente manera:

*"Del principio de responsabilidad*

*ARTÍCULO 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

*3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.*

*4o. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos** y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.*

*5o. **La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla** a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.*

*[...]*

*8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado".*

## 7. El inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993

El cuarto inciso del artículo 13 de la Ley 80, hoy derogado por el 32 de la ley 1150 de 2007, disponía:

“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”.

## 8. La Sentencia C-249 del 16 de marzo de 2004 de la Corte Constitucional

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en Sentencia C-249/04 del 16 de marzo de 2004, al decidir la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, determinó el ámbito de aplicación del mismo y con claridad estableció el sentido e interpretación que se debe tener sobre dicha norma:

“Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere con exclusividad a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos. Así, por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito. Por lo tanto, al decir la norma que los respectivos contratos, “(...) *podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y ejecución y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes*”. Tal discrecionalidad solo puede asumirse, y por ende, ejercerse válidamente, dentro de los precisos linderos de los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, lo cual usualmente ocurre a título de empréstito o de donación. Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento únicamente podría propiciar una ejecución presupuestal extraña a la realización de los fines del Estado.

Ahora bien, como acertadamente lo expresa la Vista Fiscal, el inciso cuarto del artículo impugnado entraña un precepto especial de contratación, que por virtud de la misma Ley 80 de 1993 permite la inaplicación del Estatuto de Contratación Pública en la hipótesis de los contratos relativos a fondos percibidos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismo de cooperación, asistencia o ayuda internacionales. Lo cual encuentra justificación en el hecho de que Colombia hace parte de esos organismos internacionales, como por ejemplo el FMI o el BID, y al hacer parte de ellos puede aceptar sus estatutos y régimen de contratación en cumplimiento de convenios, tratados y resoluciones de entidades supranacionales en los que el país ha participado activamente, como la ONU y la OEA, con sus filiales.



Por otra parte –continúa la Vista Fiscal–, nótese que en el caso de las donaciones la norma impugnada se ajusta al artículo 62 superior, cuando dispone que el destino de las donaciones para fines de interés social no puede ser variado a menos que el objeto de las mismas desaparezca. Por tanto, no es razonable desconocer la voluntad de los donantes, la cual se puede plasmar en la decisión de que la entidad receptora acoja sus reglamentos, mediante los cuales pueda intervenir en la formación, adjudicación y ejecución de los contratos financiados con sus recursos.

Por consiguiente, de acuerdo con la interpretación asumida por esta Corporación el inciso cuarto del artículo acusado resulta constitucional”.

## 9. El Decreto 2166 de 2004<sup>73</sup>

Como consecuencia de la Sentencia C-294 de 2004, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2166 el 7 de julio de 2004:

“Artículo 1º. El artículo 1º del decreto 1896 de 2004 quedará así:

Los contratos o convenios financiados con recursos provenientes de empréstito y donación celebrados con organismos multilaterales de crédito, 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, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

El mismo tratamiento se dará a los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones.

Artículo 2o. Los contratos o convenios celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales soportados en instrumentos de cooperación internacional de los cuales haga parte la Nación, para el cumplimiento de objetivos de cooperación y asistencia técnica, podrán someterse a los reglamentos de tales organismos en todo lo relacionado con procedimientos de formación, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

Lo anterior sin perjuicio de los contratos con personas extranjeras de derecho público que se celebrarán y ejecutarán según se acuerde entre las partes.

Parágrafo. No se entenderán como contratos o convenios de cooperación y asistencia técnica internacional aquellos cuyo objeto sea la administración de recursos”.

## 10. Ejecución de recursos de contrapartida nacional

En relación con la norma de contratación aplicable para la ejecución de los recursos de contrapartida nacional, debemos remitirnos, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, el cual define para los efectos de esa ley, las que considera entidades estatales, dentro de las cuales se encuentran los establecimientos públicos del orden nacional. También, a lo establecido en el artículo 20 de la

73 Hoy derogado por el Decreto 66 de 2008.



Ley 1150 de 2007 y lo reglamentado en el Decreto 2474 de 2008, de lo cual se puede deducir:

1. El inciso 1º del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 regula la contratación con organismos internacionales, en el siguiente sentido:

***“De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento”.*** (La negrilla es nuestra).

2. El inciso 1º del artículo 85 del Decreto 2474 de 2008 establece

*“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, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, los contratos o convenios que se celebren con recursos públicos de origen nacional se someterán a los procedimientos establecidos en el Estatuto General de la Contratación Pública”.*

3. De esta manera, si se trata de recursos públicos de origen nacional (que comprende los que provienen del presupuesto nacional o de las entidades territoriales), para su ejecución por un organismo de cooperación, asistencia o ayuda internacional, debe estarse a lo dispuesto en los incisos 1º de las normas mencionadas, y dependiendo del porcentaje de participación nacional e internacional, se aplicará el reglamento de tales entidades o los procedimientos establecidos en el Estatuto General de Contratación Pública.
4. Si se trata de recursos de contrapartida nacional ejecutados por entidades públicas, las normas por aplicar en los procesos contractuales serán las establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993. La aplicación del reglamento extranjero, solo puede ejercerse válidamente, en relación con los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, esto es, en relación con los contratos de empréstito, donación, asistencia técnica o cooperación celebrados por las respectivas entidades estatales con entes u organismos internacionales, conforme a lo establecido en la Sentencia C-249 de 2004 de la H. Corte Constitucional.
5. Cuando un contrato se encuentre cofinanciado con recursos de un cooperante y con recursos de contrapartida nacional deberá determinarse la proporción de dicha cofinanciación, y de esta manera establecer la norma de contratación aplicable.

### 6.3. LA LEY 1150 de 2007

El inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 fue derogado por el 32 de la Ley 1150 de 2007.

En relación con el inciso 4º del artículo 13, se tienen dos antecedentes próximos de Proyecto de Ley. El Proyecto de Ley No. 20 de 2005, Comisión I, Senado. Aprobado en primer debate en diciembre de 2005<sup>74</sup>.

El anterior Proyecto de Ley fue acumulado posteriormente con el 057 de 2006 de Cámara.

Las versiones aprobadas en sesiones plenarias de Senado y Cámara pueden consultarse en el Capítulo de Anexo Normativo al final de esta publicación, junto con las apreciaciones que sobre los mismos se hicieron por ACCIÓN SOCIAL.

Fruto del estudio realizado por la Comisión de Conciliación Accidental se introdujeron precisiones para superar las discrepancias entre los textos de Senado y Cámara y se tuvieron en cuenta también, aunque de manera parcial, las opiniones del Gobierno, a través de distintas entidades públicas que sustentaron y presentaron proyectos concretos de cooperación internacional y razonamientos en punto de la naturaleza de la cooperación internacional, la voluntad del donante protegida por la Constitución Nacional, las relaciones internacionales y los tratados o acuerdos de cooperación que ha suscrito la República de Colombia.

El 16 de julio de 2007, se expidió la Ley 1150, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

El artículo 1º de la misma establece que esa ley *“tiene por objeto introducir modificaciones en la Ley 80 de 1993, así como dictar otras disposiciones generales aplicables a toda contratación con recursos públicos”*.

El artículo 20 regula la contratación con organismos internacionales, en el siguiente sentido:

*“Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 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*

74 Otro antecedente de proyecto de ley modificando el inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993: Proyecto de ley No. 035 DE 2004 – Cámara. Acumulado con los proyectos de ley 083 y 086 –Cámara 2004.

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

*Parágrafo 2°. 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 3°. 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”.*

El artículo 31, *ibídem*, establece un régimen de transición, y dispone:

*“Los procesos de contratación en curso a la fecha en que entre a regir la presente ley, continuarán sujetos a las normas vigentes al momento de su iniciación. Los contratos o convenios a que se refiere el artículo 20 de la presente ley que se encuentren en ejecución al momento de su entrada en vigencia, continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su celebración hasta su liquidación, sin que sea posible adicionarlos ni prorrogarlos”.*

El Decreto 2474 de 2008, expedido el 7 de julio, que reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, sobre modalidades de selección, publicidad, selección objetiva y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo 85:

*“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, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, los contratos o convenios que se celebren con recursos públicos de origen nacional se someterán a los procedimientos establecidos en el Estatuto General de la Contratación Pública.*

*En el evento en que el monto del aporte de fuente nacional o internacional se modifique o cuando la ejecución efectiva de los aportes no se realice en los términos inicialmente pactados, las entidades estatales deberán modificar los contratos o convenios, de tal manera que se dé cumplimiento a lo establecido en el inciso anterior.*

*Los recursos que se generen en desarrollo de los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o*

*ayudas internacionales a los cuales hace referencia el inciso primero del presente artículo no computarán para efectos de determinar los porcentajes allí dispuestos.*

*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. En los demás casos, los contratos o convenios en ejecución al momento de entrar en vigencia la Ley 1150 de 2007 continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su celebración hasta su liquidación, sin que sea posible adicionarlos ni prorrogarlos.*

*Parágrafo. Los convenios a que hace referencia el presente artículo deberán tener relación directa con el objeto del organismo de cooperación, asistencia o ayuda internacional que se contemple en su reglamento o norma de creación”.*

En relación con las anteriores normas, cabe hacer las siguientes reflexiones, en aras de su entendimiento a la luz de la cooperación internacional:

1. Entendemos que la Ley 1150 de 2007 y la Ley 80 de 1993, que contemplan el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tienen por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales y a la contratación con recursos públicos, como lo dispone el artículo 1° de las mismas.
2. Las entidades estatales son aquellas catalogadas como tales en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 y para los efectos de dicha ley.
3. En este sentido, esos preceptos normativos no tienen el alcance de imponer obligaciones a personas o sujetos de derecho de carácter nacional o internacional que no tienen la naturaleza jurídica de las entidades estatales, contempladas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993. Dentro de esas personas, se tienen los organismos internacionales, sujetos de derecho internacional, regidos por sus reglamentos y en relación con el Estado colombiano, por el acuerdo sede o tratado internacional que los ha creado o que con los mismos se ha suscrito.

Estas normas no están dirigidas tampoco a los entes gubernamentales extranjeros, las entidades extranjeras de derecho público o los organismos multilaterales de crédito, todos los cuales se rigen por el tratado internacional o acuerdo sede que los ha creado, sus reglamentos o estatutos.

4. Los sujetos de aplicación de dichas normas son las entidades estatales.
5. Las entidades estatales, como destinatarias de las mencionadas leyes, tienen la obligación de pactar en los acuerdos que celebren, las cláusulas o previsiones para dar cabal cumplimiento a la legislación nacional, a lo dispuesto en las mismas. En este caso, si el ente internacional acepta la celebración del acuerdo en estos términos, el origen de tal obligación es de carácter convencional; no tiene su origen en la ley, de la cual no es destinataria.

6. En este sentido, cabe aclarar que una cosa es ser sujeto de la aplicación de la Ley 80 de 1993 y otra la aplicación de manera voluntaria por un ente internacional de los “procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993”, expresión esta que emplean los incisos 1º del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 85 del Decreto 2474 de 2008.
7. Lo anterior, que tiene origen en la autonomía de la voluntad plasmada en el respectivo acuerdo, no implica para el ente internacional la renuncia a las prerrogativas, inmunidades o privilegios que por su carácter de tal, le corresponden y se encuentren contemplados en el tratado, acuerdo sede o reglamento que lo rijan.
8. De esta manera siguen siendo las entidades públicas las destinatarias del cumplimiento de dichas normas (Leyes 80 y 1150), sujetos de control fiscal; sus funcionarios públicos, sujetos disciplinables, calidades y condiciones que no se transmiten a los entes internacionales. Esos controles se ejercen sobre los proyectos y las entidades estatales. Las entidades tienen la carga de entregar a los organismos de control toda la información relacionada con la ejecución de tales convenios o acuerdos, con base en la información que los organismos internacionales les reporten. Correlativamente las entidades estatales tienen un deber de seguimiento y deben pactar claramente la entrega por los organismos internacionales de informes técnicos y financieros y de información y soportes en la periodicidad y condiciones que permitan suministrar la información que requieran los órganos de control, para el cabal ejercicio de su función.

#### 9. Administración de recursos por organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales.

En relación con el sentido y alcance de lo establecido en los artículos 20 y 31 de la Ley 1150 de 2007, cabe decir que tienen su origen en la entendible reacción del legislativo frente a la práctica cada vez más frecuente en los últimos años de entidades territoriales y nacionales de entregar en mera “administración” y bajo el ropaje o denominación de “acuerdos o convenios de cooperación”, que no lo eran, recursos públicos a organismos internacionales, para realizar una labor de intermediación en la contratación y en los pagos, pretermitiendo la aplicación de la norma de contratación nacional, evadiendo procedimientos como la licitación pública y principios como la anualidad presupuestal, propios del Estatuto Orgánico del Presupuesto; simultáneamente desconociendo y rebasando el objeto para el cual habían sido creados tales organismos internacionales, desbordando los límites de su actuación contemplados en el tratado o acuerdo sede de creación.

10. Muy diferente es la situación del aporte de recursos públicos o la recepción de recursos de cooperación por las entidades estatales, para la ejecución conjunta de proyectos de cooperación internacional en favor del desarrollo del país.
11. Fueron tales convenios de “administración de recursos públicos” la causa y motivo fundamental de la preocupación y prevención del legislador; en momento alguno pretendía entrabar o dificultar la ejecución de verdaderos proyectos de cooperación internacional, en donde es evidente el aporte internacional y la intervención eficiente e idónea del organismo internacional,

en la consecución de los objetivos de verdaderos proyectos de desarrollo en beneficio del país.

Como consecuencia de lo anterior, de manera tajante, en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, dispuso:

- a. *“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”* (inciso 3º).
- b. Ahora bien, para los eventos distintos de administración de recursos, que como vimos está prohibida, y en relación con verdaderos proyectos de cooperación internacional y con estos mismos entes internacionales y dada la prevención del legislador sobre las prácticas de “mera administración” que realizaban, dispuso que *“Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento”* (inciso 1º).
- c. En aras del cumplimiento de lo establecido en el anterior literal, el inciso 2º del artículo 85 del Decreto 2474 de 2008 estableció para los convenios que en adelante se celebren<sup>75</sup> que *“En el evento en que el monto del aporte de fuente nacional o internacional se modifique o cuando la ejecución efectiva de los aportes no se realice en los términos inicialmente pactados, las entidades estatales deberán modificar los contratos o convenios, de tal manera que se dé cumplimiento a lo establecido en el inciso anterior”*.
- d. Para hacer eficaz el cumplimiento de lo anterior, estableció 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. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales”*. (Parágrafo 3º). Así mismo, que *“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 2º)”*. (El subrayado es nuestro).

Nótese cómo son obligaciones referidas a las entidades estatales y los proyectos y contratos, no a los organismos internacionales.

## 12. La cooperación internacional.

Es importante mantener la distinción entre la cooperación internacional y la administración de recursos por organismos internacionales.

Para este efecto es relevante tener presente el concepto de Cooperación Internacional:

*Se entiende por Cooperación Internacional la acción conjunta para apoyar el desarrollo*

75 Toda vez que los ya celebrados y se encuentren en ejecución a la entrada en vigencia de dicho decreto, 7 de julio de 2008, continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su celebración.

*económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. También se la conoce como cooperación para el desarrollo y es un concepto global que comprende diferentes modalidades de ayuda que fluyen hacia los países de menor desarrollo relativo.*

*La Cooperación Internacional se realiza mediante diversas modalidades, entre las cuales se cuentan la cooperación técnica, científica y tecnológica; la cooperación financiera no reembolsable; la cooperación financiera reembolsable o concesional; las donaciones; la acción humanitaria; la cooperación cultural y educativa; la cooperación política; y la cooperación militar.*

*Se fundamenta en los principios de solidaridad internacional, corresponsabilidad, trabajo de socios, interés mutuo, sostenibilidad, equidad y eficacia<sup>76</sup>.*

13. Una vez prohíbe la entrega en administración de recursos a organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional y determina un régimen de porcentajes con estos mismos entes, entra el legislador a determinar cuál es la norma o reglamento de contratación aplicable en contratos o convenios, para casos especiales, que a su juicio y oídas las justificaciones de las entidades de gobierno, los miembros de la Comisión de Conciliación de los textos de Senado y Cámara, acogieron.

En este sentido, previó el legislador en el inciso 2º y en el párrafo 1º, del artículo 20, unas situaciones de carácter especial, en las cuales los contratos o convenios celebrados pueden someterse a los reglamentos de contratación de las entidades extranjeras, bajo criterios de su objeto, la fuente de financiación o la naturaleza de las partes, a saber:

Por el objeto:

- a) 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;
- b) Contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos;
- c) Contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos;
- d) Contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM;

Por el origen del recurso o fuente de financiación:

- a) Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros.
- b) Los contratos o convenios financiados con fondos

76 Concepto adoptado por la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social, a partir de la definición de la OCDE y derivado de los Tratados y Convenios de Cooperación Internacional que ha suscrito el Gobierno Nacional.



de entes gubernamentales extranjeros.

Por la naturaleza de las partes:

- a) Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público.

En cuanto a la aplicación de lo dispuesto en el inciso 2º y el párrafo 1º del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, en las condiciones, eventos y situaciones específicas allí mismo contempladas, que hacen relación con el objeto de los convenios, el origen de los recursos o la naturaleza de las partes, podrá aplicarse el reglamento de tales entidades, sin que el criterio para tal efecto sea el porcentaje de participación nacional o internacional en la financiación del convenio.

Una interpretación contraria sería hacer nugatoria la aplicación de la consecuencia jurídica prevista en el inciso segundo, muy distinta de la establecida para los sujetos y supuestos de hecho contemplados en el inciso primero.

#### 14. El inciso 1º del artículo 20 de la Ley 1150 de 2008, el inciso 4º del artículo 85 del Decreto 2474 de 2008, los tratados internacionales y la voluntad del donante de protección constitucional

Una lectura desprevenida de lo establecido en el inciso 1º del artículo 20, ibídem, podría llevar a concluir que se deja de lado la aplicación de lo dispuesto en los Tratados Internacionales, para los casos en que se trate de compromisos adquiridos por el Gobierno colombiano en desarrollo de los Acuerdos o Tratados Marco que con los Estados u Organismos Internacionales se han suscrito, en los que se ha pactado expresamente la aplicación de la norma del cooperante independientemente del porcentaje de su participación en la operación de cooperación o proyecto.

En los casos en que una donación no tenga fundamento en un tratado internacional, también se desconocería la voluntad del cooperante o donante, protegida por la Constitución Política en el artículo 62, cuando ha manifestado su interés de aplicar su reglamento de contratación respecto de los recursos que aporta para la ejecución de un proyecto para beneficio del país.

Este particular, es decir la ejecución de recursos de cooperación internacional bajo los reglamentos del donante o cooperante, ha sido objeto de especial análisis y sobre ella existe bastante claridad, aún más con el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en la Sentencia C-294 de 2004, en relación con la exequibilidad del inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

En el concepto del Procurador General de la Nación, acogido por la H. Corte Constitucional, en el capítulo de Consideraciones y Fundamento de dicha providencia, se manifiesta:

*“Nótese que en el caso de las donaciones la norma impugnada se ajusta al artículo 62 superior, cuando dispone que el destino de las donaciones para fines de interés social no puede ser variado a menos que el objeto de las mismas desaparezca. Por tanto, no es razonable desconocer la voluntad de los donantes, la cual se puede plasmar en la decisión de que la entidad receptora acoja sus reglamentos, mediante los cuales pueda intervenir en la formación, adjudicación y ejecución de los contratos financiados con sus recursos”.*

Es por esta razón, que el inciso 4º del artículo 85 del Decreto 2474 de 2008



establece que “*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*”.

En suma y en relación con el inciso 1° del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y en atención a lo establecido en el inciso 4° del artículo 85 del Decreto 2474 de 2008:

- a) La aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993, contemplada en el inciso 1° del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se refiere a los recursos de origen público nacional (por oposición a los de índole internacional), que financian convenios o contratos celebrados para la ejecución de proyectos de cooperación internacional. No se extiende a recursos aforados a título de cooperación o donación de fuente internacional.
- b) Los recursos aportados por los cooperantes Estados, organismos internacionales, se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios.
- c) En caso de no existir tratado internacional, por la naturaleza de las partes, como cuando el cooperante es una entidad extranjera de derecho público o de otra naturaleza jurídica, en atención a lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Política de Colombia, los recursos de cooperación internacional se ejecutan de conformidad con la voluntad del donante, sus criterios, normas y reglamentos de contratación.
- d) Los recursos públicos de origen nacional (de entidades territoriales y del orden nacional) entregados a cualquiera de los entes que menciona el inciso 1° de la Ley 1150 de 2007 se ejecutarán por el reglamento de tales entidades o por la Ley 80 de 1993, según el porcentaje de participación de las Partes, en la financiación del proyecto por ejecutar. Si el aporte nacional supera el 50% del valor del proyecto, el recurso de origen nacional se regirá por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993. En caso contrario, es decir, si el aporte nacional es minoritario, en relación con el aporte internacional, para su ejecución se podrá someter al reglamento de tales entidades.
- e) Como quiera que la Ley 80 de 1993 no tiene como destinatarios a organismos o entidades internacionales, ni la virtualidad de imponer obligaciones a los mismos, lo establecido en el anterior literal, de acuerdo con los porcentajes de los aportes y en relación con el régimen de contratación aplicable, debe ser pactado por las Partes en el Convenio que para la ejecución del respectivo programa o proyecto, se celebre.

## 15. Régimen de transición

Establece el artículo 31 de la Ley 1150 de 2007:

*“Régimen de Transición. ... Los contratos o convenios a que se refiere el artículo 20 de la presente ley que se encuentren en ejecución al momento de su entrada en vigencia, continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su celebración hasta su liquidación, sin que sea posible adicionarlos ni prorrogarlos”.*

La norma nacional, motivada por razones entendibles de prohibir la entrega de recursos públicos en administración a organismos internacionales, no puede extenderse en su aplicación y con todas sus consecuencias a los verdaderos convenios o acuerdos de cooperación en virtud de los cuales Colombia acuerda y recibe cooperación financiera o técnica, soportada en acuerdos o tratados de los cuales hace parte la Nación y para la ejecución de programas que tienen incidencia directa en el fortalecimiento de la gobernabilidad, la institucionalidad y la atención de las necesidades de la población pobre y vulnerable del país, y que son atendidas con recursos que provienen de cooperantes, entidades o gobiernos extranjeros.

Tales acuerdos o convenios, vigentes, son susceptibles de continuar siendo objeto de adición y prórroga, conforme a la voluntad del cooperante. La gestión de la cooperación obedece a las relaciones internacionales, a las políticas de los cooperantes, a las decisiones de los gobiernos y sus respectivos parlamentos, a las políticas y estrategias de cooperación que para cada país han adoptado los países y entidades cooperantes. Los programas y proyectos de cooperación que se acuerdan y tienen acordados y están vigentes con los grandes cooperantes superan varias vigencias e incluso los periodos de gobierno de los cooperantes y de los países receptores de tal ayuda. La adición de recursos y prórroga de los convenios de cooperación con los mismos obedece también a sus periodos presupuestales y a las autorizaciones de recursos que los respectivos parlamentos y gobiernos aprueban.

No sería lógico ni entendible para la comunidad internacional y los cooperantes convocarlos a partir del 16 de enero de 2008, a celebrar nuevos convenios, con igual objeto y para la ejecución de los mismos programas que desde años anteriores se han acordado y vienen ejecutando en el país, sobre la base de los principios de cooperación, solidaridad y conveniencia nacional, dentro del marco de los planes de desarrollo y para la atención de las prioridades nacionales que los mismos contemplan.

Un ejemplo de lo anterior, es la cooperación que se recibe de los Estados Unidos de América. En desarrollo del “Convenio General para Ayuda Económica, Técnica y Afín” de fecha 23 de julio del 1962, celebrado con los Estados Unidos de América, entre la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional – USAID, ente gubernamental extranjero de ese Estado, y el Gobierno de la República de Colombia, se vienen celebrando Convenios de Donación para la ejecución en Colombia de denominados Objetivos Estratégicos, tales como el Convenio de Donación del Objetivo Estratégico No. 514-007 Gobernabilidad democrática fortalecida, el Convenio de Donación del Objetivo Estratégico No. 514-008 Promover alternativas económicas y sociales a la producción de cultivos ilícitos, el Convenio de Donación del Objetivo Estratégico No. 514-009 Apoyo a personas internamente desplazadas y otros grupos vulnerables y el Convenio de Donación “Objetivo Estratégico No. 514-010 Entorno social y económico mejorado para los procesos de desmovilización y reintegración. Estos convenios de donación, año tras año y de conformidad con las autorizaciones del Congreso y del Gobierno de los Estados Unidos, vienen siendo objeto de adición y de prórroga en tiempo que permita la ejecución del recurso aprobado.

Lo mencionado anteriormente sería aplicable también, por ejemplo, a los Convenios Específicos de Financiación que en desarrollo del Tratado que se tiene con la Comunidad Europea, se han celebrado para la ejecución de los Laboratorios de Paz en las zonas del Magdalena Medio, el Macizo Colombiano, el Oriente Antioqueño, Santander, Meta y la Región de Montes de María.

También es aplicable lo manifestado, para las donaciones que recibe el país de organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, en virtud de las cuales, estos cooperantes entregan recursos de cooperación no reembolsable a entidades públicas beneficiarias de los proyectos de desarrollo que les han sido aprobados. Por múltiples razones, entre otras los tiempos y trámites presupuestales de incorporación de los recursos al presupuesto general de la Nación, los proyectos no suelen ser ejecutados durante el periodo inicialmente previsto, razón por la cual, en la mayoría de los casos, los convenios de donación que se suscriben son objeto de prórrogas, que son concedidas por los cooperantes.

De la lectura simple del artículo 31, no sería posible, a partir del 16 de enero de 2008, la adición o prórroga de estos Convenios de Donación, que tienen su fundamento jurídico en un tratado o convenio internacional y son desarrollo del mismo.

Es por esta razón que en la parte final del inciso 4º del artículo 85 del Decreto 2474 de 2008, se establece que “En los demás casos, los contratos o convenios en ejecución al momento de entrar en vigencia la Ley 1150 de 2007 continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su celebración hasta su liquidación, sin que sea posible adicionarlos ni prorrogarlos”. La expresión “en los demás casos”, que aparece a continuación de un punto seguido, se refiere a contratos o convenios no financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos diferentes a los que se refiere el inciso 2º del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

En relación con el ámbito y extensión del término “organismo internacional”, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>77</sup> se ha pronunciado en el sentido de que “en la práctica, los términos organismo y organizaciones internacionales son utilizados como sinónimos para efectos de su calificación como entidades de derecho público internacional. Estas son creadas y compuestas por Estados y organismos internacionales; el término también se utiliza para aludir a organismos especializados de naturaleza gubernamental vinculados a las organizaciones internacionales” (el subrayado es nuestro).

Las personas extranjeras de derecho público son el género, dentro de las cuales encontramos las de derecho público internacional, como la especie, categoría de la cual participan los organismos internacionales.

Lo anterior quiere decir que, en relación con el régimen de transición, establecido en el artículo 31 de la Ley 1150 de 2007 y en concordancia con lo establecido en el inciso 3º del artículo 85 del Decreto 2474 de 2008, se aplica respecto de los contratos o convenios a que se refieren el inciso tercero del artículo 20, no a los que expresamente permiten y autorizan celebrar los incisos 1º (teniendo en cuenta el concepto emitido por la Oficina Jurídica de Cancillería, y bajo el entendido de que las personas extranjeras de derecho público son el género, dentro de las cuales encontramos las de derecho público internacional, como la especie, categoría de la cual participan los organismos internacionales), 2º y el párrafo 1º, ibídem. Lo anterior, bajo una interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 20 y el 31 de la misma ley, en razón a que no tendría sentido, que contratos o convenios celebrados con anterioridad al 16 de enero de 2008, que reúnan las condiciones de objeto, origen de los recursos o naturaleza de las partes previstas en esos preceptos normativos, no pudieran prorrogarse y adicionarse en

cuantía, pero a partir de esa misma fecha sí pudieran celebrarse unos nuevos de igual naturaleza y características, que los que se prohíbe prorrogar o adicionar.

#### 16. Entidades o fondos sin personería jurídica sometidos a régimen especial. Norma general - Norma especial

La Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 que la modifica es una norma de carácter general.

Lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, norma de carácter general, no deroga o modifica el régimen jurídico de fondos especiales o entidades sometidas a régimen especial o al derecho privado. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente, según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

### 6.4. UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LOS PRINCIPIOS DE CONTRATACIÓN Y LAS RESPONSABILIDADES

Las normas no existen *per se*, son un instrumento para alcanzar unos objetivos, para realizar unos principios que desarrollan. Si bien es importante determinar la norma por aplicar en la ejecución de los recursos de fuente internacional y en los nacionales destinados a proyectos de cooperación internacional, cabe resaltar la importancia para el gobierno colombiano y los funcionarios de las entidades públicas beneficiarias y/o ejecutoras de los recursos de cooperación, de tomar cabal conciencia de la responsabilidad que asumen al celebrar convenios de cooperación o donación para con las fuentes, con el país y en últimas con los colombianos, como beneficiarios únicos de los recursos de cooperación internacional no reembolsable que recibe el país.

Así los recursos no sean ejecutados en forma directa por los funcionarios públicos, sino a través de organismos internacionales u otros ejecutores como las ONG, no debe olvidarse que las actuaciones de los servidores públicos, que intervienen de manera importante en el desarrollo de los proyectos deben estar presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia y a los principios de la buena administración. Esta posición de no ejecutor, u ordenador del gasto que asume el funcionario público cuando los recursos por voluntad del donante o por su propia voluntad, los recibe y ejecuta un tercero, y dada la injerencia que los funcionarios públicos tienen o asumen en el desarrollo de los proyectos de cooperación, fuera de descargar una responsabilidad, hace que se les exija una mayor diligencia y cuidado y genera una doble responsabilidad, dado que como funcionarios públicos responden ante el Estado colombiano administrativa, disciplinaria y penalmente por sus acciones u omisiones y también adquieren una gran responsabilidad con las fuentes cooperantes derivada de los compromisos internacionales que han adquirido con las mismas, con la agravante que no solo son compromisos de una

administración o de las entidades públicas de las cuales hacen parte, sino de la República de Colombia, beneficiaria final de los recursos de la cooperación.

Lo importante es el empleo de procedimientos que conduzcan a una adecuada ejecución de los mismos, sobre la base del cumplimiento de principios universales acogidos y promulgados por todas las fuentes de la cooperación, como los de la transparencia, la igualdad de oportunidades para acceder a la contratación, la buena fe, economía, eficiencia, eficacia y la selección objetiva, principios todos que desarrolla la Ley 80 de 1993, que en últimas es una ley de principios.

Un último principio muy importante: el de la planeación. Si en todos los proyectos existiese una verdadera y adecuada planeación, no deberían existir inconvenientes al momento de iniciar la ejecución de los recursos. Pero cuando ella no se ha dado, una vez se está próximo el desembolso de los recursos de cooperación, los responsables de su ejecución empiezan a ver en la legislación aplicable los obstáculos para la ejecución de la cooperación que han recibido, cuando en verdad el obstáculo tiene su origen en etapas anteriores como la de preparación del proyecto respectivo, en donde la planeación es la columna vertebral y en donde los responsables debieron prever por ejemplo la incorporación de los recursos al presupuesto y entonces contar con la apropiación presupuestal para ejecutarlos en el momento del inicio de actividades del proyecto o conocer y analizar suficientemente la norma o reglamento de contratación del donante, de tal manera que la ejecución del proyecto no se dilate en el tiempo por esta razón, lo cual lleva a decisiones como la de entregar el recurso a un tercero para su ejecución.

En últimas el inconveniente no se encuentra en la norma, tanto la norma nacional como la extranjera o la de la fuente, sino en la necesidad inminente de ejecutar los recursos, que no tiene razón de ser si se hubiera dado una adecuada planeación para su ejecución.

# Capítulo

# 7

## Convenios de cooperación

### 7.1. CONCEPTO

Es una forma de contratación mediante la cual bajo la modalidad de aportes, dos entidades entregan bienes o servicios, con el propósito de lograr un objetivo común, generalmente adelantar un proyecto en cumplimiento de la voluntad de la fuente donante.

### 7.2. SUJETOS

Los sujetos que intervienen en este convenio: la entidad receptora de los recursos de ayuda, asistencia o cooperación no reembolsable y otra u otras generalmente de naturaleza pública o privada sin ánimo de lucro (asociaciones, corporaciones o fundaciones, instituciones gremiales o comunitarias), cuyo objeto social se encuentra directamente relacionado con la ejecución del proyecto.

### 7.3. CARACTERÍSTICAS

Es un contrato de colaboración. Lo cual implica que las partes se comprometen de manera conjunta a cumplir con obligaciones o prestaciones dirigidas al logro de un objetivo común, un programa, proyecto o actividad de cooperación internacional.

1. Aportes. Dado que por definición los convenios de cooperación exigen una acción conjunta, es necesario que exista un aporte real y efectivo de los participantes.
2. Es importante resaltar que tales bienes o recursos los entregan y reciben las partes del convenio a título de aportes y no de pago, remuneración o contraprestación por las obligaciones que contraen.
3. Dichos aportes provienen de la fuente cooperante internacional y de la parte nacional, beneficiaria del proyecto de cooperación, en este último caso, denominados recursos de contrapartida nacional.
4. El aporte mutuo puede tener un componente exclusivo o mezclado de cooperación financiera o técnica. Puede entonces consistir en dinero o en especie (expertos, servicios, estudios o bienes).

5. Tiene generalmente un carácter participativo. Vincula a los beneficiarios en la formulación, ejecución, supervisión o control del proyecto. Así mismo, puede comprometer recursos tales como la fuerza de trabajo de la comunidad.

## 7.4. ENTREGA DE RECURSOS DEL GOBIERNO NACIONAL EN CONVENIOS DE COOPERACIÓN<sup>78</sup>

Las obligaciones contenidas en un tratado internacional son de obligatorio cumplimiento, no solo porque así lo determina el derecho internacional público, sino porque en el mismo orden interno la Corte Constitucional así lo ha confirmado.

De esta manera, resulta que Colombia se comprometió a efectuar contribuciones, incluso en dinero, al PNUD para la ejecución de proyectos que se especifican en acuerdos complementarios, las cuales entran en la órbita del Organismo Internacional y se regulan de conformidad con las disposiciones del Convenio, que son obligatorias para las partes, y de los reglamentos o resoluciones de dicho organismo por cuanto así lo ordena el mismo Convenio.

Así, es claro que en el momento de realizar las contribuciones al PNUD estas ingresan al Organismo y deben sujetarse al reglamento financiero del mismo, según lo acordado en los artículos V y VI del Convenio, es decir, entran a la órbita del Derecho Internacional Público.

Ahora, es equivocado interpretar que cuando se afirma que el PNUD es el administrador de los aportes significa que las contribuciones que realiza Colombia al PNUD siguen siendo del Gobierno y que por lo tanto están sujetas a las disposiciones internas sobre presupuesto nacional y que el PNUD sólo las administra.

Lo que sucede es que para efectos de la ejecución del Proyecto es indispensable que exista un administrador de los recursos destinados para dicho proyecto y esa tarea se asigna al PNUD. Una vez la contribución colombiana ingresa al PNUD sale de la órbita del derecho interno y entra a regularse por el Derecho Internacional Público, específicamente por lo dispuesto en el Convenio, el cual remite a las reglas que para tal efecto tiene estipuladas ese Organismo Internacional.

En conclusión, la Cooperación Internacional pactada en tratados internacionales y su ejecución a través de acuerdos complementarios se regulan por el derecho internacional público y no es procedente, de conformidad con esa normatividad internacional reconocida por Colombia, alegar disposiciones de derecho interno para condicionar, limitar o incumplir las obligaciones contraídas en dichos instrumentos internacionales.

## 7.5. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE RECURSOS A TRAVÉS DE CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

<sup>78</sup> Se trata de un importante concepto, que sobre este tema y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo emitió la Oficina Asesora Jurídica Ministerio de Relaciones Exteriores. OJT 20541 – 29170. Junio 5 de 1996.

Desde el punto de vista presupuestal la ejecución de recursos mediante convenios celebrados entre órganos públicos con personas extranjeras de derecho público,

organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional opera de la siguiente manera<sup>79</sup>:

Ejecutar una apropiación del presupuesto consiste en decidir la oportunidad de contratar, comprometer y ordenar el gasto de los órganos a que se refiere el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Es así que cuando el Gobierno colombiano contrae obligaciones a través de un Tratado Internacional o en desarrollo de este, en virtud del principio “pacta sunt servanda” las obligaciones allí contraídas son de obligatoria observancia y las entidades públicas deben realizar todas las actuaciones tendientes a garantizar el cumplimiento de los compromisos acordados entre las partes.

En cuanto a estos contratos celebrados entre las entidades estatales y personas jurídicas extranjeras de derecho público o financiados por estas últimas, la Ley 80 de 1993 en su artículo 13 en su inciso 4 previene:

“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”.

De suerte que si se trata de convenios en los cuales exista cooperación de personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional o sean financiados total o parcialmente por estos, se entiende ejecutado y desarrollado el objeto de la apropiación con la suscripción del convenio y se rigen por el Derecho Internacional, toda vez que está fundamentado en un Tratado Internacional aceptado por el Gobierno colombiano, cuyas obligaciones contenidas en el mismo son de obligatorio cumplimiento.

Es importante reseñar el concepto expedido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República<sup>80</sup> en el cual se manifiesta que “los recursos del Presupuesto General de la Nación que se ejecutan a través de la celebración de contratos con Organismos de Cooperación Internacional, como es el caso del PNUD, no están sujetos al principio de la anualidad presupuestal y por esta razón solo en el momento en que expira el plazo para el cumplimiento del objeto contractual se debe proceder a su liquidación para establecer el monto de las obligaciones a cargo de las partes. Si resultan saldos no ejecutados serán reintegrados a la Dirección General del Tesoro”.

Este concepto fue acogido oficialmente por el Contralor General de la República, quien mediante Circular 80110-0002 del 12 de junio de 2002 dirigida a los Contralores Delegados, Directores, Gerentes y Gerentes Departamentales, indicó en relación con ese concepto y otros más en ese sentido “son una herramienta útil que puede ser considerada por las dependencias de la Contraloría General de la República, en ejercicio del control fiscal que les compete”.

La ejecución de recursos del presupuesto general de la Nación a través de los convenios de cooperación internacional, cuando se entregan en desarrollo o como aporte de convenios de cooperación internacional, se viene aplicando con buen criterio, pero su origen es de carácter administrativo.

79 Concepto No. 5633 Dirección General del Presupuesto Nacional, 22 de mayo de 2001.

80 Concepto del 9 de mayo de 2002, en relación con consulta que realizó el Gerente Administrativo y Financiero de la CGR.



Como hemos tenido oportunidad de expresar, ha tenido su fuente, principalmente, en conceptos de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, que han sido recogidos y aceptados en forma reiterada por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como por la Contraloría General de la República<sup>81</sup>.

Como quiera que se trata de una opinión legal de entidades, con suficiente fundamento jurídico y autorizadas en la materia de su competencia, esto es las relaciones internacionales, el presupuesto público y el control fiscal, en aras de su ratificación, la certeza y seguridad jurídica de las entidades públicas ejecutoras y/o beneficiarias de la cooperación internacional, de los ordenadores del gasto y como a los operadores de la norma presupuestal, fiscal y disciplinaria, se ha estimado conveniente que la misma tenga una consagración legal<sup>82</sup>.

En diferentes iniciativas de modificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los proyectos de ley han contemplado artículos que regulan la ejecución de los recursos del presupuesto general de la Nación a través de convenios de cooperación, estableciéndose con claridad que cuando se trata de una mera labor de intermediación o administración de recursos de dicho origen, no se entienden ejecutados.

Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público siempre ha existido claridad en torno a cuándo se entienden ejecutados los recursos públicos, esto es cuando hay un verdadero componente de cooperación internacional. A su vez, hay claridad sobre la no ejecución de los mismos, cuando se acude a la celebración de denominados “convenios de cooperación”, que no lo son por la naturaleza de las obligaciones en los mismos pactadas, propias de figuras de entrega en administración, intermediación o la modalidad de encargo fiduciario.

En este sentido, el Ministerio en el Proyecto de Ley presentado a consideración del Congreso de la República, No. 194 de 2003 Cámara, expresa:

“Si el tiempo para efectuar la contratación no es suficiente respecto a las normas que la regulan, como resultado por ejemplo de adiciones tardías en la vigencia presupuestal, entonces la contratación va a sufrir de vicios y la transparencia va a ser sacrificada. El incentivo de toda entidad receptora es el de ejecutar las apropiaciones presupuestales y no perderlas. En la medida en que el seguimiento del proceso contractual implique la pérdida de la apropiación o del recurso, se acudirá a falsas ejecuciones, como es el caso de algunos contratos celebrados entre los órganos y los ejecutados a través de convenios de cooperación internacional”. Agrega el Ministerio, que “...los efectos de los problemas de la programación presupuestal no se restringen

a los aspectos de eficiencia y equilibrio macroeconómico a los que se ha hecho mención. A esto se le suma el problema de la contratación innecesaria y aquello que se podría denominar la “falsa ejecución presupuestal”.

“Un fenómeno recurrente de la ejecución presupuestal colombiana es el de la concentración de la contratación en los meses de diciembre, con el objeto de no dejar perder las apropiaciones. Cuando la vigencia presupuestal está por terminar, la orden es contratar: contratar lo que se pueda y como se pueda. Inducir

81 Concepto DJT 20541-29170. Junio 5 de 1996. Oficina Jurídica Ministerio de Relaciones Exteriores. V. gr. Concepto No. 5633 Dirección General del Presupuesto Nacional, 22 de mayo de 2001.

Circular 80110-0002 del 12 de junio de 2002 dirigida a los Contralores Delegados, Directores, Gerentes y Gerentes Departamentales.

Concepto del 9 de mayo de 2002, Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en relación con consulta que realizó el Gerente Administrativo y Financiero de la CGR.

82 Véase en el Anexo Normativo de esta publicación el Proyecto de Ley preparado por la Acción Social, en abril de 2006.



una reserva presupuestal para ser desarrollada en el año siguiente o comprometer los recursos con una entidad fiduciaria. Esto corresponde a una falsa ejecución presupuestal, aquella en que no se contrata con el real ejecutor o proveedor del bien o servicio, sino con una entidad que hace de intermediario, en principio, con el objeto de salvar la apropiación.

Los acuerdos suscritos, que se denominan “De cooperación Internacional y Asistencia Técnica”, se han convertido en contratos de intermediación referidos a la gerencia administrativa y financiera de los recursos que reciben para ser administrados, desvirtuando el propósito mismo de los citados convenios. Así, no solo no se está cumpliendo con el propósito de la cooperación internacional, que es el de mejorar las capacidades para el desarrollo del beneficiario, sino que adicionalmente se ha dispuesto una vía que permite quebrantar el orden presupuestal y contractual vigente.

*En segundo lugar, el presente proyecto de ley contempla las condiciones, requisitos y diferentes modalidades para la ejecución del presupuesto, entre otros, a través de negocios jurídicos, convenios de cooperación internacional y contratos entre los diferentes órganos. Esto con el fin de que las entidades cuenten con un marco regulatorio que les permita actuar con certidumbre, cumpliendo con todos los trámites previos a la adquisición de compromisos y obligaciones. Cabe destacar que el presente proyecto desarrolla la ejecución a través de los convenios de cooperación internacional, determinando como característica de estos convenios la existencia de aportes internacionales, en especie y/o efectivo, excluyendo de esta modalidad aquellos eventos en los cuales los aportes sean exclusivamente del Presupuesto Público Nacional” (cursivas nuestras).*

## 7.6. ENTREGA DE RECURSOS EN ADMINISTRACIÓN NO EJECUTA EL OBJETO DE LA APROPIACIÓN

Aunque el tema principal de este capítulo es el de los Convenios de Cooperación, como quiera que bajo la denominación de “convenios de cooperación” se celebraban en vigencias anteriores, con mayor frecuencia, contratos o convenios cuyo objeto y naturaleza jurídica por el contenido de sus obligaciones eran de administración de recursos públicos, sin componente alguno de cooperación internacional, nos ocuparemos de este tema.

Cabe distinguir entre las figuras de administración de recursos y ejecución de proyectos, muy distintas y válidas modalidades de convenios, principalmente utilizadas por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Fonade, en desarrollo de su objeto misional. En la primera de ellas existe una obligación de medio, hay una labor de intermediación, de administración propiamente dicha; mientras que en la segunda, la obligación es de resultado, quien recibe el recurso lo hace propio, se compromete a ejecutar el proyecto, alcanzar sus objetivos, realizar las actividades planeadas, responde por el resultado. En este segundo evento, se ejecuta la apropiación.

En relación con este tema el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha pronunciado en el siguiente sentido<sup>83</sup>.

83 Concepto No. 008889 (1126). Bogotá, marzo 30 de 1999. Dirección General del Presupuesto Nacional.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República suscribió un contrato de administración de recursos con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, el 29 de diciembre de 1997, por la suma de \$1.700.000.000.00 pactando desembolsos del 50% con presupuesto de la vigencia fiscal de 1997 y el saldo para 1998 previa constitución de la reserva presupuestal correspondiente...

Por su parte, el Decreto 568 del 21 de marzo de 1996 “ Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación”, previene:

“Artículo. 38. Las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia, fenecerán”.

El artículo 21 *ibídem* establece que: “Los recursos entregados para ser manejados a través de negocios jurídicos que no desarrollen el objeto de la apropiación, no se constituyen en compromisos presupuestales que afecten la apropiación respectiva, con excepción de la remuneración pactada por la prestación de este servicio”.

Conforme a la disposición precedente y como quiera que Fonade actúa como un tercero que administra recursos del Presupuesto nacional, dichos negocios jurídicos no desarrollan el objeto de la apropiación por sí mismos; por lo tanto, debe sujetarse a las normas presupuestales que regulan la materia.

Así las cosas, la suscripción del Convenio con Fonade para el manejo de los recursos aportados por la Nación no implica que los mismos hayan sido ejecutados, toda vez que con la celebración de este Convenio no se está desarrollando el objeto de la apropiación, simplemente se contrata con un tercero para que este desarrolle el objeto de la misma, de modo que, mientras no lleve a cabo su encargo, no se ha cumplido con la autorización.

Ahora bien, si el encargo de administración de recursos en desarrollo del objeto del Convenio adquiere compromisos con cargo a los recursos de la presente vigencia fiscal, se podrán constituir las correspondientes reservas presupuestales que le permitan atender durante el año próximo las obligaciones debidamente adquiridas.

## 7.7. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS A TRAVÉS DE CONVENIOS DENOMINADOS DE COOPERACIÓN CON ORGANISMOS INTERNACIONALES

Es importante mencionar que si bien, en algunos eventos, por la forma en que se estructuran y redactan las obligaciones de los mencionados contratos, acuerdos o convenios, no es fácil determinar con absoluta certeza el componente de cooperación internacional, no es menos cierto que para los organismos de control, sí existe absoluta claridad conceptual sobre lo que configura e implica un contrato o convenio de simple y mera administración de recursos.

La Procuraduría General de la Nación ha expresado su criterio en torno a la celebración de convenios de cooperación por las entidades públicas con organismos internacionales. Específicamente, en relación con la modalidad de entrega en simple administración de recursos públicos a organismos internacionales, mediante la suscripción de convenios que se han denominado de “cooperación internacional”.

Presentamos una síntesis de la posición de la Comisión Especial Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en relación con el caso concreto de la celebración de Convenios entre una entidad territorial y un organismo internacional<sup>84</sup>.

a) La finalidad de la celebración de Convenios de Cooperación con organismos internacionales.

- No se puede celebrar esta clase de convenios so pretexto de utilizar el derecho privado en la ejecución de los recursos que se entregan.

Al hacerlo se estaría despojando a la Administración de las prerrogativas que en su interés le concede la Ley 80 de 1993 (en particular de la posibilidad de estipular en los contratos las denominadas cláusulas excepcionales al derecho común de interpretación, modificación y terminación unilateral, caducidad administrativa, entre otras).

La Ley 80 de 1993 es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

“... no queda demostrado en derecho, que para el ejercicio de la Administración Pública, en concreto para la consecución de los fines esenciales del Estado, pueda entenderse que por virtud de una interpretación interesada de lo que puede significar la Cooperación Internacional y en desarrollo de un convenio pueda suplirse la estructura administrativa pública sujeta a reglas y procedimientos internos del derecho administrativo doméstico por la estructura administrativa del contratista, en este caso un ente de cooperación internacional sujeto a las reglas del derecho privado, con el fin de que este último realice exactamente las tareas que la Constitución Política encomienda a la primera”.

- En la celebración de tales convenios debe existir un valor agregado en beneficio para la administración o para la comunidad administrada; la capacidad de comprometer los recursos conforme a las normas del derecho privado no puede ser la única contraprestación que se reciba del organismo internacional.
- Estos convenios no pueden ser un subterfugio de utilizar a un tercero para que contrate a nombre de la Administración especificidades que requieran procedimientos jurídicos reglados, especiales y concretos como la licitación, si los hubiera realizado directamente y por sí misma la autoridad.
- Se cuestiona que un ente internacional coloque su prestigio e investidura supranacionales al servicio de administradores públicos poco ortodoxos.

b) La selección del organismo internacional.

- La escogencia del organismo internacional debe estar precedida de un proceso de selección objetiva.
- Es preciso estudiar el objeto del organismo internacional con el que se va a celebrar el convenio y determinar si el mismo se enmarca dentro de las actividades a ejecutar en su desarrollo.
- Se puede celebrar en forma directa un contrato con una entidad de cooperación internacional,

84 Resolución No. 001 del 16 de julio de 2001. Comisión Especial Disciplinaria. Gobernación del Arauca.

cuando el objeto de la cooperación es concreto y lícito, pero no solo con el objeto de ejecutar partidas presupuestales de las entidades públicas.

c) El contenido del Convenio de Cooperación:

- No se pueden contemplar en los Convenios por celebrar objetos indeterminados. Se debe determinar siempre el proyecto o programa por ejecutar.
- Las pólizas que garanticen las actividades del contratista (entidad internacional) deben ser suficientes de manera tal que en caso de reclamación (por tratarse de objetos contractuales de alto riesgo como el manejo financiero y la subcontratación) no se pongan en riesgo los recursos del Estado. (El 15% a criterio de la Procuraduría no es suficiente).
- Los dineros deben ser entregados para ser ejecutados en proyectos que vayan a realizarse en el futuro inmediato. No pueden ser mantenidos por períodos largos de tiempo en manos del administrador. No deben ser entregados en su totalidad, sino en la medida en que las necesidades de los proyectos o programas los necesiten. (En el caso de la entidad territorial, se entregó el 100% de los recursos al suscribir los convenios y algunos subcontratos vinieron a suscribirse seis meses después).
- Se debe pactar que los recursos entregados deberán producir intereses los cuales pertenecen a la entidad pública contratante.

Los dineros entregados no pueden perder su poder adquisitivo en el tiempo. Lo contrario configuraría un beneficio para el contratista (organismo internacional) y para los subcontratistas.

- Los contratos que celebre el organismo internacional deberán estar precedidos de procedimientos que permitan la escogencia entre varias propuestas de manera objetiva (cumplimiento del deber de selección objetiva) y no es aconsejable que la designación de los subcontratistas sea reservada a la Administración que no ha ejecutado un procedimiento previo de selección objetiva de los mismos.
- El fuero de inviolabilidad que tienen los organismos internacionales hace que las cláusulas de los convenios que con ellos se celebren relativas a solicitud de informes, supervisión y vigilancia por las entidades públicas se tornen en inocuas dado el fuero de “inviolabilidad de bienes, haberes y archivos” que poseen los mismos, poniéndose en peligro el erario público.

d) Otras falencias en que se incurrió:

- Los contratos se legalizaron en la vigencia siguiente, en particular las pólizas fueron suscritas en enero de 2000.
- Se comprometieron recursos de proyectos que carecían de soportes y viabilidad económica del Banco de Proyectos.

Con ocasión de la intervención dentro del trámite de la demanda de inconstitucionalidad al inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 y en torno al tema de administración de recursos públicos a través de organismos internacionales, la Procuraduría manifestó que “Este Despacho no puede pasar por alto y reprochar

la recurrente práctica de ciertas entidades estatales que pretendiendo darle alcance al inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80, canalizan la contratación a través de organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional, pero no con recursos de estos entes, sino de la respectiva entidad pública, con el exclusivo fin de eludir soterradamente los procesos de licitación pública y en general del estatuto contractual. Por ello, dicho inciso sólo es exequible y su aplicación es válida únicamente cuando se trata de contratos de empréstito u otros, si en estos se incorporan recursos de los entes u organismos internacionales. De lo contrario, la norma aplicable será la contractual colombiana. Así, por ejemplo, en los contratos de administración de recursos públicos que se celebren con órganos internacionales es claro que la regla del inciso cuarto no puede tener aplicación, por cuanto en ellos no hay recursos de origen foráneo, condición esencial que exige el inciso acusado. Siendo claro que en tales eventos los órganos internacionales están desarrollando una función típicamente administrativa. Función que debe sujetarse al artículo 111 de la Ley 489 de 1998, que a su vez remite a la Ley 80 de 1993 y a sus cláusulas excepcionales. Por tanto, la forma como se celebren dichos contratos o convenios, así como su ejecución será objeto de los controles fiscales y disciplinarios<sup>85</sup>.



# Capítulo

# 8

## Convenios

### Interadministrativos

#### 8.1. CONCEPTO

Se denominan contratos interadministrativos los que se celebran entre entidades estatales para la obtención del objeto y fines para la cuales fueron creadas, previstos en su norma de creación.

#### 8.2. SUJETOS O PARTES

La Ley 80 de 1993 establece cuáles entidades para los efectos de la aplicación de dicha ley se consideran estatales. Lo anterior implica que todas esas entidades deben sujetarse en la ejecución de sus recursos y en la celebración de contratos a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación.

Es de importancia resaltar que dentro de las entidades estatales sujetas a tal régimen se encuentran las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

Así mismo, también para los efectos de la aplicación de tal Estatuto, se denominan entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebren contratos por cuenta de dichas entidades<sup>86</sup>.

De lo anterior, se deduce que los contratos que celebren las entidades estatales con esta clase de entidades se consideran interadministrativos. En forma adicional, implica el sometimiento de las mismas al Estatuto Contractual.

#### 8.3. REGULACIÓN ESPECIAL

Establece la Ley 80 de 1993, en relación con los convenios interadministrativos, un régimen especial:

1. Se prescindirá de la utilización de cláusulas o estipulaciones excepcionales al derecho común.

86 Literal a) y párrafo del Artículo 2º de la Ley 80 de 1993.



Terminación, modificación, interpretación unilateral; caducidad<sup>87</sup>.

2. En este evento se procede a celebrar con convenio interadministrativo de manera directa<sup>88</sup>, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo.

En aquellos eventos en que el régimen de la ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a los principios de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política, al deber de selección objetiva y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993 salvo que se trate de instituciones de educación superior públicas, caso en el cual la celebración y ejecución podrán realizarse de acuerdo con las normas específicas de contratación de tales entidades, en concordancia con el respeto por la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

Están exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales.

3. Las garantías en estos contratos no serán obligatorias. Lo cual implica que podrían pactarse<sup>89</sup>. (Principio de economía).
4. Se encuentran sometidos a la autonomía de la voluntad. En desarrollo de este principio no les es aplicable en su integridad la Ley 80 de 1993, pudiéndose apartar de ella en asuntos como el pago de anticipos que excedan el 50% del valor del Convenio<sup>90</sup>.
5. Estos contratos si bien no causan los derechos de publicación en el *Diario Unico de Contratación*, implican para las entidades públicas el cumplimiento de incluirlos dentro de la relación de contratos que exceden el 50% de la menor cuantía, la cual debe enviarse a la Imprenta Nacional en forma mensual<sup>91</sup>.

87 Parágrafo del artículo 14 ibídem.

88 Numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

89 Artículo 7º Ley 1150 de 2007.

90 Concepto del Consejo de Estado a la Red de Solidaridad Social.

91 Artículo 61 de la Ley 190 de 1995 en concordancia con el 96 del Decreto 2150 de 1995.

# Capítulo

# 9

## El Presupuesto

### General de la Nación y los recursos de Cooperación Internacional no reembolsable

#### 9.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Al analizar el contenido de las normas constitucionales, de ellas se desprende la necesidad de incorporar al Presupuesto General de la Nación los recursos provenientes de la cooperación internacional que las entidades públicas reciben como requisito indispensable para su ejecución.

Se trata de su incorporación tanto del presupuesto de ingresos como de gastos y poder por tanto contar con la apropiación o cupo de gasto para ejecutarlos.

La Carta Fundamental en el título XII “del régimen económico y de hacienda pública”, capítulo III, contiene la normatividad superior sobre el presupuesto de rentas, la ley de apropiaciones, el plan nacional de desarrollo y sus principios rectores.

El artículo 345 superior ordena en forma perentoria que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni es posible hacer erogación con cargo al tesoro que no esté incluida previamente en el de gastos. Además, dispone que ningún gasto público, ni transferencia de crédito podrá hacerse si no ha sido decretado por el Congreso (o por las asambleas o concejos de los distritos o municipios, según sea el caso), salvo que esté previsto en el presupuesto respectivo. Así mismo, el artículo 347, ibídem, prevé que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia presupuestal respectiva.

#### 9.2. EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO

Los ingresos y gastos de las entidades públicas y en general de aquellas dependencias de ellas que son una Sección del Presupuesto General de la Nación deben formar parte del presupuesto de ingresos y de gastos del mismo.

Conforme al artículo 15 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que establece el **principio presupuestal de la universalidad**, “el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto”.

Este principio del sistema presupuestal en relación con los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable se encuentra desarrollado en el artículo 33 del mismo Estatuto, el cual establece que los mismos hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital.

El Manual de Programación Presupuestal define las donaciones como ingresos sin contraprestación, pero con la destinación que establezca el donante, recibido de otros Gobiernos o de Instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional.

El Consejo de Estado ha manifestado que estas donaciones se hacen en dinero o en especie, se entregan al Estado y entran a su patrimonio y, por tanto, se consideran ingresos ocasionales que deben formar parte del presupuesto público<sup>92</sup>.

“Tales ingresos, como su nombre lo indica, son accidentales, imprevistos, excepcionales. Dentro de ellos es menester incluir aquellos recursos gratuitos que provienen de terceros que los entregan al Estado en forma voluntaria, como por ejemplo, las donaciones provenientes de convenios internacionales; y las donaciones o legados que, en el orden interno, le hacen personas naturales o jurídicas. El destino de estas donaciones para fines de interés social, al tenor del art. 62 de la Constitución, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca, debiendo el Gobierno fiscalizar su manejo e inversión.

Tales recursos gratuitos, siempre que estén representados en dinero y tengan como destinatario al Estado, deberán hacerse figurar en el respectivo presupuesto financiero como ingresos ocasionales”<sup>93</sup>.

La ley orgánica califica estos recursos como “una donación de capital” que forma parte del Presupuesto de Rentas, esencialmente ocasional, y la somete a incorporación al presupuesto siguiendo el principio constitucional, según el cual, no podrá realizarse un gasto público que no figure en el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; con ello se da cumplimiento al mandato superior de no excluir ningún recurso, ni aun los obtenidos por donaciones<sup>94</sup>.

De lo anterior, se concluye que en relación con las donaciones, las entidades públicas al recibir los recursos provenientes de las fuentes donantes y para poder ejecutar la voluntad de las mismas deben integrarlos a su presupuesto para poder ordenar posteriormente el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva Sección.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, en virtud del **principio presupuestal de especialización**, las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la Administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

92 Consulta sobre donaciones a favor de la Nación y ayudas a la comunidad, radicación No. 531, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Javier Henao Hidrón. 31 de agosto de 1993.

93 Consulta No. 531 de 31 de agosto de 1993, citada.

94 Consulta No. 1238 de diciembre 1º de 1999.

95 Artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin<sup>95</sup>.



Por último, cabe agregar que desde el punto de la responsabilidad de los funcionarios públicos que incumplan las normas presupuestales, el artículo 112 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables los ordenadores de gasto y cualquier otro funcionario que contraiga en nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley o que expidan giros para pagos de las mismas.

Consideramos pertinente y oportuno mencionar el concepto emitido por la Dirección General del Presupuesto Público, en relación con la incorporación de recursos de cooperación internacional al presupuesto, en este caso en relación con recursos provenientes del PNUD<sup>96</sup>.

Si se trata de recursos que administra directamente el Programa para las Naciones Unidas, PNUD, no serían aplicables las normas antes aludidas, toda vez que este Despacho comparte el concepto No. OJT. 20541 de junio 4 de 1996, emitido por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con fundamento en lo anterior es posible afirmar que, cuando el Gobierno de Colombia recibe recursos por donaciones o mediante convenios bilaterales para que sean ejecutados por alguno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, para este caso por la ACCI, deben estar incorporados en el presupuesto de la entidad que va a ejecutar el gasto, el cual deberá efectuarse con sujeción a las normas que regulan la materia, y en todo caso respetar la destinación de los mismos.

Por el contrario, si la ejecución no le corresponde a alguno de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, no se requiere la incorporación de los recursos en el presupuesto.

En este punto consideramos oportuno destacar que ejecutar el gasto, como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia arriba transcrita, significa contratar, comprometer y ordenar el gasto.

Finalmente, vale la pena resaltar que si se trata de donaciones en especie cuya titularidad se le otorga a la Nación, simplemente se registra el ingreso en el inventario de la respectiva entidad y que dichos bienes no deberán presupuestarse.

### 9.3. EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO Y LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En punto de los recursos provenientes de la cooperación internacional, dada su naturaleza de fuente exterior, no reembolsable y su finalidad de ayuda al desarrollo, el Estatuto Orgánico del Presupuesto contiene una norma especial y de excepción, que a la vez de regular una de las formas de su incorporación al Presupuesto General de la Nación, contempla, para todos los efectos presupuestales, la normatividad aplicable para la ejecución de los recursos de esta naturaleza.

En efecto, el primer inciso del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone:

96 Concepto No. 8848. 7 de julio de 2000. Dirección Nacional del Presupuesto Público Nacional.

Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor.

Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República. (El subrayado y negrilla son nuestros).

Hasta el momento, se ha dado aplicación ocasional a lo establecido en la primera parte del precepto normativo (incorporación mediante decreto).

Aquella más relevante, esto es la atinente a la forma de su ejecución, contemplada en la segunda, no ha sido eficaz; dicha norma no ha producido efecto jurídico alguno, pues a pesar de su vigencia y claridad, a los recursos de la cooperación internacional se les vienen aplicando en su ejecución las mismas normas, procedimientos y trámites establecidos para los demás recursos que conforman el presupuesto general de la Nación.

La presencia en el Estatuto Orgánico del Presupuesto de una norma que establece un régimen especial de ejecución para los recursos de esta naturaleza hace imperiosa una reforma legislativa, que les dé contenido y desarrollo propios, a efectos de que los propósitos que guiaron e inspiraron al legislador con su expedición, sean eficaces y sea una realidad el postulado keynesiano del “poder fáctico de lo normativo”.

En este sentido, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL ha venido insistiendo desde hace varias vigencias, con una propuesta normativa, de desarrollar el tratamiento especial que el artículo 33 de dicho Estatuto, viene contemplando desde los años 1994 y 1995 en las Leyes 179 y 225, para la ejecución de los recursos provenientes de la cooperación internacional, cuyo texto puede consultarse en el capítulo de suplemento normativo.

## 9.4. ORDENACIÓN DEL GASTO

Las decisiones sobre procesos de selección, adjudicación, contratación y ordenación del pago con cargo a los recursos de cooperación internacional, llevan implícita la ordenación del gasto y conforme a lo estatuido en el artículo 110 de la misma norma esta facultad tan solo se puede ejercer en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección.

A este respecto, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional se ha pronunciado<sup>97</sup> indicando que cuando el Gobierno de Colombia recibe recursos por donaciones o mediante convenios bilaterales para que sean ejecutados por alguno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, deben estar incorporados en el presupuesto de la entidad que va a ejecutar el gasto.

97 Oficio No. 8848 de julio 7 de 2000.

98 El concepto de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda fue expedido con base en lo expresado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. Javier Henao Hidrón (agosto 31 de 1993) y la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996.

Si por el contrario la ejecución no le corresponde a alguno de los órganos que conforman el PGN, no se requiere la incorporación de los recursos; “ejecutar el gasto” significa contratar, comprometer y ordenar el gasto<sup>98</sup>.

## 9.5. MECANISMOS DE INCORPORACIÓN DE LOS RECURSOS DE COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, cuando una entidad pública nacional beneficiaria de la donación la va a ejecutar debe haberla incorporado previamente en su presupuesto.

Esto implica que para la ejecución de los recursos de una donación, es preciso contar en el presupuesto de la entidad ejecutora con la apropiación presupuestal o cupo de gasto respectivo.

Para estos efectos, nuestro Estatuto Orgánico de Presupuesto contempla cuatro procedimientos.

### ▶▶▶ 9.5.1. LEY ANUAL DE PRESUPUESTO

En desarrollo del principio de la planificación y de universalidad ya mencionados, corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto.

A partir de 2007, antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deben remitir el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo<sup>99</sup>.

Pero dada la dinámica de los procesos de negociación y suscripción de convenios de cooperación no reembolsable, para la época establecida en la ley para la presentación del anteproyecto de presupuesto, las entidades públicas en la mayoría de los casos no cuentan con información suficiente para incluir la donación en el anteproyecto de presupuesto.

Por esta razón, para incorporar una donación al presupuesto de una entidad pública el ordenamiento presupuestal contempla tres formas adicionales, que a continuación se describen.

### ▶▶▶ 9.5.2. LEY DE ADICIÓN PRESUPUESTAL

Este procedimiento implica para la entidad pública ejecutora de los recursos de cooperación solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público tramitar una adición presupuestal, cuya aprobación es de competencia del Congreso de la República, mediante la expedición de una ley que incremente la apropiación de la respectiva entidad en los rubros y valores conforme al proyecto y el valor de la cooperación por ejecutar.

Lo anterior supone el trámite de una ley con los debates en comisiones parlamentarias y en plenarias de Senado y Cámara de Representantes; posteriormente pasaría a sanción presidencial y a promulgación en el *Diario Oficial*.

99 Artículo 47 del Decreto 111 de 1996 y Artículo 12 del Decreto 4730 del 28 de diciembre de 2005, mediante el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.

Este procedimiento podría ser expedito si al momento en que surge la necesidad de incorporar los recursos de cooperación se encuentra avanzado el trámite de una ley de adición presupuestal y se logra incluir la adición de la entidad respectiva.

En caso contrario, resulta un procedimiento bastante demorado por los trámites constitucionales y legales que conlleva la aprobación de un proyecto de ley.

### 9.5.3. DECRETO DEL GOBIERNO NACIONAL

La ley orgánica del Presupuesto estableció que la modificación del presupuesto, que por regla general le compete al legislativo, por incorporación de recursos de asistencia internacional que son excepcionales y sujetos a convenios internacionales, podría también llevarse a cabo mediante un trámite también excepcional por decisión del Gobierno.

Sobre esta facultad de incorporación mediante decreto del gobierno, el Consejo de Estado se ha pronunciado, haciendo énfasis en la naturaleza especial de la norma que contiene el artículo 33, esto es, una ley orgánica, en el siguiente sentido:

Este precepto de la Ley Orgánica del Presupuesto, por su mayor fuerza jurídica prevista en la Constitución, a tal grado que condiciona el “ejercicio de la actividad legislativa”, y por tanto se aplica de preferencia sobre la ley ordinaria y no puede ser desconocida por esta, le es aplicable a las personas jurídicas autónomas e independientes creadas por la ley como lo disponen la Ley 224 de 1995, artículo 5º y el Decreto 2350 de 1995, en armonía con lo consagrado en el artículo 113 de la Carta<sup>100</sup>.

Por tanto, la Sala destaca que el constituyente definió las materias de calificación y denominación de rentas, ingresos y gastos presupuestales, su incorporación al presupuesto y ejecución, pero dispuso que ha de tenerse en cuenta, “además de lo señalado en la Constitución”, lo dispuesto por la ley orgánica de presupuesto, como se analiza a continuación en relación con los recursos de asistencia o cooperación internacional, de carácter no reembolsable.

El artículo 33 del Decreto 111 de 1996.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto (art. 33) califica los recursos de asistencia o cooperación internacional **como de capital**, en armonía con el artículo 31 del mismo estatuto, haciéndolos formar parte del “presupuesto de rentas” correspondiente al Presupuesto General de la Nación y previendo su incorporación por **decreto del Gobierno**, cuando se trate de los recursos de asistencia o cooperación internacional, no reembolsables.

Dichas donaciones son las que se incorporan mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor.

El artículo 33 del Decreto 111 regula la incorporación de recursos ocasionales al presupuesto mediante acto del Gobierno, al que la misma jurisprudencia constitucional reconoce las competencias que la Carta Política le entrega en la ejecución del presupuesto. Además, los actos administrativos mediante los cuales

ejerce dichas funciones conferidas por la ley orgánica se encuentran sometidos al régimen de la función administrativa y a control jurisdiccional, además del fiscal a cargo de la Contraloría General de la República y del

100 Ponente: Consejero Roberto Suárez Franco, Consulta 814, 29 de abril de 1996.

control político con motivo de la información que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir a las comisiones económicas del Congreso.

Dispone el legislador que tales recursos de asistencia deben ser ejecutados “de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen”, estableciendo, como acontece con los recursos parafiscales en el artículo 29 del mismo estatuto, una excepción con fuerza de norma orgánica, a la aplicación de las disposiciones presupuestales ordinarias. Entiende la Sala que el legislador puede, por conducto de la ley orgánica, fijar también el régimen presupuestal especial aplicable a dichas normas, lo cual equivale a afirmar que la Constitución no establece que todas las incorporaciones deben hacerse por conducto de la ley, sino que la ley orgánica podía establecer que la modificación del presupuesto por incorporación de recursos de asistencia internacional, que son excepcionales y sujetos a convenios internacionales, como efectivamente lo estableció, un trámite también excepcional por decisión del Gobierno.

Además, la remisión normativa de la ley orgánica al orden jurídico internacional lleva implícito el respeto a los compromisos internacionales del país con miembros de la comunidad internacional, ya sean estados o entidades de derecho internacional.

En consecuencia, para el caso concreto bajo análisis, si el estatuto orgánico del presupuesto prevé como función del Gobierno la incorporación de donaciones de capital mediante decreto, significa lo anterior que el Congreso no tiene que ordenar por una ley ordinaria la incorporación de partidas de donación provenientes de los recursos de asistencia internacional, porque la primera prevé este mecanismo de incorporación presupuestal mediante actuación administrativa del Gobierno.

En conclusión, existe un régimen jurídico vigente según el cual los recursos de donaciones provenientes de la asistencia o cooperación internacional no reembolsables se incorporan al presupuesto nacional como “recursos de capital”, por acto administrativo del poder ejecutivo, consistente en decreto expedido por el Gobierno Nacional, según el estatuto orgánico del presupuesto (art. 33, Decreto 111/96); por tanto, no es necesaria la modificación del presupuesto en esta materia, con la expedición de una ley.

La incorporación de los recursos de cooperación internacional mediante decreto procede siempre y cuando los mismos se encuentren en la tesorería de la respectiva entidad, lo cual no es de común ocurrencia, pues los cooperantes realizan los desembolsos generalmente bajo la modalidad de avances o fondos rotatorios y en la medida de las necesidades de flujo de recursos de los proyectos, lo que implicaría tener que expedir un decreto por cada uno de los desembolsos y paralizar la ejecución de los proyectos hasta tanto se cuente en tesorería con los mismos.

Este procedimiento, al no ajustarse a los procesos de desembolsos de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable, ha sido de utilidad restringida por las entidades públicas.

A lo anterior, se suma que esta modalidad de incorporación de recursos al Presupuesto General de la Nación implica la expedición de un decreto de adición de los mismos y otro de liquidación, teniéndose que adelantar una doble actividad administrativa.



#### **9.5.4. EL CUPO PRESUPUESTAL QUE POSEE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

ACCIÓN SOCIAL a través de sus proyectos de inversión, al contar con apropiación disponible dentro de su presupuesto, puede apoyar a las entidades públicas que requieran incorporar los recursos de una donación a su presupuesto.

Bajo esta modalidad, se consigue la incorporación de los recursos al presupuesto de las entidades, mediante el traslado o cesión de apropiación de ACCIÓN SOCIAL a la entidad pública interesada, teniéndose dos procedimientos alternativos, reiterados en la ley de presupuesto anual de las últimas vigencias:

##### **9.5.4.1. Distribución**

Para la vigencia de 2008, establecida en el artículo 19 de la Ley 1169 de 2007, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones<sup>101</sup>.

Mediante este procedimiento, ACCIÓN SOCIAL puede distribuir o ceder parte de su apropiación a la entidad que requiera iniciar la ejecución de un proyecto de cooperación no reembolsable en una vigencia determinada.

Requiere el cumplimiento de lo siguiente:

- a) Solicitud a ACCIÓN SOCIAL, con la justificación técnica y económica de la distribución, indicando el monto que se solicita, acompañada de:
  - Datos de actualización de la ficha si el proyecto ya está registrado en vigencia anterior ante el BPIN de ACCIÓN SOCIAL.
  - Si el proyecto es nuevo, es decir no está registrado en el BPIN de ACCIÓN SOCIAL, acompañar en medio magnético los archivos de la Metodología General Ajustada – MGA del DNP (incluyendo el archivo de transmisión) . En la MGA Formato EV-27, el proyecto debe venir presupuestalmente clasificado: Tipo Específico de Gasto 0540 y Sector 1000. En el Formato PR-02, Fuentes de Financiación – Etapa de Inversión, debe seleccionarse como Entidad, a la Entidad solicitante y en Tipo de Recurso, cooperación técnica.
- b) ACCIÓN SOCIAL incluye el proyecto o lo actualiza en el BPIN de ACCIÓN SOCIAL y envía el mismo para viabilidad inicial al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Oficina de Planeación, quien lo remite al Departamento Nacional de Planeación, DNP.
- c) Concepto de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.
- d) Expedición de Acuerdo por el Consejo Directivo de ACCIÓN SOCIAL, el cual debe ser aprobado por la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.


 101 Artículo 19: Ver Anexo Normativo.

- e) Ajuste del presupuesto de Inversión de la entidad Beneficiaria de la donación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### 9.5.4.2. Convenio Interadministrativo

Esta modalidad de incorporación de recursos al presupuesto de una entidad pública se encuentra contemplada en el artículo 26 de la Ley 1169 de 2007<sup>102</sup>. Se aplica en los eventos en que la entidad receptora de los recursos de cooperación, deba entregarlos a otra bajo un convenio interadministrativo, para su ejecución.

Con este procedimiento ACCIÓN SOCIAL o la entidad pública receptora transfiere los recursos de la donación a la entidad pública beneficiaria mediante un convenio interadministrativo, el cual lleva el compromiso de la entidad pública de incorporar a su presupuesto los mismos.

Este proceso implica:

- Celebración de un Convenio Interadministrativo entre ACCIÓN SOCIAL o la entidad pública receptora y la entidad pública ejecutora de la donación.
- La entidad ejecutora debe inscribir el Proyecto o modificar la fecha en el BPIN, para reflejar el monto a incorporar.
- La entidad ejecutora debe solicitar al DNP-Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas concepto favorable para incorporar estos recursos.
- Expedición por la entidad ejecutora del acto administrativo de incorporación de los recursos.
- Aprobación del mismo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

## 9.6. EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

El Estatuto Orgánico del Presupuesto establece en su Título XV, para las entidades territoriales:

Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 32).

Artículo 107. La programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los Distritos y Municipios que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras (Ley 225 de 1995, art. 29).

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales

.....  
102 Artículo 26. Ver anexo Normativo.

y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. (Negrilla es nuestra).

Teniendo en cuenta lo anterior, lo manifestado en los anteriores acápites, es aplicable también para las entidades territoriales, quienes al expedir sus normas de presupuesto en desarrollo del artículo 109 deben contemplar de igual manera los procedimientos de incorporación mediante decreto, distribución y de cesión de cupo presupuestal. Como sucede con ACCIÓN SOCIAL en el nivel nacional, a nivel territorial el cupo de apropiación suficiente para recibir y/o ejecutar o distribuir la apropiación presupuestal a las demás entidades podría asignarse a la gobernación o a la respectiva alcaldía o a la Secretaría de Gobierno.

## 9.7. CANALIZACIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN POR ENTIDADES PÚBLICAS. VOLUNTAD DEL DONANTE<sup>103</sup>

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha manifestado su criterio en torno a la viabilidad de que la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, hoy ACCIÓN SOCIAL, ejecute recursos, existiendo la posibilidad de que los beneficios finales sean industriales particulares, de conformidad con la voluntad del Banco Mundial en su calidad de donante y que los dineros que asigna a la ACCI el Banco Mundial por la administración de recursos del proyecto sean adicionados al presupuesto de la misma, lo mismo que sus intereses y el diferencial cambiario.

Reseñamos este concepto, en la medida en que es aplicable a las demás entidades públicas, cuando para el cumplimiento de sus funciones deban canalizar recursos de cooperación no reembolsable a terceros incluso privados.

“Debe señalarse en este punto que la norma transcrita contempla de manera acertada la posibilidad de que, en tratándose de entidades de carácter privado, la cooperación internacional se oriente en un solo sentido, valga decir, como receptora de dicha cooperación y no como otorgante de la misma.

Lo anterior obedece al contenido del artículo 355 de la Constitución, que prohíbe a las ramas u órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, situación que no se presenta en el caso objeto de este estudio, por cuanto los recursos que ejecutaría la Agencia, pese a estar incorporados en su presupuesto y tener como destino una entidad privada, obedecen a la voluntad del cooperante y su gasto no es decretado por la ACCI, que actúa solo como canalizadora de los mismos.

Ahora bien, como se manifestó, el tratamiento del tipo de cooperación en estudio, valga decir, internacional no reembolsable, habrá de incorporarse al Presupuesto General de la Nación como una donación, como requisito previo para su ejecución por parte de una entidad que hace parte del mismo, de conformidad con lo establecido por el artículo 345 de la Constitución Política, según el cual no se podrá efectuar erogación con cargo al Tesoro que no esté contemplada en el presupuesto de gastos.

103 Concepto No. 5219. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Nacional. Bogotá, 16 de octubre de 1998.

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Dirección considera que la misión que ha sido atribuida por el legislador a la Agencia, como órgano canalizador de la cooperación internacional con destino a entidades del sector privado, resulta acorde con la voluntad del cooperante, en el sentido de orientar la ejecución de los recursos a través de la ACCI.

Finalmente, en lo que atañe a los rendimientos producidos por los recursos de la cooperación, así como al diferencial cambiario de los mismos, debe tenerse en cuenta que también sobre estos puede disponer el cooperante, por cuanto son el resultado de las operaciones realizadas con cargo a los recursos entregados por este; motivo por el cual, deben responder a su voluntad en los términos de las estipulaciones del convenio, siendo pertinente señalar que, en todo caso, para que la ACCI pueda disponer de tales recursos está obligada a realizar la incorporación previa de los mismos a su presupuesto, situación que se aplicaría también a los recursos reconocidos por concepto de administración, siempre y cuando puedan ser percibidos legalmente por esa entidad”.



# Capítulo 10

## Créditos

### Concesionales<sup>104</sup>

Se trata de una modalidad de cooperación internacional, que tiene como característica el de ser de carácter reembolsable. Se trata de una modalidad especial de crédito, que tiene al menos una subvención de 35% en el momento de la aprobación del préstamo, utilizando la tasa de interés comercial de referencia (TICR) como tasa de descuento.

Con base en lo anterior, resulta dable señalar que los créditos concesionales son modalidades de financiamiento y ejecución de políticas de cooperación para el desarrollo, cuyas características básicas son:

- Se constituyen de Gobierno a Gobierno.
- También se denominan como créditos de complementariedad económica o ligados.
- Están orientados a promover el desarrollo social y económico de los países del denominado Tercer Mundo o que afrontan problemas de crisis económica y social.
- Se enmarcan dentro de programas de cooperación económica y financiera.
- Tienen dos componentes básicos: uno de ayuda y cooperación y otro comercial en tanto son instrumentos para promover las exportaciones del país otorgante.
- Son créditos blandos y a largo plazo.

En relación con la posibilidad de celebrar contratos concesionales bilaterales, esto es, celebrados no con organismos multilaterales de crédito, sino de gobierno a gobierno, en los cuales se condicione el otorgamiento del crédito a la compra de los bienes y servicios en el país otorgante del crédito, el Consejo de Estado ha manifestado que en esencia, tales contratos conceden créditos para adquisición de bienes del país de origen y tienen una función financiadora de esa adquisición y que las entidades estatales están autorizadas por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 para celebrar contratos de empréstito o crédito sin sometimiento a las formalidades señaladas en la misma ley y, además, para aceptar, eventualmente,

104 Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 29 de enero de 2004. Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

condicionamientos de los créditos que llegaran a imponer la obligación de comprar bienes y servicios de procedencia específica extranjera.

En estos créditos, el Gobierno receptor de los recursos debe procurar alcanzar las condiciones de competitividad más favorables para obtener el respectivo crédito y así determinar la conveniencia y oportunidad de la operación que se pretende realizar.

Sin embargo, la Sala resaltó la necesidad de que, como en cualquier modalidad de empréstito que se contrate, es deber de la autoridad respectiva analizar muy detalladamente las condiciones o exigencias, pues si bien puede ser que aparentemente el crédito se otorgue en condiciones ventajosas, bien puede ocurrir que la obligación de comprar determinados bienes y servicios haga que el precio al cual se deben adquirir tales bienes y servicios se encuentre por fuera del precio del mercado general internacional, o los bienes no respondan a las mejores tecnologías. Todos ellos son factores que deben ser expresamente valorados a fin de determinar la real conveniencia de la contratación del empréstito condicionado.

Por lo demás, estimó la Sala conveniente llamar la atención sobre este tipo de negociaciones, pues si bien el resultado del balance objetivo entre el costo del crédito y del precio de los bienes y servicios puede ser económicamente favorable, podría por ese camino afectarse en materia grave la industria nacional de bienes y servicios, generando, además, un efecto social interno grave, de grandes proporciones, pues se cercenaría el impulso de la economía que a través de las compras internas se ha venido realizando de tiempo atrás. De esta manera, resulta claro que un método o sistema de promocionar y apoyar la industria de los otros países o de los más desarrollados por sus respectivos gobiernos es justamente el de otorgarles subvenciones a través de la concesión a los países compradores de créditos blandos condicionados, con lo cual se podría afectar la economía nacional.

En este orden de ideas, es importante que desde la etapa de negociación de estos instrumentos, que son la fuente de los contratos de crédito que se suscriban posteriormente, se observe un especial deber de diligencia que cobra importancia aun en el caso de los créditos concesionales, pues si bien es cierto, estos están ligados a la compra de bienes o servicios del país prestamista, ello no obsta para que el Gobierno establezca un esquema de evaluación de los riesgos propios de este tipo de negocios frente a las condiciones cambiantes del mercado y, si a ello hubiere lugar, consagre cláusulas de salvaguarda o reservas en los convenios y en los contratos respectivos que protejan los intereses de Colombia en el largo plazo, evitando a la postre poner en tela de juicio el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el país en el plano internacional.

# Capítulo 11

## Exenciones

### tributarias y la Cooperación Internacional

#### 11.1. LAS EXENCIONES SON DE CREACIÓN LEGAL

De conformidad con nuestra Constitución Política, la potestad de establecer y por tanto de eliminar los impuestos es de la rama legislativa, razón por la cual cualquier impuesto nuevo o modificaciones a los existentes necesitan de una ley que los haya aprobado.

De esta manera, no puede el gobierno ni las entidades públicas crear o establecer impuestos o contribuciones, ni exenciones a los mismos; todos estos asuntos son de competencia exclusiva del Congreso de la República.

En este sentido nuestra Constitución Política establece:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.
16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.



Artículo 338. Entiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

## 11.2. REGLAS GENERALES

De manera general, las exenciones tributarias en materia de cooperación internacional:

1. Tienen su origen en la ley o tratado internacional.
2. Son de carácter restrictivo. Se aplican a la persona, acto, actividad o contrato para la cual fueron establecidas. Toda disposición que contenga tratamientos exceptivos en materia de beneficios tributarios es de carácter restrictivo, y en consecuencia, no puede hacerse extensiva a situaciones o personas no previstas como beneficiarias de los mismos. Habrá de atenderse, en consecuencia, estrictamente las disposiciones del Convenio marco o la ley.
3. A ellas no es posible acceder por analogía.
4. No son de carácter retroactivo. Operan desde el momento en que se cumplen todos los requisitos exigidos en la ley, el reglamento o en el convenio marco, acuerdo o tratado internacional.

## 11.3. LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS CONTENIDAS EN LOS TRATADOS

Sin perjuicio de lo acabado de manifestar, en relación con las exenciones tributarias previstas en los tratados, acuerdos marco o convenios internacionales:

1. Se aplican las que expresamente se encuentran consagradas en los mismos.
2. El procedimiento y requisitos para acceder a ellas son los establecidos en el respectivo convenio y los establecidos en el Estatuto Tributario y en el Régimen de Aduanas y las disposiciones que dicta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.
3. Las exenciones tributarias previstas en tratados y convenios internacionales celebrados por el gobierno colombiano y ratificados mediante ley por el Congreso de la República prevalecen sobre las disposiciones nacionales que contemplan los diferentes tributos. Por lo tanto, se deberá tener en cuenta si el tratado o convenio internacional prevé las exenciones.
4. No son excluyentes con las consagradas en la Ley 788 de 2002 y reglamentadas en el Decreto 540 de 2004.

105 Las Misiones Diplomáticas y Consulares, los Organismos Internacionales y las Misiones de Cooperación y Asistencia técnica gozan de la exención del impuesto sobre las ventas en Colombia de conformidad con lo dispuesto en los tratados, Convenios, Convenciones o acuerdos internacionales vigentes que hayan sido incorporados a la legislación interna, y a la falta de estas con base en la más estricta reciprocidad internacional. Artículo 1º Decreto 2740 de 2003.

5. Si no se trata de recursos destinados a programas, proyectos o actividades de cooperación internacional, aplica la franquicia diplomática, respecto del IVA, en los términos establecidos en el respectivo convenio y en el Decreto 2148 de 1991 y el Decreto 2740 de 1993<sup>105</sup>.

## 11.4. LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS CONTENIDAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En relación con las exenciones consagradas en la Ley 788 de 2002 y reglamentadas en el Decreto 540 de 2004:

1. Recaen sobre todo impuesto, tasa o contribución del orden nacional.
2. Se aplican en relación con los fondos, inversiones, transacciones financieras, gastos, bienes, contratos, adquisición de bienes o servicios, importaciones.
3. Operan de manera directa. No es necesario el pago del impuesto y solicitar su devolución posteriormente.
4. Debe tratarse de proyectos convenidos con el gobierno colombiano bajo el amparo de acuerdos intergubernamentales.
5. Debe tratarse de recursos destinados a realizar programas considerados de utilidad común. Corresponde a cada entidad pública del sector, ya sea del nivel nacional o territorial, certificar si los proyectos e inversiones a que están destinados los auxilios o donaciones correspondientes son de utilidad común. Dichas certificaciones deberán remitirse de manera inmediata a la entidad ejecutora de los recursos, que a su vez las enviará dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada trimestre a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para lo de su competencia<sup>106</sup>.
6. La exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) respecto de los recursos de que trata el artículo 96 de la Ley 788 de 2002 procede en forma directa sobre las operaciones de adquisición de bienes o servicios gravados con este impuesto que el administrador o ejecutor de los recursos realice directamente o mediante contratos para la realización de programas de utilidad común, con el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 4º del Decreto 540 de 2004.
7. La exención del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) opera directamente respecto de la disposición de los recursos de la cuenta abierta exclusivamente para el manejo de los mismos. Para este efecto, el administrador o ejecutor deberá marcar en la entidad financiera la cuenta que se utilizará para el manejo exclusivo de los recursos.
8. No se aplican para gastos amparados por la franquicia diplomática.
9. Los aspectos no contemplados en el Decreto 540 de 2004 se rigen por las normas generales contenidas en el Estatuto Tributario y en los correspondientes reglamentos.

107 En relación con el término para remitir la certificación exigida en el parágrafo del artículo 2o. del Decreto 540 de 2004, la División de Normativa y Doctrina Tributaria de la DIAN, mediante concepto 048594, del 5 agosto de 2004, manifestó que es evidente que si la exención a que se refiere el artículo 2o. Ibídem, opera en la medida que los auxilios o donaciones se hallen destinados a programas de utilidad común, según certificación expedida por cada entidad pública del sector -nacional o territorial- no puede menos que inferirse que la certificación debe ser previa y no posterior a la ejecución de los recursos, debiendo en consecuencia remitirse por la entidad ejecutora a la DIAN dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada trimestre, luego respecto del trimestre enero, febrero, marzo la información se enviará a más tardar el quinto (5) día hábil del mes de abril de 2004.

## 11.5. REQUISITOS GENERALES DE LA EXENCIÓN DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 96 DE LA LEY 788 DE 2002

1. Para la procedencia de la exención establecida en el artículo 96 de la Ley 788 de 2002 el donante podrá ejecutar los recursos:
  - a) administrándolos directamente;
  - b) administrándolos a través de organismos internacionales;
  - c) administrándolos a través de entidades públicas debidamente autorizadas.
  - d) Designando organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en Colombia como entidades ejecutoras de los fondos objeto de donación.
2. En cada caso, se deben cumplir los siguientes requisitos generales:
  - a) En el caso de la Organización no Gubernamental que se designe para administrar y ejecutar los recursos, el representante legal de la misma debe adjuntar certificación expedida por el Gobierno o entidad extranjera otorgante de la cooperación en la cual conste su calidad de entidad ejecutora de los fondos objeto de donación, debiendo llevar contabilidad separada de los recursos administrados.
  - b) El representante legal de la entidad que administre o ejecute los recursos deberá expedir certificación respecto de cada contrato u operación realizados con los recursos del auxilio o donación en la que conste la denominación del convenio, acuerdo o actuación intergubernamental que ampara el auxilio o donación, con indicación de la fecha del mismo y de las partes intervinientes. Esta certificación servirá de soporte para la exención del impuesto de timbre nacional, del impuesto sobre las ventas, del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y de otras tasas y contribuciones del orden nacional que pudieran recaer sobre la utilización de los recursos, certificación que deberá estar suscrita por Revisor Fiscal o Contador Público, según el caso. El administrador o ejecutor de los recursos deberá entregar dicha certificación a los proveedores de bienes y servicios, con el fin de que se dé aplicación a la correspondiente exención del IVA.
  - c) El administrador o ejecutor de los recursos deberá manejar los fondos del auxilio o donación en una cuenta abierta en una entidad financiera, destinada exclusivamente para ese efecto, la cual se cancelará una vez finalizada la ejecución total de los fondos así como del proyecto u obra beneficiario del auxilio o donación.
  - d) El proveedor por su parte deberá dejar esta constancia en las facturas que expida y conservar la certificación recibida como soporte de sus operaciones, para cuando la Administración lo exija, la cual además le autoriza para tratar los impuestos descontables a que tenga derecho de conformidad con los artículos 485 y 490 del Estatuto Tributario, aunque sin derecho a solicitar devolución del saldo a favor que se llegue a originar en algún período bimestral.

## 11.6. LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS SON DEL ORDEN NACIONAL

Cabe agregar, que se trata de exenciones de tasas, impuestos y contribuciones del orden nacional, pues en relación con el tema de impuestos y exenciones del orden territorial, los entes de este orden gozan de plena autonomía.

En relación con la autonomía de las entidades territoriales y la facultad de establecer los impuestos y exenciones del orden territorial, el Consejo de Estado se ha pronunciado en el sentido de que “El artículo 294 de la Constitución Política expresa:

La Ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

Con la disposición transcrita el constituyente en forma diáfana prohibió al legislador conceder exenciones en relación con impuestos territoriales, en aras de proteger el patrimonio que puede resultar afectado por decisiones adoptadas a nivel nacional. Lo anterior significa que las entidades territoriales son autónomas en esta materia.

Ahora bien, si al legislador no se le permite consagrar exenciones sobre impuestos de carácter territorial, menos aún lo puede hacer una entidad nacional de orden administrativo.

“... Corresponde pues, a los concejos municipales determinar directamente las bases gravables de los impuestos de su propiedad, por disposición del artículo 338 de la Constitución Política. No tiene la comunicación de la entidad de vigilancia del sistema financiero peso jurídico para obligar al Municipio a aceptar exenciones que no establece el ente constitucionalmente facultado para regular lo relativo a los elementos esenciales de los impuestos, que es el Concejo...”<sup>107</sup>”.

## 11.7. IMPORTACIONES Y FRANQUICIA DIPLOMÁTICA<sup>108</sup>

Es importante manifestar que la Dirección de Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores interviene en la devolución del IVA si este se encuentra relacionado con la franquicia diplomática, establecida en el Decreto 2148 de 1991, la cual está limitada a la admisión de bienes que vayan a destinarse al consumo o uso restringido de Misión Diplomática o al consumo o uso personal y familiar de los miembros acreditados de una Misión que tengan derecho a ello.

Dicha franquicia no es aplicable para la importación de mercancías con destino a entidades públicas colombianas, en desarrollo de proyectos de cooperación y que vayan a ser utilizadas por personas que no sean ni los funcionarios

107 Fallo Consejo de Estado, Sección Cuarta, Bogotá, D.C., veintinueve de junio 2006, Consejero ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié, Radicación número: 05001-23-31-000-1999-01189-01, Número Interno: 15423. Actor: Corporación de Ahorro y Vivienda AV Villas C/ Municipio de Medellín.

108 Estatuto Aduanero.

### Artículo 135. Importación con franquicia.

Es aquella importación que en virtud de Tratado, Convenio o Ley goza de exención total o parcial de tributos aduaneros y con base en la cual la mercancía queda en disposición restringida, salvo lo dispuesto en la norma que consagra el beneficio.

### Artículo 136. Cambio de titular o de destinación.

La autoridad aduanera podrá autorizar la enajenación de la mercancía importada con franquicia, a personas que tengan derecho a gozar de la misma exención, o la destinación a un fin en virtud del cual también se tenga igual derecho, sin que en ninguno de estos eventos se exija el pago de los tributos aduaneros. La mercancía en todo caso permanecerá con disposición restringida.

### Artículo 137. Terminación de la modalidad.

Cuando se pretenda dejar la mercancía en libre disposición, previamente al cambio de destinación o a la enajenación, el importador o el futuro adquirente, deberá modificar la Declaración de Importación, cancelando los tributos aduaneros exonerados, liquidados sobre el valor aduanero de la mercancía, determinado conforme a las normas que rijan la materia y teniendo en cuenta las tarifas y la tasa de cambio vigentes al momento de presentación y aceptación de la modificación. Este cambio de titular o de destinación no requerirá autorización de la Aduana.

extranjeros beneficiarios a que se refiere el artículo 3º del mencionado decreto, ni las sedes de las misiones beneficiarias, en los términos a que se refiere el artículo 5º del mismo.

En este sentido, la Dirección de Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores no autoriza las solicitudes de admisión con franquicia diplomática de bienes o mercancías cuyo uso o consumo no es propio de la función diplomática o que son ajenos a las tareas normales de la misión.

El anterior criterio ha sido expuesto a las Misiones Diplomáticas y de Organismos Internacionales por la Dirección de Protocolo mediante Nota DPR.CPV 32773 del 5 de septiembre de 2002, como por la División de Normativa y Doctrina Aduanera de la DIAN mediante concepto No. 036852 del 20 de junio de 2002, documentos anexos.

## 11.8. IMPORTACIONES CON DESTINO A ENTIDADES PÚBLICAS EN DESARROLLO DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN. FRANQUICIA ORDINARIA

La franquicia ordinaria, es aquella que procede en desarrollo del Convenio Internacional existente entre los Estados.

La mercancía queda en disposición restringida, es decir, que no puede cambiarse el titular del derecho de dominio, sin cumplirse ciertos requisitos.

En este caso es aplicable lo dispuesto en el Decreto 255 de 1992, en cuanto a la exención por arancel y los artículos 424 y 480 del Estatuto Tributario (artículo 32 de la Ley 633 de 2000<sup>109</sup>) para el IVA.

## 11.9. PAGO DE IMPUESTO DE TIMBRE EN CONTRATOS CELEBRADOS CON RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Conforme al artículo 519 del Estatuto Tributario, el impuesto de timbre es un gravamen que se genera por el otorgamiento o aceptación en el país de instrumentos públicos y documentos privados. En el caso de las exenciones establecidas para ese impuesto, las mismas pueden estar concedidas a favor de las personas otorgantes o suscriptoras de los documentos o sobre el documento mismo.

Es así como el artículo 352 ibídem establece:

“Cuando en una actuación o en un documento intervengan entidades exentas y personas no exentas, las últimas deben pagar la mitad del impuesto de timbre, **salvo cuando la excepción se deba a la naturaleza del acto o documento y no a la calidad de sus otorgantes.** (Negrilla fuera de texto).

109 Este artículo al modificar el 480 del Estatuto Tributario excluye del impuesto sobre las ventas la importación de bienes y equipos en desarrollo de convenios, tratados, acuerdos internacionales e interinstitucionales o proyectos de cooperación, donados a favor del Gobierno Nacional o de entidades de derecho público del orden nacional.

Para el caso de los recursos provenientes de la Comunidad Europea, en virtud de la Ley 825 de 2003, que aprueba el Convenio Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica en

virtud del Reglamento ALA, firmado en Bruselas en el año 2000, el numeral 3.1. del Protocolo Fiscal establece que los contratos no estarán sujetos al pago del impuesto de timbre ni registro. Por consiguiente, es de entenderse que los contratos suscritos para la ejecución de la ayuda financiera y técnica otorgada a la República de Colombia en desarrollo del mencionado convenio están exentos del impuesto de timbre<sup>110</sup>.

Para otros eventos, en que el tratado con el respectivo cooperante no prevea lo anterior, las exenciones de tasas, impuestos y contribuciones del orden nacional de que trata el artículo 96 de la Ley 788 de 2002 en modo alguno pueden extenderse a los terceros que perciban dineros como contraprestación por los servicios prestados o por la venta de bienes. De manera que en desarrollo de los citados convenios o acuerdos, para quienes de manera independiente los valores recibidos constituyen un ingreso susceptible de producir renta, tales pagos o abonos en cuenta se encuentran gravados a título de ese impuesto y por consiguiente se les debe aplicar la retención en la fuente<sup>111</sup>.

## 11.10. BENEFICIOS TRIBUTARIOS, CONVENIOS MARCO Y CONVENIOS DE DONACIÓN<sup>112</sup>

Toda disposición que contenga tratamientos exceptivos en materia de beneficios tributarios es de carácter restrictivo y, en consecuencia, no puede hacerse extensiva a situaciones o personas no previstas como beneficiarias de los mismos. Habrá de estarse, en consecuencia, estrictamente a las disposiciones del Convenio Marco.

En todo caso es importante tener en cuenta que para que operen las exenciones tributarias vigentes en virtud del Convenio General Vigente, el texto del Proyecto de Convenio de Donación debe sujetarse a las estrictas condiciones de aquel y, además, debe advertirse que, en virtud de Convenios Internacionales que contengan beneficios tributarios, no pueden beneficiarse terceras personas, que son objeto del acuerdo internacional, respecto de las cuales se configuren los presupuestos legales de ingreso constitutivo de ganancia.

## 11.11. RETENCIÓN EN LA FUENTE. CONVENIOS COOPERACIÓN TÉCNICA

Acerca de la retención en la fuente sobre los recursos que son entregados a título de aporte por un fondo público en cumplimiento de un convenio de cooperación técnica, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN se ha pronunciado<sup>113</sup> en el sentido de que la entrega de recursos en especie o en dinero que corresponda a aportes para el desarrollo de un convenio no se encuentra sometida a retención en la fuente.

Lo anterior, con fundamento en que la retención en la fuente constituye un mecanismo de recaudo del impuesto, y para que sea procedente se requiere que se presenten las condiciones que dan lugar al nacimiento del impuesto, en especial las relativas al hecho generador y sujeto pasivo, que tratándose del impuesto sobre la renta corresponderá a la realización de un ingreso tributario

110 Concepto 032564 del 31 de mayo de 2005, de la División de Normativa y Doctrina Tributaria de la DIAN.

111 Concepto 076346 del 8 de noviembre de 2004 de la División de Normativa y Doctrina Tributaria de la DIAN.

112 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales "DIAN". Concepto No. 55001-0. Bogotá, 27 de agosto de 1999.

113 Concepto: 121922. Diciembre 18 de 2000. División de Normativa y Doctrina Tributaria.

por parte de una persona natural o jurídica contribuyente del impuesto sobre la renta.

En concordancia con lo anterior, el artículo 5 del Decreto 1512 de 1985 establece la retención en la fuente para todos los pagos o abonos en cuenta, susceptibles de constituir ingreso tributario para quien los recibe, que efectúen las personas jurídicas y sociedades de hecho, por conceptos no sometidos a una tarifa especial.

Ahora bien, cuando dos personas o más se comprometen al desarrollo de una actividad o a la obtención de un fin, el aporte efectuado por una de ellas con el fin de dotar de recursos necesarios requeridos para la consecución del fin o el desarrollo de la actividad no constituye ingreso tributario para el asociado que lo recibe en la medida en que no corresponde al pago de un servicio, sino para su administración, y que en tal medida no son susceptibles de ser capitalizados. En el mismo sentido, los costos del convenio que sean a cargo de los recursos aportados tampoco podrán dar lugar a deducciones tributarias por parte de quien los administra.

La naturaleza de dichos recursos, así como su utilización, deberá estar debidamente discriminada en la contabilidad del administrador de los recursos y ejecutor del convenio.

Por otra parte, los pagos que se realicen en ejecución de la actividad como contraprestación de la adquisición de bienes o prestación de servicios estarán sometidos a retención en la fuente si la ley no ha calificado al beneficiario como no contribuyente del impuesto sobre la renta o el ingreso como exento o no constitutivo de renta o ganancia ocasional.

Así mismo, si parte de los recursos aportados tiene por objeto remunerar al ejecutor del convenio en tal condición, habrá lugar a practicar retención en la fuente sobre la remuneración.

## 11.12. EXENCIÓN IMPUESTO DE TIMBRE POR ORGANISMOS INTERNACIONALES Y ENTIDADES PÚBLICAS<sup>114</sup>

Las exenciones tributarias previstas en tratados y convenios internacionales celebrados por el gobierno colombiano y ratificados mediante ley por el Congreso de la República prevalecen sobre las disposiciones nacionales que contemplan los diferentes tributos. Por lo tanto, se deberá tener en cuenta si el tratado o convenio internacional prevé las exenciones, como en el caso que consulta, del impuesto de timbre.

En relación con las entidades oficiales que se encuentran exentas del impuesto de timbre, el Concepto 085798 de noviembre 5 de 1998 expresa que de acuerdo con el artículo 532 del Estatuto Tributario: “Las entidades de derecho público están exentas del pago del impuesto de timbre nacional”; a su vez el artículo 533 íbidem señala: “Son entidades de Derecho Público, la Nación, los Departamentos, los

Distritos Municipales y los organismos o dependencias de las Ramas del Poder Público, Central o Seccional, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta”.

114 Concepto 099006. Octubre 9 de 2000. División Normativa y Doctrina Tributaria.  
Concepto 069040 de julio 29 de 1999. Oficina Jurídica.



### 11.13. INFORMACIÓN QUE DEBEN SUMINISTRAR LAS ENTIDADES PÚBLICAS O PRIVADAS QUE CELEBREN CONVENIOS DE COOPERACIÓN

El artículo 58 de la Ley 863 de 2003 estableció que con el fin de asegurar el recaudo de los impuestos de renta y complementarios, de IVA y del cumplimiento de las demás obligaciones que se derivan de las celebraciones de contratos de venta de bienes o de prestación de servicios gravados, las entidades públicas o privadas que celebren convenios de cooperación y asistencia técnica para el apoyo y ejecución de sus programas o proyectos con organismos internacionales deberán enviar a la DIAN una relación mensual de todos los contratos vigentes con cargo a estos convenios detallando los pagos o abonos en cuenta que se realicen en el período.

Esta norma fue reglamentada por el Decreto 4660 del 29 de noviembre de 2007<sup>115</sup>, en el sentido de que dichas entidades deberán enviar a la Subdirección de Fiscalización Tributaria de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, a más tardar el último día hábil del mes siguiente al periodo objeto de reporte, una relación mensual de todos los contratos vigentes con cargo a estos convenios que contenga:

1. Identificación de los convenios en ejecución.
2. Relación de los contratos que se celebren en desarrollo de cada uno de los convenios, indicando el valor total y el término de ejecución de cada uno.
3. Relación mensual de los pagos efectuados en virtud de los contratos, discriminando:
  - a) Nombre, NIT y dirección del beneficiario del pago;
  - b) Concepto del pago;
  - c) Valor del pago;
  - d) Monto de las retenciones en la fuente practicadas a título de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.
  - e) Valor del impuesto sobre las ventas descontable correspondiente al periodo que se reporta.

La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores definió para los efectos de la aplicación de lo previsto en el anterior decreto el término *organismos internacionales*, en el siguiente sentido<sup>116</sup>:

Los términos *organismos internacionales* y *organizaciones internacionales* son utilizados usualmente como sinónimos para efectos de su calificación como entidades de derecho público internacional, creadas y compuestas por Estados; pero *organismos internacionales* se utiliza también para aludir a organismos especializados, de naturaleza intergubernamental, vinculados a las organizaciones internacionales (v. gr. el Organismo Internacional de Energía Atómica, vinculado a la Organización de las Naciones Unidas).

115 La Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales, mediante la Resolución 0288 del 11 de enero de 2008, señaló los formatos y especificaciones técnicas del medio magnético para la presentación de esta información.

116 Concepto OAJ.CAT. No. 46373, del 31 de agosto de 2004, de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores.





Una definición aceptable de *organización internacional* sería entonces: una organización compuesta por dos o más Estados, creada por medio de un tratado internacional, como instrumento de cooperación en un campo dado. Por ende, teniendo en cuenta lo explicado arriba, un organismo internacional podría definirse de la misma forma o entenderse como un organismo compuesto por Estados, vinculado a una organización internacional.

En este concepto, se resalta la exclusión de las *organizaciones no gubernamentales* de la definición de organismos internacionales.

# Capítulo 12

## Otros

### aspectos jurídicos de importancia relacionados con Cooperación Internacional

#### 12.1. LOS DOCUMENTOS DE ACTUACIÓN OFICIAL DEBEN SER ESCRITOS EN LENGUA ESPAÑOLA

No ha existido suficiente claridad sobre el idioma en que deben ser escritos los documentos oficiales en materia de Cooperación Internacional, por ello algunos donantes aún exigen que los documentos se suscriban en inglés.

No obstante, los documentos de actuación oficial en Colombia deben ir en lengua española.

La Constitución Política en su artículo 10 establece: “El castellano es el idioma oficial de Colombia...”.

La Ley 2ª de 1960 “Por la cual se dictan medidas para la defensa del idioma patrio” reguló específicamente esta materia y determinó: “Los documentos de actuación oficial, y todo nombre, enseña, aviso de negocio, profesión o industria, y de artes, modas o deportes al alcance común, se dirán y escribirán en lengua española, salvo aquellos que por constituir nombres propios o nombres industriales foráneos ni son traducibles ni convenientemente variables...”.

Para la interpretación de las normas transcritas deberá tenerse en cuenta que no han sido derogadas; por tanto, son de obligatoria aplicación para los servidores públicos que firmen documentos oficiales. Además, no contemplan excepciones, en consecuencia son de aplicación general.

#### 12.2. REGISTRO DE PERSONAS JURÍDICAS EXTRANJERAS DE DERECHO PRIVADO CON DOMICILIO EN EL EXTERIOR QUE ESTABLEZCAN NEGOCIOS PERMANENTES EN COLOMBIA

El registro de organizaciones no gubernamentales no es novedoso en nuestra legislación.

De conformidad con lo establecido en los Decretos 1890 de 1999 y 200 de 2003 y en el artículo 48 del Código de Procedimiento Civil, se asignó a la Secretaría General del Ministerio del Interior y de Justicia la función de “Inscribir las personas jurídicas extranjeras de derecho privado con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia”<sup>117</sup>.

Por considerarlo de especial interés para los cooperantes internacionales privados o las entidades internacionales que vienen al país en calidad de ejecutores de proyectos de cooperación, haremos una breve descripción de este procedimiento.

El interesado deberá aportar:

1. Copia del Acta de Constitución de la Entidad debidamente registrada ante la autoridad competente del país de origen.
2. Copia del Acta de la Asamblea General de la Entidad en la cual conste quiénes son los miembros de la Junta Directiva y el Representante legal de la misma.
3. Copia de los Estatutos de la Entidad en los cuales se debe establecer el nombre de la empresa, domicilio, duración y nombre de sus representantes legales.
4. Original del poder general que se le otorga tanto al representante Legal para Colombia, como al apoderado.

Los anteriores documentos deberán ser protocolizados ante notario público en la entidad donde se vaya a establecer la respectiva sucursal. Una vez obtenida la Escritura Pública se debe elaborar un oficio dirigido al Secretario General del Ministerio del Interior y de Justicia, en el cual solicite la inscripción de la Entidad y de su Representante Legal.

La documentación deberá traer el sello de apostille, según Convención de La Haya a la cual se adhirió el Gobierno colombiano en enero 31 de 2001; este sello será colocado por la autoridad respectiva del país en donde esté la sede principal de la Entidad.

Si la documentación solicitada se encuentra en un idioma distinto al nuestro deberá ser traducida al idioma español y su traducción deberá ser legalizada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

El Representante Legal para Colombia deberá nombrar un apoderado con capacidad para representarlo judicialmente.

Una vez surtido el anterior trámite, el Ministerio expedirá un acto administrativo de inscripción y reconocimiento de la personería jurídica.

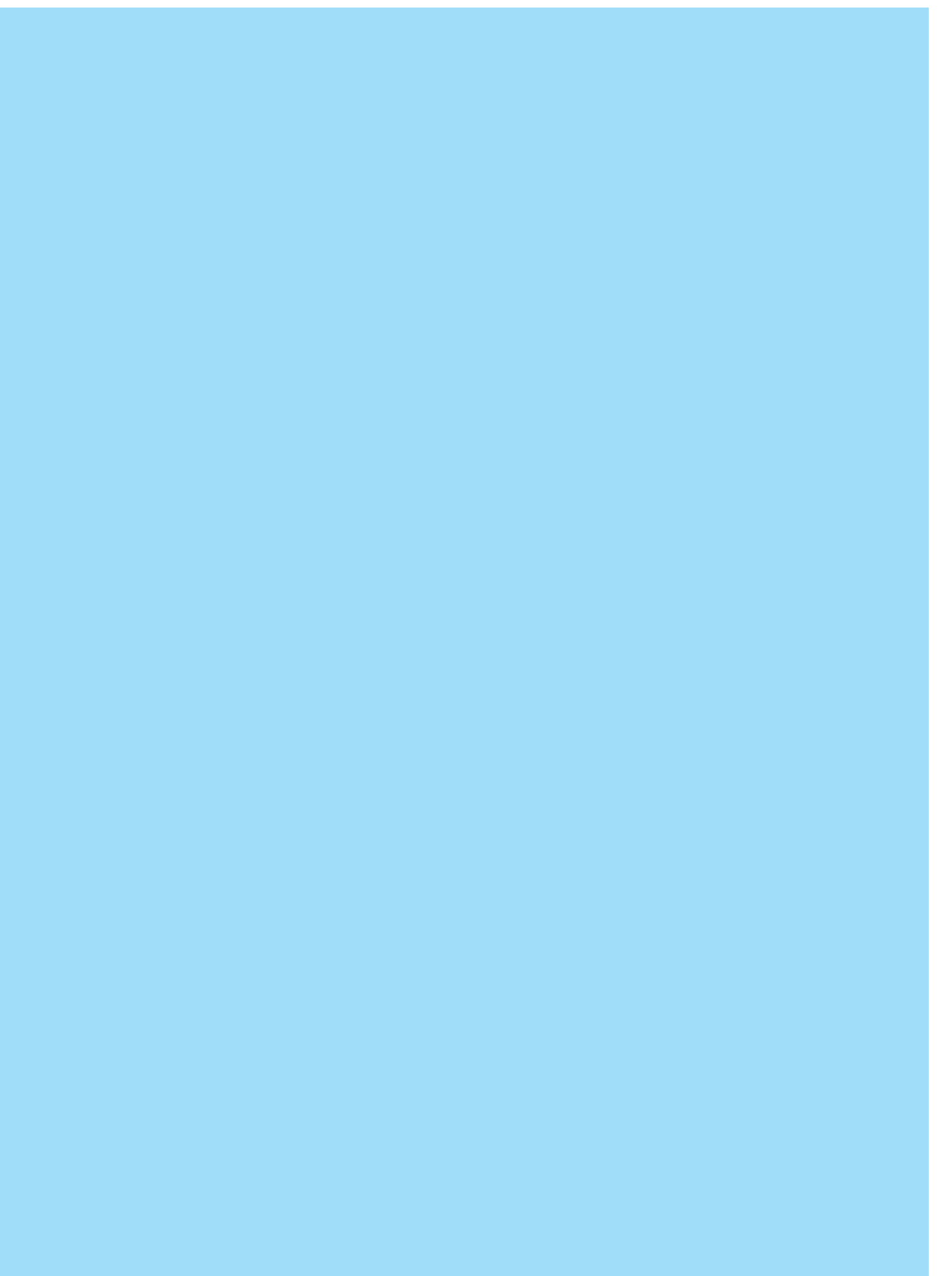
**Suplemento**

**Normativo**

---

**SUPLEMENTO  
NORMATIVO**

**SUPLEMENTO  
NORMATIVO**



# Normas

## Básicas

### Constitución Política de Colombia

Artículo 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 3o. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

Artículo 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

Artículo 6o. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 9o. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

Artículo 10. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

[...]

Artículo 62. El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar.

El gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones.

[...]

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

## De los extranjeros

Artículo 100. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.

## De la organización del Estado

Artículo 113. Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 115. El Presidente de la República es jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Directores de Departamentos Administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Artículo 129. Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores, o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del gobierno.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

16) Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

## Del Presidente de la República

Artículo 188. El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa:

2o) Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

3) Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.

En todo caso, el gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes.

18) Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.

## De la función administrativa

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.



Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La Administración Pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Artículo 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.

## De las relaciones internacionales

Artículo 224. Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.

Artículo 225. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya composición será determinada por la ley, es cuerpo consultivo del Presidente de la República.

Artículo 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Artículo 227. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del parlamento andino y del parlamento latinoamericano.

## De la jurisdicción constitucional

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

10) Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

## Del régimen económico, y de la hacienda pública

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales, o por los Concejos Distritales o Municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

## CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO

### LEY 734 DE 2002

Artículo 16. Función de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.

#### Deberes

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

#### Prohibiciones

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

4. Aceptar, sin permiso de la autoridad correspondiente, cargos, honores o recompensas provenientes de organismos internacionales o gobiernos extranjeros, o celebrar contratos con estos, sin previa autorización del Gobierno.

### LEY 424 DE 1998

(enero 13)

POR LA CUAL SE ORDENA EL SEGUIMIENTO A LOS CONVENIOS  
INTERNACIONALES SUSCRITOS POR COLOMBIA

EL CONGRESO DE COLOMBIA.

DECRETA:

Artículo 1º. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2º. Cada dependencia del Gobierno nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los

misimos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3º. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

## DECRETO IIO DE 2004

(enero 21)

### POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998,

DECRETA:

#### CAPÍTULO I

#### OBJETIVOS, FUNCIONES, DIRECCIÓN E INTEGRACIÓN DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE RELACIONES EXTERIORES

Artículo 2º. Objetivos. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, proponer, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia y administrar el servicio exterior de la República.

Artículo 3º. Funciones. El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 las siguientes:

1. Formular y proponer al Presidente de la República la política exterior del Estado.
2. Ejecutar la política exterior del Estado.
5. Otorgar el concepto previo para la negociación y celebración de todo acuerdo internacional sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Jefe del Estado en la dirección de las relaciones internacionales.
7. Orientar, integrar y armonizar las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes instituciones del Estado, cuando tengan relación con la política exterior.
9. Coordinar, en materia de relaciones exteriores, las Agencias del Estado y las actividades de la Administración Pública, en todos sus órdenes y niveles.
10. Negociar y orientar los procesos de negociación, con la cooperación de otros organismos nacionales, si es del caso, de tratados y demás instrumentos

internacionales, así como hacer su seguimiento, evaluar sus resultados y velar por su cumplimiento.

12. Formular y orientar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades.

## De la estructura y funciones de sus dependencias

Artículo 4°. Estructura. La estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores será la siguiente:

1. Despacho del Ministro
  - 1.1. Dirección del Protocolo
  - 1.2. Oficina Asesora Jurídica
  - 1.3. Oficina Asesora de Planeación
  - 1.4. Dirección Academia Diplomática
2. Despacho del Viceministro de Relaciones Exteriores
  - 2.1. Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo
  - 2.2. Dirección de Europa
  - 2.3. Dirección de América
  - 2.4. Dirección de Asia, África y Oceanía
  - 2.5. Oficina de Control Interno
3. Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales
  - 3.1. Dirección de Cooperación Internacional
  - 3.2. Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales
  - 3.3. Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales Multilaterales
  - 3.4. Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
  - 3.5. Dirección de Asuntos Culturales.
5. Delegaciones Permanentes ante Organismos Internacionales Multilaterales y Regionales.
6. Embajadas.

Artículo 17°. Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales. Son funciones del despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales, además de las conferidas en el artículo 62 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Orientar y coordinar lo relacionado con la cooperación internacional, incluidas las negociaciones, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de la política exterior en esta materia.
2. Dirigir, las negociaciones de cooperación internacional, en coordinación con las entidades nacionales públicas y privadas pertinentes, con miras a

lograr y mantener una posición concertada y consolidada del país en las mismas.

Artículo 18°. Dirección de Cooperación Internacional. Son funciones de la Dirección de Cooperación Internacional, las siguientes:

1. Asesorar al Viceministro de Asuntos Multilaterales en los asuntos relacionados con la formulación y ejecución de la política exterior en materia de cooperación internacional.
2. Coordinar con las diferentes entidades del Estado la ejecución de la Política Exterior en materia de cooperación internacional.
3. Proponer lineamientos en materia de legislación y control de las actividades de cooperación tanto públicas como privadas.
4. Proyectar directrices para desarrollar la cooperación internacional originada en la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y demás Organismos especializados.
5. Proponer directrices e instrucciones para las negociaciones de cooperación internacional, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional o quien haga sus veces, cuando a ello hubiere lugar.
6. Realizar consultas intra-e interinstitucionales que apoyen la participación del país en las negociaciones de cooperación internacional.
7. Preparar la documentación relacionada con los temas de cooperación internacional, con el fin de ser presentados en las reuniones bilaterales o multilaterales internacionales, en las cuales participen el Presidente de la República, el Vicepresidente, el Ministro de Relaciones Exteriores o los Viceministros, en coordinación con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional o quien haga sus veces.
8. Apoyar al Ministro de Relaciones Exteriores o el Viceministro de Asuntos Multilaterales en las actividades de la Junta Directiva de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y analizar y conceptuar sobre los documentos a ser considerados por la misma o por quien haga sus veces, cuando así lo solicite el Ministro de Relaciones Exteriores o el Viceministro de Asuntos Multilaterales.
9. Estudiar y analizar en coordinación con el Viceministro de Asuntos Multilaterales, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional o quien haga sus veces, los proyectos de ley presentados por el Gobierno o por iniciativa parlamentaria, en temas relacionados con la cooperación internacional.
10. Hacer seguimiento a la vigencia y ejecución de los Convenios y acuerdos internacionales de cooperación, incluidos los proyectos de las Comisiones Mixtas, y a las gestiones que se adelanten en el interior y exterior del país sobre cooperación internacional, en coordinación con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional o quien haga sus veces.
11. Coordinar con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional o

quien haga sus veces las actividades tendientes a mantener informadas a las entidades nacionales, públicas y privadas y a las Misiones Diplomáticas en el Exterior, sobre el desarrollo de temas de cooperación internacional, con el fin de lograr una mejor coordinación y seguimiento de los mismos.

12. Diseñar el plan indicativo de gestión, conducente al seguimiento en materia de cooperación internacional y elaborar los documentos de gestión para ser incluidos en los informes de política exterior.
13. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Artículo 28°. Delegaciones Permanentes ante Organismos Internacionales Multilaterales y Regionales. Las Delegaciones Permanentes ante Organismos Internacionales están conformadas por Agentes Diplomáticos, representantes del Gobierno Nacional ante organismos Internacionales de concertación, en los que participe y tenga interés el país, en desarrollo y ejecución de su política exterior. Los mecanismos de concertación regionales tendrán coordinadores nacionales y adjuntos designados por el Ministro.

Son funciones de las Delegaciones Permanentes ante Organismos Internacionales Multilaterales y Regionales, las siguientes:

2. Integrar y armonizar las temáticas a ser tratadas en los diferentes organismos internacionales y articular las acciones pertinentes para su ejecución, en especial las relacionadas con asuntos de índole política, económica, social, ambiental, cultural de integración y cooperación en concordancia con los principios de reciprocidad y conveniencia.

Artículo 29°. Embajadas. Las Embajadas son unidades diplomáticas, representantes del Gobierno Nacional ante otros países, encargadas de ejecutar la política exterior bilateral, con capacidad delegada de negociar, acordar y convenir términos de concertación y cooperación en asuntos de interés mutuo, especialmente en los campos políticos, social, económico, comercial, ambiental, científico, tecnológico, y cultural.

## DECRETO 1942 DE 2003

(julio 11)

### POR EL CUAL SE ASIGNAN UNAS FUNCIONES AL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998,

DECRETA:

Artículo 1°. Asígnase al Ministerio de Relaciones Exteriores la función de formular y

orientar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades.

Artículo 2°. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, participará en la administración y promoción de la cooperación internacional, técnica y financiera.

Artículo 3°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el artículo 1° del Decreto 1540 de 2003.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 11 de julio de 2003.

## DECRETO 2467 de 2005

(julio 19)

### POR EL CUAL SE FUSIONA LA AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, ACCI, A LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, RSS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial de las señaladas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política y en los literales b) y e) del artículo 2° de la Ley 790 de 2002,

#### CONSIDERANDO:

Que de acuerdo con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 790 de 2002, el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, podrá disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley, teniendo en cuenta los criterios allí previstos;

Que del resultado de la evaluación técnica adelantada, se recomienda que la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, deben ser fusionadas en consideración a las siguientes causales:

b) Cuando por razones de austeridad fiscal o de eficiencia administrativa sea necesario concentrar funciones complementarias en una sola entidad;

e) Cuando por evaluaciones técnicas se establezca que los objetivos y las funciones de las respectivas entidades u organismos deben ser cumplidas por la entidad absorbente;

Que teniendo en cuenta que la entidad resultante desarrollará programas orientados a atender y asistir a la población vulnerable y vulnerada y que el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, ejecuta programas para atender esta población, es decir, familias pobres, familias vinculadas a cultivos ilícitos y familias afectadas por la violencia y la marginalidad, y analizado el estudio técnico se evidencia que el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, debe funcionar en la entidad resultante de la fusión entre la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI;



Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

## CAPÍTULO I

### Fusión, denominación, naturaleza jurídica, ingresos y patrimonio

Artículo 1°. *Fusión y denominación.* Fusiónase el establecimiento público “Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI” al establecimiento público “Red de Solidaridad Social”, que en adelante se denominará Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, es un establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Artículo 3°. *Domicilio.* La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, tendrá como domicilio principal la ciudad de Bogotá, pudiendo desarrollar igualmente sus competencias en el ámbito nacional.

Artículo 4°. *Patrimonio e ingresos.* El patrimonio e ingresos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, está constituido por:

1. Las partidas que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos provenientes de crédito interno y externo, previa incorporación en el Presupuesto General de la Nación.
3. Los Recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
4. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.
5. Las donaciones en dinero que ingresen directamente a la entidad previa la incorporación al presupuesto general de la Nación, y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
6. Los activos fijos e inventarios de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, y la Red de Solidaridad Social que en virtud del presente decreto se fusionan.
7. Los bienes, derechos y obligaciones de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, y la Red de Solidaridad Social.
8. Los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional.
9. Los recursos del Fondo de Inversión para la Paz.
10. Las sumas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación para el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional. El monto total mínimo anual será el equivalente a (2.000) salarios mínimos mensuales legales, con un incremento de acuerdo con lo aprobado por el Congreso de la República a través de la Ley de Presupuesto General de la Nación.
11. Las donaciones que para apoyo a la cooperación entre países en desarrollo reciba de

fuentes bilaterales y multilaterales, salvo que esos recursos correspondan a programas y proyectos de cooperación en los cuales el beneficiario único sea Colombia.

12. Los recursos generales por operaciones triangulares orientadas a la cooperación hacia terceros países en desarrollo.

13. Los demás bienes y recursos que, con destino al Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, se adquieran a cualquier título, de conformidad con la ley.

14. Los demás bienes y recursos que se adquieran a cualquier título de conformidad con la ley.

## CAPÍTULO II

### Objeto y funciones generales

Artículo 5°. *Objeto.* La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, tiene por objeto, coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país.

Artículo 6°. *Funciones generales.* La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, tendrá las siguientes funciones:

1. Coordinar el desarrollo de la política que en materia de acción social fije el Gobierno Nacional.
2. Coordinar el desarrollo de la política que en materia de cooperación fije el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Ejecutar en lo de su competencia los programas de la política de inversión social focalizada que defina el Presidente de la República, contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana.
5. Efectuar la coordinación interinstitucional para que la acción social llegue de manera ordenada y oportuna al territorio nacional.
6. Coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.
7. Atender a las víctimas de la violencia de acuerdo con lo establecido por la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002 y aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
8. Coordinar y articular con los potenciales aportantes y receptores de cooperación Internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.
9. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procesos de negociación de

los acuerdos, tratados o convenciones marco en materia de cooperación y de los acuerdos o convenios complementarios de cooperación internacional, técnica o financiera no reembolsable.

10. Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable o de cooperación privada que adelante el país, cuando sea procedente, bajo las directrices que imparta el Ministerio de Relaciones Exteriores.

11. Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, a través de la coordinación y ejecución de programas y proyectos con recursos de fuente nacional o de cooperación internacional, de acuerdo con la política que determine el Gobierno Nacional.

12. Las demás que le señale la ley en desarrollo de su objeto.

### CAPÍTULO III

### Órganos de dirección y administración

Artículo 7°. *Dirección.* La Dirección y administración de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, estará a cargo de un Consejo Directivo y un Director General.

Artículo 8°. *Consejo Directivo.* La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, tendrá un Consejo Directivo integrado por:

1. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Relaciones Exteriores o el Viceministro de Asuntos Multilaterales.
3. Tres (3) delegados designados por el Presidente de la República.

Parágrafo 1°. El Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, asistirá a las reuniones del Consejo Directivo con derecho a voz pero sin voto.

Parágrafo 2°. La Secretaría del Consejo Directivo la ejercerá el Secretario General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o quien haga sus veces.

Artículo 9°. *Funciones del Consejo Directivo.* Son funciones del Consejo Directivo, las siguientes:

1. Formular a propuesta del representante legal, la política general del organismo, los planes y programas que, conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica del Presupuesto deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo.
2. Formular, a propuesta del representante legal, la política de mejoramiento continuo de la entidad, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo.
3. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución presentadas por la administración de la entidad.
4. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura que consideren pertinentes y adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que

a ellos se introduzca de conformidad con lo dispuesto en sus actos de creación o reestructuración.

5. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del respectivo organismo, de conformidad con las normas legales vigentes.
6. Someter a la aprobación del Gobierno Nacional la planta de personal de la entidad;
7. Aprobar el Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, de los recursos propios.
8. Fijar los lineamientos generales que guían la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable que el país otorgue o reciba, de conformidad con las políticas de cooperación que señale el Gobierno Nacional.
9. Delegar las funciones de su competencia que considere pertinentes en el Director General, de conformidad con las normas legales vigentes.
10. Darse su propio reglamento.
11. Las demás que le señale la ley, el acto de creación y los estatutos internos.

Artículo 10. *Director General.* El Director General es agente del Presidente de la República de su libre nombramiento y remoción, quien será el representante legal de la entidad y cumplirá las funciones señaladas en la ley.

#### CAPÍTULO IV

#### Estructura y funciones de las dependencias

Artículo 11. *Estructura.* La estructura de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, será la siguiente:

#### CONSEJO DIRECTIVO

1. DESPACHO DEL DIRECTOR GENERAL
  - 1.1 Oficina Asesora de Planeación
  - 1.2 Oficina Asesora de Jurídica
  - 1.3 Oficina de Control Interno
  - 1.4 Oficina de Control Interno Disciplinario
2. DIRECCIÓN RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL
  - 2.1 Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia
  - 2.2 Subdirección de Atención a Población Desplazada
3. DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
  - 3.1 Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación Internacional
  - 3.2 Subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo
4. SECRETARÍA GENERAL
5. ÓRGANOS DE ASESORÍA Y COORDINACIÓN
  - 5.1 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno
  - 5.2 Comité de Defensa Judicial y Conciliación

### 5.3 Comisión de Personal

Artículo 12. *Despacho del Director General.* Son funciones del Despacho del Director General, las siguientes:

1. Dirigir la implementación de la política en materia de acción social y de cooperación internacional técnica y financiera de carácter no reembolsable a nivel territorial.
2. Asesorar al Gobierno Nacional en la formulación de la política en materia de acción social y de cooperación internacional.
3. Dirigir, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de las funciones y programas de la organización y de su personal.
4. Rendir informes generales o periódicos y particulares al Presidente de la República, al Director del Departamento Administrativo de la República y demás autoridades competentes sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la entidad y las medidas adoptadas que puedan afectar el curso de la política del Gobierno.
5. Organizar, dirigir y controlar las funciones de la entidad, ordenar los gastos y suscribir como representante legal los actos, convenios y contratos, para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a la entidad.
6. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las representaciones diplomáticas en el exterior, la realización de contactos con potenciales aportantes de cooperación internacional.
7. Aprobar los planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable que el país desee recibir u otorgar.
8. Administrar el Fondo para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, los demás fondos que se adscriban y bienes que constituyen el patrimonio de la entidad y controlar el manejo de los recursos financieros, para que estos se ejecuten de conformidad con los planes y programas establecidos y con las normas orgánicas del Presupuesto Nacional.
9. Celebrar, por delegación del Gobierno Nacional, los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución Política, de acuerdo con la Ley 368 de 1997.
10. Autorizar la ejecución y/o coordinación de programas y proyectos especiales que contribuyan a conjurar una situación de emergencia social o que demanden una atención especial o inmediata del Estado.
11. Someter a consideración y aprobación del Consejo Directivo el Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, de ingresos, gastos, reservas presupuestales y cuentas por pagar de la Agencia.
12. Someter a consideración y aprobación del Consejo Directivo el anteproyecto anual de presupuesto de la Entidad, sus adiciones y traslados, así como los estados financieros de la entidad, de conformidad con las disposiciones legales, orgánicas y reglamentarias sobre la materia.
13. Dirigir y controlar el manejo de los recursos financieros para que se ejecuten de conformidad con los planes, los programas y con las normas orgánicas del Presupuesto Nacional.

14. Dirigir la implementación del Sistema de Gestión de Calidad y de mejoramiento continuo con el fin de garantizar la prestación de los servicios de la entidad.
15. Promover, programar y organizar la eficiente y racional distribución de las donaciones recibidas de conformidad con los lineamientos señalados por el Gobierno Nacional.
16. Designar mandatarios y apoderados que representen a la entidad en asuntos judiciales y extrajudiciales para la mejor defensa de los intereses de la entidad.
17. Conocer y fallar en segunda instancia los procesos disciplinarios que se adelanten en contra de los servidores públicos de la entidad.
18. Nombrar y remover el personal de la entidad, así como expedir los actos administrativos relacionados con la administración de personal de la entidad, de conformidad con las normas vigentes.
19. Dirigir las comunicaciones y los programas para promoción de la imagen de la agencia a nivel nacional e internacional.
20. Crear y organizar mediante resolución interna y con carácter permanente o transitorio, comités y grupos internos de trabajo para atender las necesidades del servicio teniendo en cuenta los planes, programas y proyectos definidos por la entidad.
21. Distribuir los cargos de la planta de personal global, de acuerdo con la organización interna, las necesidades de la entidad y los planes y programas trazados por la entidad.
22. Las demás que le asigne la ley.

Artículo 13. *Oficina Asesora de Planeación.* Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación las siguientes:

1. Asesorar y prestar asistencia técnica en lo pertinente al Director General y demás dependencias de la entidad en la formulación de políticas y en el proceso de planificación de la entidad.
2. Elaborar el Plan Estratégico de la entidad en coordinación con las diferentes dependencias de la entidad y realizar su evaluación mediante el diseño de un sistema de indicadores que permita monitorear la ejecución de los programas y proyectos.
3. Dirigir y coordinar el diseño, planes, programas y proyectos que permitan el cumplimiento de los objetivos de la entidad.
4. Elaborar, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y en coordinación con las dependencias, el Plan de Gestión Anual de la entidad, los programas y proyectos que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la entidad y proyectar los ajustes necesarios.
5. Adelantar los estudios técnicos de costo-beneficio, costo-efectividad, factibilidad, análisis de tendencias y los demás que sean necesarios para el diseño de los planes, programas y proyectos de la entidad.
6. Realizar el diagnóstico general de la entidad y de conformidad con los resultados obtenidos, presentar propuestas tendientes a mejorar la calidad de los servicios y el cumplimiento de las funciones, optimizar el uso de los recursos disponibles, modernizar y tecnificar la entidad.
7. Diseñar, desarrollar, implantar, alimentar y mantener actualizado el sistema de

indicadores, estadísticas y de medición de la entidad, en coordinación con la Oficina de Control Interno, para la evaluación de los resultados de la gestión de la Agencia Presidencial.

8. Elaborar de acuerdo con las normas vigentes y en coordinación con las Direcciones, Subdirecciones y la Secretaría General, el anteproyecto de presupuesto anual de la entidad y coordinar los trámites necesarios para su consideración y aprobación.

9. Presentar al Departamento Nacional de Planeación los proyectos de inversión de la entidad para ser incorporados en el Banco de Proyectos.

10. Diseñar y proponer mecanismos e instrumentos que faciliten el desarrollo de un proceso de planeación participativa y permanente.

11. Efectuar análisis y presentar las recomendaciones sobre los actuales o los potenciales servicios que ofrece la entidad.

12. Dirigir, coordinar y proponer el diseño, racionalización y normalización de los procesos y procedimientos requeridos por la entidad.

13. Dirigir la elaboración de los manuales de procedimientos, en coordinación con las diferentes dependencias de la entidad, con el fin de racionalizar la gestión y los recursos de la agencia.

14. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 14. *Oficina Asesora de Jurídica.* Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica, las siguientes:

1. Asesorar a la Dirección General y a las demás dependencias de esta en los asuntos jurídicos relacionados con la entidad, para garantizar una adecuada toma de decisiones en la gestión social y la cooperación internacional y mantener la unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las disposiciones en el campo de acción de la agencia.

2. Representar judicial y extrajudicialmente a la entidad en los procesos y demás acciones legales que se instauren en su contra o que esta deba promover, mediante poder que le otorgue el representante legal de la entidad y mantenerlo informado sobre el desarrollo de los mismos.

3. Elaborar, analizar y conceptuar sobre los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, contratos, convenios nacionales e internacionales y demás actos y/o asuntos administrativos que deba expedir o proponer a la entidad, que sean sometidos a su consideración.

4. Resolver las consultas formuladas por los organismos públicos y privados, así como por los usuarios y particulares, de conformidad con las normas que rigen los servicios y funciones de la entidad.

5. Velar por la legalización y titularización de los bienes inmuebles de la entidad.

6. Adelantar los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva según lo determine la entidad.

7. Coordinar el desarrollo de las investigaciones que en el campo jurídico requiera la entidad.

8. Asistir a las audiencias judiciales a las que haya sido convocado el Representante Legal de la entidad y/o en las que esta sea parte, a fin de representarlo y adelantar

todas las acciones necesarias e interponer los recursos a que haya lugar.

9. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 15. *Oficina de Control Interno*. Son funciones de la Oficina de Control Interno, las siguientes:

1. Asesorar al Director General, en la definición de las políticas referidas al diseño e implantación de los sistemas de control interno que contribuyan a incrementar la eficiencia y eficacia en las diferentes dependencias de la entidad, así como la de garantizar la calidad en la prestación de los servicios de la agencia.
2. Diseñar y establecer, en coordinación con las diferentes dependencias de la agencia, los criterios, métodos, procedimiento e indicadores de eficiencia y productividad para evaluar la gestión y proponer las medidas preventivas y/o correctivas del caso.
3. Coordinar, implementar y fomentar sistemas de control de gestión administrativa, financiera y de resultados institucionales.
4. Realizar evaluaciones periódicas sobre la ejecución del plan de acción, del cumplimiento de las actividades propias de cada dependencia y proponer las medidas preventivas y correctivas necesarias.
5. Verificar el cumplimiento de los requisitos administrativos y financieros de acuerdo con los procedimientos y control fiscal establecidos para el movimiento de fondos, valores y bienes de la entidad.
6. Velar por la correcta ejecución de las operaciones, convenios y contratos de la entidad y vigilar cómo se invierten los fondos públicos e informar al Director General, cuando se presenten irregularidades en el manejo de los mismos.
7. Vigilar que la atención que preste la entidad sea de conformidad con las normas legales vigentes y velar que las quejas y reclamos recibidos de los ciudadanos en relación con la misión de la entidad, se les preste atención oportuna y eficiente, y rendir un informe semestral sobre el particular.
8. Diseñar e implementar el sistema de auditoría de la entidad, estableciendo normas, metas y objetivos y efectuar el análisis de los resultados para la toma de acciones preventivas y/o correctivas.
9. Dirigir y coordinar el desarrollo de las actividades que busquen la máxima eficiencia en el cumplimiento de los trámites administrativos y en el desarrollo de las labores de cada dependencia.
10. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 16. *Oficina de Control Interno Disciplinario*. Son funciones de la Oficina de Control Interno Disciplinario las siguientes:

1. Ejercer la función disciplinaria observando la plenitud de las formas del procedimiento regulado en la Constitución Nacional y el Código Disciplinario Único.
2. Asesorar al Director General en la definición de las políticas tendientes a prevenir las conductas que puedan llegar a constituir faltas disciplinarias.
3. Conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos de la entidad.



4. Adelantar las investigaciones disciplinarias por enriquecimiento ilícito y otras irregularidades administrativas a que haya lugar en la entidad y coordinar con las dependencias correspondientes de la Procuraduría General de la Nación y demás organismos competentes, los asuntos relacionados con el control de actuaciones de los servidores públicos de la entidad.
5. Recolectar, perfeccionar y asegurar las pruebas que han de servir de soporte a las denuncias penales sobre las conductas ilícitas detectadas en los procedimientos disciplinarios y remitirlas a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.
6. Recibir y tramitar las quejas o denuncias por violación de normas constitucionales o legales, presuntamente cometidas por los servidores públicos de la entidad.
7. Participar en la formulación y desarrollo de los programas que fomenten los valores institucionales que propendan por la responsabilidad laboral y ética administrativa.
8. Asesorar y orientar a las directivas y coordinadores de grupo de la entidad en asuntos relacionados con la conducta ética y deberes de los servidores públicos.
9. Llevar un registro actualizado de los fallos proferidos en contra de los servidores públicos.
10. Llevar y mantener actualizados los registros de las quejas recibidas.
11. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 17. *Dirección Red de Solidaridad Social*. Son funciones de la Dirección Red de Solidaridad Social las siguientes:

1. Dirigir el desarrollo de las políticas que correspondan a las líneas programáticas de la entidad, tanto a nivel nacional como regional, de conformidad con las directrices impartidas por el Director General.
2. Determinar los criterios que permitan orientar el gasto social hacia los sectores más pobres y vulnerables de la población, teniendo en cuenta los índices de pobreza, vulnerabilidad, afectación por la violencia política y la eficiencia en la inversión pública social, de conformidad con los lineamientos formulados por el Gobierno Nacional y el Consejo Directivo.
3. Coordinar el desarrollo de las políticas para la atención de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, y para la atención de las víctimas de la violencia.
4. Establecer e implementar los procedimientos y mecanismos para la adecuada coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.
5. Establecer e implementar los Reglamentos Operativos de los programas ejecutados por la entidad.
6. Coordinar con las dependencias respectivas, la financiación y cofinanciación de los programas y proyectos sociales.
7. Dirigir la financiación, cofinanciación y ejecución de los programas y proyectos, desarrollando e implementando los procedimientos para el seguimiento, evaluación y monitoreo de los mismos.
8. Propiciar mecanismos de concertación con entidades y organismos públicos y privados del orden nacional, regional y local, a fin de generar alianzas para la ejecución de programas y proyectos sociales.
9. Establecer mecanismos y espacios de participación comunitaria, en los programas y proyectos coordinados y ejecutados por la entidad.

10. Definir y desarrollar estrategias para el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias en el territorio.
11. Coordinar la ejecución de los programas y proyectos especiales que contribuyan a conjurar situaciones de emergencia social o que demanden una atención especial del Estado.
12. Prestar la asistencia técnica requerida por las entidades y organismos del orden nacional y territorial, en la preparación de proyectos de acción social a ser financiados o cofinanciados por la entidad.
13. Preparar y presentar informes periódicos de seguimiento y evaluación, sobre la gestión de los programas ejecutados y coordinados por la entidad.
14. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 18. *Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia*. Son funciones de la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, las siguientes:

1. Desarrollar la política pública para la atención a la población víctima de la violencia, que sea de competencia de la entidad.
2. Entregar la asistencia humanitaria a las personas de que trata el artículo 15 de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002 y aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
3. Coordinar con otras instituciones que brinden asistencia humanitaria de emergencia y de protección de los Derechos Humanos, la atención inmediata a víctimas de la violencia cuando la situación así lo amerite.
4. Coordinar con el Ministerio de la Protección Social la atención médica a las víctimas, cuando estas requieran intervención de la entidad.
5. Efectuar el seguimiento a los Convenios suscritos con cargo al presupuesto destinado para la Atención a Víctimas de la Violencia.
6. Mantener actualizado el sistema de información sobre las víctimas de la violencia que han solicitado asistencia humanitaria a la entidad.
7. Presentar los informes de gestión que establezca la ley y aquellos que soliciten los órganos de vigilancia y control.
8. Participar en las reuniones de coordinación interinstitucional sobre el tema específico de víctimas de la violencia.
9. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 19. *Subdirección de Atención a Población Desplazada*. Son funciones de la Subdirección de Atención a Población Desplazada, las siguientes:

1. Orientar y diseñar en coordinación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, Snaipd, el Formato Único de Registro y capacitar al Ministerio Público, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997, modificado por la Ley 962 de 2005.
2. Alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada.
3. Dirigir el montaje de las Unidades de Atención y Orientación, para atender a la población desplazada.

4. Desarrollar estrategias para mejorar la capacidad de respuesta de la entidad en el manejo de las emergencias que se producen por desplazamientos masivos de población.
5. Coordinar y dirigir el acompañamiento, orientación y seguimiento de las emergencias originadas por desplazamientos masivos de población que se produzcan en el territorio nacional.
6. Coordinar la ejecución de acciones de socorro, asistencia, y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, elementos de hábitat interno en el marco de las normas vigentes.
7. Coordinar, orientar, acompañar y hacer seguimiento a los procesos de retorno colectivo e individual de la población desplazada.
8. Promover acciones y medidas a mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social de la población desplazada.
9. Coordinar con las entidades nacionales responsables, el acceso de población desplazada a programas de vivienda y brindar mejoramiento a sus condiciones de habitabilidad.
10. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 20. *Dirección de Cooperación Internacional.* Son funciones de la Dirección de Cooperación Internacional, las siguientes:

1. Asesorar al Director General en la consecución de la cooperación internacional técnica y financiera de carácter no reembolsable, con el objeto de apoyar la ejecución de programas y proyectos prioritarios para el desarrollo del país.
2. Coordinar la identificación de áreas y temas prioritarios a nivel nacional y regional hacia los cuales se debe dirigir la cooperación internacional, e igualmente aquellas experiencias y capacidades nacionales para ser ofrecidas en cooperación al exterior.
3. Coordinar la realización de análisis e investigaciones sobre las políticas, lineamientos, tendencias y programas de la cooperación internacional, que sirvan para orientar el desarrollo estratégico y poner a disposición los resultados obtenidos a las entidades nacionales públicas o privadas, con el fin de que puedan aprovechar las posibilidades de cooperación técnica o financiera no reembolsable.
4. Asesorar al Director General en la negociación con las fuentes la programación de la cooperación que reciba u otorgue el país, así como las condiciones de implementación de los respectivos programas, proyectos y actividades, aprobados previamente por el Director General, incluida la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y las operaciones de triangulación.
5. Establecer un sistema de información de la cooperación internacional que articule los diferentes actores públicos y privados de la cooperación en Colombia.
6. Coordinar la orientación y asesoría a las entidades públicas competentes, las fuentes y ejecutores, sobre la implementación de los mecanismos y modalidades técnicos, financieros y legales más efectivos para la formulación, negociación, ejecución y seguimiento de recursos de cooperación internacional, con el fin de mejorar su gestión de manera coordinada y coherente con las políticas nacionales.
7. Presentar a consideración del Director General de la entidad el estudio y concepto, sobre los planes, programas y proyectos de cooperación internacional, presentados

por las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los presentados por las ONG que requieran aval o no objeción, con el fin de decidir sobre su viabilidad.

8. Dirigir el monitoreo y seguimiento periódico a la ejecución de los programas y proyectos de cooperación internacional, incluidas acciones de CTPD y cooperación triangular, con el apoyo de las entidades nacionales ejecutoras y de las unidades territoriales de la entidad.

9. Presentar a consideración del Director General la programación de actividades, planes y proyectos a realizar con cargo a los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI).

10. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 21. *Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación Internacional.* Son funciones de la Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación Internacional, las siguientes:

1. Realizar la identificación, análisis y divulgación de nuevas fuentes de cooperación internacional, incluida la cooperación descentralizada, la ofrecida por el sector privado, iglesias, gremios, empresas y fundaciones empresariales, y organizaciones no gubernamentales, para que las entidades nacionales, públicas o privadas, puedan aprovechar como posibilidades de cooperación técnica o financiera.

2. Establecer contacto con nuevas fuentes de cooperación internacional y promover la generación de alianzas con entidades nacionales, públicas o privadas, para la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional en los temas prioritarios para la acción social y el desarrollo del país.

3. Apoyar la creación y fortalecimiento de redes de cooperación del sector privado, la sociedad civil, las entidades públicas del nivel nacional o territorial, nacionales e internacionales, y coordinar su participación en los mecanismos de seguimiento a la cooperación internacional.

4. Coordinar la generación de alianzas con organizaciones privadas, ONG y organismos de la sociedad civil, para la articulación en la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional, a fin de potenciar los recursos y generar mayor impacto en la población objeto de atención.

5. Estudiar y emitir concepto, con el apoyo de las entidades sectoriales o territoriales competentes, sobre los programas, proyectos y actividades de cooperación internacional presentados por las ONG u organismos privados o de la sociedad civil, que requieran aval o no objeción solicitado por una agencia u organismo de cooperación internacional.

6. Orientar a las misiones de los cooperantes para la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos o actividades de cooperación no gubernamental, descentralizada o de otras modalidades no tradicionales de cooperación.

7. Realizar análisis sobre la evolución de la ayuda proveniente de nuevas fuentes de cooperación internacional, sus tendencias, criterios y mecanismos de operación y divulgarlos a las entidades nacionales e internacionales pertinentes.

8. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 22. *Subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo.* Son funciones de la Subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo, las siguientes:

1. Asesorar y orientar a las entidades nacionales, sobre los criterios, modalidades, metodologías y procedimientos definidos con las fuentes cooperantes de carácter oficial, para la identificación, formulación, ejecución y seguimiento de programas,

proyectos y actividades de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable, incluidos los de cooperación horizontal y triangular.

2. Estudiar y emitir concepto, con el apoyo de las entidades sectoriales o territoriales competentes, sobre los programas, proyectos y actividades de cooperación internacional que le presenten las entidades públicas del orden nacional o territorial, incluidos los de cooperación horizontal y triangular.

3. Establecer contactos con las fuentes cooperantes de carácter oficial para la obtención de información sobre sus respectivos criterios, líneas, modalidades, procesos y trámites que deben surtir las iniciativas de cooperación internacional, de carácter programable o no programable.

4. Concertar con las fuentes cooperantes de carácter oficial la articulación de la oferta y demanda de cooperación internacional existente, acordes con las áreas temáticas prioritarias definidas.

5. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores la preparación de los temas de cooperación a incluir en los tratados, acuerdos o convenios internacionales y apoyar los procesos para su negociación.

6. Orientar a las misiones de los cooperantes para la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos o actividades de Ayuda Oficial al Desarrollo.

7. Aplicar los mecanismos y metodologías para el seguimiento y evaluación a los programas, proyectos y actividades de cooperación internacional proveniente de la Ayuda Oficial al Desarrollo, con el apoyo de las entidades ejecutoras y las fuentes cooperantes.

8. Coordinar la generación de alianzas con entidades y organismos públicos y privados del orden nacional, regional y local, para la articulación en la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional proveniente de la ayuda oficial al desarrollo, a fin de potenciar los recursos y generar mayor impacto en la población objeto de atención.

9. Realizar la programación de actividades a financiar con el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), hacer seguimiento a su implementación y preparar los informes sobre su ejecución.

10. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 23. *Secretaría General.* Son funciones de la Secretaría General, las siguientes:

1. Asesorar al Director General en la formulación de políticas, normas y procedimientos para la administración de recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos de la entidad.

2. Coordinar y programar las actividades de administración de personal, seguridad industrial y relaciones laborales del personal, de acuerdo con las políticas de la entidad y las normas legales vigentes establecidas sobre la materia.

3. Dirigir los programas de selección, inducción, capacitación y calidad de vida laboral de los empleados de la agencia, en concordancia con las normas legales vigentes.

4. Coordinar la realización de estudios sobre planta de personal y mantener actualizado el manual específico de funciones y requisitos de la entidad.

5. Dirigir y controlar los procesos administrativos y financieros de la agencia en todos los niveles.

6. Programar los procesos de licitación, invitación, contratación, adquisición, almacenamiento, custodia y adquisición de bienes y materiales.

7. Preparar y revisar las minutas de contratos, convenios, proyectos de resolución, de liquidación de contratos y convenios, pliegos de condiciones y términos de referencia de las licitaciones, invitaciones públicas que convoque la agencia, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias vigentes.
8. Aprobar las garantías únicas requeridas para el cumplimiento de los diferentes contratos.
9. Proponer y ejecutar las políticas, planes, programas y demás acciones relacionadas con la gestión financiera y presupuestal de la entidad.
10. Participar con la Oficina Asesora de Planeación en la elaboración del proyecto de presupuesto de funcionamiento e inversión y el Plan Anual Mensualizado de Caja, PAC, que deba adoptar la entidad.
11. Dirigir la elaboración del plan financiero de fuentes y usos de recursos de la entidad, efectuar su seguimiento y proponer los correctivos necesarios.
12. Proponer al Director General los cambios que se consideren pertinentes para mejorar la gestión presupuestal y financiera de la entidad.
13. Coordinar y controlar la adecuada prestación de los servicios generales para el correcto funcionamiento de la entidad.
14. Controlar y dirigir los inventarios de elementos devolutivos y de consumo y coordinar la elaboración del programa anual de compras.
15. Diseñar, orientar, evaluar y actualizar las políticas, planes y procedimientos relacionados con el crecimiento y diseño de la plataforma tecnológica de la entidad.
16. Velar por la debida aplicación del sistema de desarrollo administrativo, relacionado con las políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y el manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de la entidad, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con las normas legales vigentes.
17. Dirigir, coordinar y proponer de acuerdo con las políticas que fije la entidad, el servicio al usuario y la atención de quejas y reclamos de la entidad según la normatividad vigente.
18. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.

Artículo 24. *Órganos Internos de Asesoría y Coordinación.* La composición y funciones del Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, del Comité de Defensa Judicial y Conciliación y de la Comisión de Personal, se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia aplicables a cada uno de ellos.

## CAPÍTULO V

### Fondos como sistema de manejo especial de cuentas

Artículo 25. *Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional.* El Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, creado mediante la Ley 318 de 1996, funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, con el objeto de apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia realice con otros países en desarrollo.

Artículo 26. *Recursos.* El Fondo de Cooperación y Asistencia internacional contará con los siguientes recursos:

1. Las sumas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación. El monto total mínimo anual será el equivalente a 2.000 salarios mínimos mensuales legales, con un incremento de acuerdo con lo aprobado por el Congreso de la República a través de la Ley de Presupuesto General de la Nación.
2. Las donaciones que para apoyo a la cooperación entre países en desarrollo reciba de fuentes bilaterales y multilaterales, salvo que esos recursos correspondan a programas y proyectos de cooperación en los cuales el beneficiario único sea Colombia.
3. Los recursos generales por operaciones triangulares orientadas a la cooperación hacia terceros países en desarrollo.
4. Los demás bienes y recursos que con destino a este fondo se adquieran a cualquier título, de conformidad con la ley.

Artículo 27. Los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional se destinarán a financiar de acuerdo con las prioridades de la política exterior y la conveniencia nacional, programas, proyectos y actividades de cooperación que Colombia adelante con otros países de similar o menor grado de desarrollo, previa aprobación del Consejo Directivo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Artículo 28. *El manejo y destino de los recursos.* El manejo y destino de los recursos del fondo serán definidos por el Consejo Directivo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Parágrafo. En todo caso, por decisión del Consejo Directivo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, la totalidad o parte de los recursos del fondo, podrán ser administrados por el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, Fonade.

Artículo 29. *Ordenador del Gasto.* El Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, será el ordenador del gasto de los recursos del fondo y tendrá a su cargo la ejecución y control de los contratos y convenios que celebre con los mismos.

Artículo 30. *El Fondo de Inversión para la Paz, FIP.* El Fondo de Inversión para la Paz, FIP, creado mediante la Ley 487 de 1998, se adscribe como una cuenta especial, sin personería jurídica, que se administrará como un sistema separado de cuentas, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, con el objeto de financiar y cofinanciar, los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país, administrado por el consejo directivo y sujeta a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República.

Artículo 31. *Régimen Jurídico de Actos y Contratos del FIP.* Para todos los efectos, los contratos que se celebren para el funcionamiento del Fondo para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos, se regirán por las reglas de derecho privado, sin perjuicio del deber de selección objetiva de los contratistas y del ejercicio del control por parte de las autoridades competentes del comportamiento de los servidores públicos que hayan intervenido en la celebración y ejecución de los contratos.

Artículo 32. *Transitorio.* El presupuesto, el manejo contable y de pagos del Fondo de Inversión para la Paz, FIP, podrá seguir ejecutándose hasta el 31 de diciembre de 2005 a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.



## CAPÍTULO VI

### Disposiciones laborales

Artículo 33. *Adopción de la Planta de Personal.* De conformidad con la estructura prevista por el presente decreto, el Gobierno Nacional procederá a adoptar la planta de personal de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Artículo 34. *Atribuciones de los funcionarios de las plantas actuales.* Los funcionarios de las plantas de personal de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y la Red de Solidaridad Social continuarán ejerciendo las atribuciones a ellos asignadas, hasta tanto sea adoptada e incorporados a la planta de personal de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.

## CAPÍTULO VII

### Disposiciones finales

Artículo 35. *Contratos vigentes.* Los contratos y convenios actualmente vigentes celebrados por las entidades fusionadas, se entienden subrogados en la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, la cual continuará con su ejecución y cumplimiento sin que para ello sea necesario suscripción de documento adicional alguno. La documentación relacionada con cada uno de dichos contratos y convenios deberá allegarse, debidamente foliada y relacionada, a la Secretaría General, en un plazo no mayor de 30 días, contados a partir de la publicación del decreto que adopte la planta de personal.

Artículo 36. *Transferencia de bienes, derechos y obligaciones.* Los bienes, derechos y obligaciones de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, y la Red de Solidaridad Social, deberán ser transferidos a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Artículo 37. En desarrollo del proceso de fusión, la adecuación y operación de los sistemas contables, financieros, de tesorería, almacenes y demás servicios de apoyo, así como la transferencia de los bienes, derechos y obligaciones a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, deberá concluir el 31 de diciembre de 2005. Lo anterior de conformidad con las normas que regulan la materia.

Artículo 38. *Derechos y obligaciones litigiosas.* En desarrollo del proceso de fusión, la transferencia de los derechos y obligaciones litigiosas a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, deberá concluir el 31 de diciembre de 2005. Lo anterior de conformidad con las normas que regulan la materia.

Artículo 39. *Ajustes presupuestales y contables.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará los ajustes presupuestales conforme a lo dispuesto en la ley orgánica del Presupuesto Nacional para que las apropiaciones de las entidades fusionadas se trasladen a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. Asimismo, la conformación de la contabilidad y de los estados financieros de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, se harán de acuerdo con lo establecido por la Contaduría General de la Nación y por las disposiciones legales vigentes.



Artículo 40. *Obligaciones especiales de los empleados de manejo y confianza y los responsables de los archivos de las entidades fusionadas.* Los empleados que desempeñen empleos o cargos de manejo y confianza, los responsables de los archivos de las entidades fusionadas deberán rendir las correspondientes cuentas fiscales e inventarios y efectuar la entrega de los bienes y archivos a su cargo, conforme a las normas y procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades.

Artículo 41. *Transitorio.* Las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la vigencia fiscal de 2004 y las que hubiera del 2005, debidamente constituidas con cargo al presupuesto de las entidades que se fusionan y de los fondos de manejo especial de cuenta serán ejecutadas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Artículo 42. *Referencias normativas.* A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes a la Red de Solidaridad Social y a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, deben entenderse referidas a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Artículo 43. *Vigencia.* El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los Decretos 2713 de 1999, 2808 de 1997, 2944 de 2003 y 1540 de 2003.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 19 de julio de 2005.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,

Bernardo Moreno Villegas.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,

Fernando Grillo Rubiano.

## ACUERDO 16 DE 2005

(mayo 8)

POR EL CUAL SE ADOPTAN LOS ESTATUTOS INTERNOS  
DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN  
SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL -  
ACCIÓN SOCIAL

EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN  
SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL - ACCIÓN SOCIAL

En ejercicio de sus facultades legales que le confiere el numeral 4 del artículo 9  
del Decreto 2467 del 19 de julio de 2005,

## ACUERDA

ARTÍCULO 1º. Adóptanse los estatutos internos que rigen la organización y funcionamiento de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL.

### **I. Denominación, naturaleza jurídica, domicilio y jurisdicción, duración, objeto y funciones**

ARTÍCULO 2º. DENOMINACIÓN. La Entidad para todos los efectos legales se denominará Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL.

ARTÍCULO 3º. NATURALEZA JURÍDICA. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

ARTÍCULO 4º. DOMICILIO Y JURISDICCIÓN. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, se extiende a todo el territorio nacional, tendrá como domicilio principal la ciudad de Bogotá, pudiendo desarrollar igualmente sus competencias en el ámbito nacional.

ARTÍCULO 5º. DURACIÓN. La duración de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, es indefinida.

### **II. Objeto y funciones**

ARTÍCULO 6º. OBJETO. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, tiene por objeto, coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país.

ARTÍCULO 7º. FUNCIONES. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, tendrá las siguientes funciones:

1. Coordinar el desarrollo de la política que en materia de acción social fije el Gobierno Nacional.
2. Coordinar el desarrollo de la política que en materia de cooperación fije el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Ejecutar en lo de su competencia los programas de la política de inversión social focalizada que defina el Presidente de la República, contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana.

5. Efectuar la coordinación interinstitucional para que la acción social llegue de manera ordenada y oportuna al territorio nacional.
6. Coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.
7. Atender a las víctimas de la violencia de acuerdo con lo establecido por la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002 y aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
8. Coordinar y articular con los potenciales aportantes y receptores de cooperación internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.
9. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procesos de negociación de los acuerdos, tratados o convenciones marco en materia de cooperación y de los acuerdos o convenios complementarios de cooperación internacional, técnica o financiera no reembolsable.
10. Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable o de cooperación privada que adelante el país, cuando sea procedente, bajo las directrices que imparta el Ministerio de Relaciones Exteriores.
11. Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, a través de la coordinación y ejecución de programas y proyectos con recursos de fuente nacional o de cooperación internacional, de acuerdo con la política que determine el Gobierno Nacional.
12. Las demás que le señale la ley en desarrollo de su objeto.

### III. Dirección y administración

ARTÍCULO 8º. DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN. La Dirección y Administración de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, estará a cargo de un Consejo Directivo y un Director General.

ARTÍCULO 9º. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, tendrá un Consejo Directivo integrado por:

1. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Relaciones Exteriores o el Viceministro de Asuntos Multilaterales.
3. Tres (3) delegados designados por el Presidente de la República.

PARÁGRAFO PRIMERO. Los miembros del Consejo Directivo tomarán posesión de sus cargos ante el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de

la República.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Los honorarios de los miembros del Consejo Directivo, se sujetarán a las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

ARTÍCULO 10. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO. Son funciones del Consejo Directivo, las siguientes:

1. Formular a propuesta del representante legal, la política general del organismo, los planes y programas que, conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica del Presupuesto deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo;
2. Formular, a propuesta del representante legal, la política de mejoramiento continuo de la entidad, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo;
3. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución presentadas por la administración de la entidad;
4. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura que consideren pertinentes y adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca de conformidad con lo dispuesto en sus actos de creación o reestructuración;
5. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del respectivo organismo, de conformidad con las normas legales vigentes;
6. Someter a la aprobación del Gobierno Nacional la planta de personal de la entidad;
7. Aprobar el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC de los recursos propios;
8. Fijar los lineamientos generales que guían la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable que el país otorgue o reciba, de conformidad con las políticas de cooperación que señale el Gobierno Nacional.
9. Delegar las funciones de su competencia que considere pertinentes en el Director General, de conformidad con las normas legales vigentes;
10. Darse su propio reglamento;
11. Las demás que le señale la ley, el acto de creación y los estatutos internos.

ARTÍCULO 11. SECRETARIO DEL CONSEJO DIRECTIVO. La Secretaría del Consejo Directivo la ejercerá el Secretario General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL.

ARTÍCULO 12. QUÓRUM. El Consejo Directivo requerirá para deliberar de la asistencia de la mitad más uno de los miembros que lo integran. Sus decisiones se adoptarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

ARTÍCULO 13. ACTOS DEL CONSEJO. Los actos del Consejo Directivo se denominarán acuerdos, los cuales deberán llevar la firma de quien lo presida y del Secretario del Consejo.

PARÁGRAFO PRIMERO. De las decisiones del Consejo Directivo se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los acuerdos adoptados, los temas

debatidos, las personas que han intervenido, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas y las decisiones adoptadas por este, las cuales serán suscritas por el Presidente del Consejo o quien haga sus veces y por el Secretario del mismo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Los acuerdos y actas se numerarán sucesivamente con indicación del día, mes y año en que se expidan y estarán bajo la custodia del Secretario del Consejo.

ARTÍCULO 14. CALIDAD DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO. Los miembros del Consejo Directivo, aunque ejercen funciones públicas, no adquieren por ese solo hecho la calidad de empleados públicos; no obstante están sometidos al régimen de responsabilidades, incompatibilidades e inhabilidades establecidas en la Ley y los reglamentos.

ARTÍCULO 15. SESIONES. El Consejo Directivo se reunirá ordinariamente por lo menos una vez al mes y extraordinariamente cuando lo cite su Presidente, el Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, o a solicitud de la mayoría de sus miembros. Las reuniones deberán ser citadas mínimo con tres (3) días de anticipación.

PARÁGRAFO PRIMERO. A las sesiones del Consejo Directivo podrán ser invitados representantes o voceros de las comunidades, de las organizaciones no gubernamentales los funcionarios que sean del caso. Estas reuniones podrán realizarse fuera de Bogotá, cuando las circunstancias lo ameriten o mediante proposición aprobada por el Consejo Directivo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL asistirá a las reuniones del Consejo Directivo con derecho a voz pero sin voto.

PARÁGRAFO TERCERO. El Consejo Directivo podrá de manera excepcional y por circunstancias especiales deliberar y decidir de forma no presencial a través de los diferentes medios, cuando se puedan proveer y garanticen una comunicación simultánea y sucesiva inmediata, y todos los miembros del Consejo tengan acceso a los medios utilizados para esta clase de reuniones. Para la aprobación final de los Acuerdos que se estudien a través de este mecanismo, los miembros del Consejo deberán disponer del texto final de los mismos.

ARTÍCULO 16 . REPRESENTACIÓN LEGAL. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, tendrá un Director General, agente del Presidente de la República de su libre nombramiento y remoción, quien será el representante legal de la entidad.

ARTÍCULO 17. FUNCIONES DEL DIRECTOR GENERAL. El Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, tendrá además de las funciones que le señalen las leyes, especialmente el artículo 78 de la Ley 489 de 1998, decretos y demás disposiciones legales vigentes las siguientes:

1. Dirigir la implementación de la política en materia de acción social y de cooperación internacional técnica y financiera de carácter no reembolsable a nivel territorial.
2. Asesorar al Gobierno Nacional en la formulación de la política en materia de acción social y de cooperación internacional.

3. Dirigir, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de las funciones y programas de la organización y de su personal.
4. Rendir informes generales o periódicos y particulares al Presidente de la República, al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y demás autoridades competentes sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la entidad y las medidas adoptadas que puedan afectar el curso de la política del gobierno.
5. Organizar, dirigir y controlar las funciones de la entidad, ordenar los gastos y suscribir como representante legal los actos, convenios y contratos, para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a la Entidad.
6. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las representaciones diplomáticas en el exterior, la realización de contactos con potenciales aportantes de cooperación internacional.
7. Aprobar los planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable que el país desee recibir u otorgar.
8. Administrar el Fondo para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, los demás fondos que se adscriban y bienes que constituyen el patrimonio de la entidad y controlar el manejo de los recursos financieros, para que estos se ejecuten de conformidad con los planes y programas establecidos y con las normas orgánicas del presupuesto nacional.
9. Celebrar, por delegación del Gobierno Nacional, los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución Política, de acuerdo con la Ley 368 de 1997.
10. Autorizar la ejecución y/o coordinación de programas y proyectos especiales que contribuyan a conjurar una situación de emergencia social o que demanden una atención especial o inmediata del Estado.
11. Aprobar el proyecto del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, de ingresos, gastos, reservas presupuestales y cuentas por pagar de la Agencia, para ser sometido a aprobación del Consejo Directivo de la entidad.
12. Someter a consideración y aprobación del Consejo Directivo el anteproyecto anual de presupuesto de la Entidad, sus adiciones y traslados, así como los estados financieros de la Entidad, de conformidad con las disposiciones legales, orgánicas y reglamentarias sobre la materia.
13. Dirigir y controlar el manejo de los recursos financieros para que se ejecuten de conformidad con los planes, los programas y con las normas orgánicas del Presupuesto Nacional.
14. Dirigir la implementación del Sistema de Gestión de Calidad y de mejoramiento continuo con el fin de garantizar la prestación de los servicios de la entidad.
15. Promover, programar y organizar la eficiente y racional distribución de las donaciones recibidas de conformidad con los lineamientos señalados por el Gobierno Nacional.
16. Designar mandatarios y apoderados que representen a la entidad en asuntos judiciales y extrajudiciales para la mejor defensa de los intereses de la entidad.

17. Conocer y fallar en segunda instancia los procesos disciplinarios que se adelanten en contra de los servidores públicos de la entidad.

18. Nombrar y remover el personal de la entidad, así como expedir los actos administrativos relacionados con la administración de personal de la entidad, de conformidad con las normas vigentes.

19. Dirigir las comunicaciones y los programas para promoción de la imagen de la Agencia a nivel nacional e internacional.

20. Crear y organizar mediante resolución interna y con carácter permanente o transitorio, comités y grupos internos de trabajo para atender las necesidades del servicio teniendo en cuenta los planes, programas y proyectos definidos por la Entidad.

21. Distribuir los cargos de la Planta de Personal Global, de acuerdo con la organización interna, las necesidades de la entidad y los planes y programas trazados por la entidad.

22. Las demás que le asigne la ley.

ARTÍCULO 18. DENOMINACIÓN DE LOS ACTOS DEL DIRECTOR GENERAL. Los actos o decisiones que adopte el Director General, en ejercicio de las funciones administrativas a él asignadas por la ley, por los presentes estatutos y por los Acuerdos que expida el Consejo Directivo, se denominarán Resoluciones, las que se numerarán sucesivamente con la indicación del día, mes y año en que se expidan. Su conservación y custodia estará a cargo del Secretario General de la entidad.

ARTÍCULO 19. POSESIÓN DEL DIRECTOR GENERAL. El Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, se posesionará ante el Presidente de la República.

## IV. Estructura

ARTÍCULO 20. ESTRUCTURA. La estructura de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, será determinada por el Gobierno Nacional, con sujeción a las disposiciones legales vigentes y a los principios y reglas generales contenidas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 y atendiendo las necesidades de la entidad, la cual será flexible de tal manera que permita el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones.

## V. Régimen de personal

ARTÍCULO 21. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES. Para todos los efectos legales, las personas que prestan sus servicios a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, tendrán el carácter de empleados públicos y por lo tanto estarán sometidos al régimen legal vigente para los mismos.

ARTÍCULO 22. POSESIÓN. Los empleados de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, se posesionarán ante el Director General o el funcionario en quien este delegue tal función.

ARTÍCULO 23. RÉGIMEN DISCIPLINARIO. Los empleados públicos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, estarán sujetos al régimen disciplinario único previsto en la Ley 734 de 2002 y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

ARTÍCULO 24. RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL. Los empleados públicos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, estarán sujetos al régimen general de salarios y prestaciones sociales que rige para este tipo de empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

## VI. Patrimonio

ARTÍCULO 25. PATRIMONIO. El patrimonio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, estará constituido por:

1. Las partidas que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos provenientes de crédito interno y externo, previa incorporación en el Presupuesto General de la Nación.
3. Los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional.
4. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.
5. Las donaciones en dinero que ingresen directamente a la entidad previa la incorporación al presupuesto nacional, y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
6. Los activos fijos e inventarios de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional - ACCI y la Red de Solidaridad Social que en virtud del presente Decreto se fusionan.
7. Los bienes, derechos y obligaciones de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional - ACCI y la Red de Solidaridad Social.
8. Los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional.
9. Los recursos del Fondo de Inversión para la Paz.
10. Las sumas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación para el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional. El monto total mínimo anual será el equivalente a (2.000) salarios mínimos mensuales legales, con un incremento de acuerdo con lo aprobado por el Congreso de la República a través de la Ley de Presupuesto General de la Nación.
11. Las donaciones que para apoyo a la cooperación entre países en desarrollo reciba de fuentes bilaterales y multilaterales, salvo que esos recursos correspondan a programas y proyectos de cooperación en los cuales el beneficiario único sea Colombia.
12. Los recursos generales por operaciones triangulares orientadas a la cooperación hacia terceros países en desarrollo.
13. Los demás bienes y recursos que, con destino al Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, se adquieran a cualquier título, de conformidad con la ley.



14. Los demás bienes y recursos que se adquieran a cualquier título de conformidad con la ley.

ARTÍCULO 26. RÉGIMEN PRESUPUESTAL. Se aplicarán a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto.

El Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL será el responsable de la ordenación del gasto y podrá delegar en otros funcionarios de acuerdo con las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

ARTÍCULO 27. APROPIACIONES PRESUPUESTALES. Las apropiaciones presupuestales con destino a La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, se identificarán según la naturaleza de las actividades y se clasificarán por programas.

## VII. Control fiscal, control interno y control administrativo

ARTÍCULO 28. CONTROL FISCAL. Corresponde a la Contraloría General de la República ejercer la vigilancia del control fiscal, la cual se hará en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en el artículo 267 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y demás disposiciones que las complementen, adicionen o modifiquen.

ARTÍCULO 29. CONTROL INTERNO. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, establecerá el Sistema de Control Interno y diseñará los métodos y procedimientos necesarios para garantizar que todas las actividades, así como el ejercicio de funciones a cargo de sus servidores se ciñan a los artículos 209 y 269 de la Constitución Política, a la Ley 87 de 1993, y demás normas reglamentarias que se expidan sobre el particular, con sujeción a los criterios de moralidad, eficiencia, eficacia, economía, calidad y oportunidad de los servicios, celeridad e imparcialidad.

ARTÍCULO 30. CONTROL ADMINISTRATIVO. El Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, tomará las medidas necesarias, con el fin de que se suministre la información y documentos que se requieran para la eficacia de las visitas de inspección técnica, administrativa, fiscal o judicial que ordene la autoridad competente.

## VIII. Régimen jurídico de los actos y contratos

ARTÍCULO 31. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN. Los contratos que celebre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, se regirán por el Estatuto General de Contratación, establecido en la Ley 80 de 1993, sus normas reglamentarias y demás disposiciones que la adicionen o modifiquen. Asimismo, por las normas y reglamentos de contratación de los organismos multilaterales de crédito o las personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales y demás donantes, en relación con los convenios que con estos celebren y por las normas del derecho privado en relación con el Fondo de Inversiones para la Paz - FIP, el Fondo para la

Reparación de las Víctimas y el Fondo para la Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia.

ARTÍCULO 32. JURISDICCIÓN COACTIVA. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, tiene jurisdicción coactiva para hacer exigibles los créditos a su favor, de acuerdo con las normas establecidas para las entidades públicas del orden nacional, en los términos del artículo 112 de la ley de 1992 y las normas que la complementen o adicionen o modifiquen.

## IX. Vigencia

ARTÍCULO 33. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación, deroga en lo pertinente el Acuerdo 043 de 2000 y las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2006.

EL PRESIDENTE  
Bernardo Moreno Villegas.

EL SECRETARIO  
Armando Escobar Sánchez.

## ACUERDO 019 DE 2005

(diciembre 5)

POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL FUNCIONAMIENTO  
DEL FONDO DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA  
INTERNACIONAL -FOCAI-

EL CONSEJO DIRECTIVO  
DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En uso de las facultades que le confiere el artículo 28 del Decreto 2467 de 2005,

### CONSIDERANDO

Que el Decreto 2467 de 2005, que fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, en su artículo 25 establece que “el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, creado mediante la Ley 318 de 1996, funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, con el objeto de apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia realice con otros países en desarrollo”.

Que el artículo 28 del Decreto 2467 de 2005, preceptúa “el manejo y destino de los recursos del fondo serán definidos por el Consejo Directivo de la Agencia

Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social”.

Que dentro de las funciones señaladas al Despacho del Director General en el artículo 12 del mencionado Decreto, se encuentran las de “Aprobar los planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable que el país desee recibir u otorgar” y “Administrar el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional”.

Que de conformidad con los artículos 20 y 22 ibídem, la presentación al Director General de la programación de actividades, planes y proyectos a realizar con cargo a los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), se encuentra asignada a la Dirección de Cooperación Internacional; la Subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo hará el seguimiento a su implementación y preparará los informes sobre su ejecución.

#### ACUERDA:

ARTÍCULO 1º. *NATURALEZA*. El Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional –FOCAI–, creado mediante la Ley 318 de 1996 es una cuenta especial, sin personería jurídica, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

ARTÍCULO 2º. *OBJETO*. El Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional tiene como objeto apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia realice con otros países en desarrollo.

Los recursos del Fondo se destinarán a financiar de acuerdo con las prioridades de la política exterior y la conveniencia nacional, programas, proyectos y actividades de cooperación que Colombia adelante con otros países de similar o menor grado de desarrollo, de acuerdo con las siguientes definiciones:

Cooperación Técnica y Financiera no Reembolsable: Consiste en la transferencia de conocimiento científico, técnico y tecnologías a través de la formación del recurso humano en modalidades como proyectos de desarrollo, estudios e investigación, intercambio de expertos, pasantías, cursos, talleres, seminarios. A nivel de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), estas acciones de cooperación se podrán adelantar con países de similar o menor nivel de desarrollo relativo.

Asistencia Internacional: Es la cooperación que se brinda a aquellos países que son afectados por catástrofes naturales o crisis generadas por desajustes políticos y/o económicos. En esta clasificación se tiene en cuenta la ayuda alimentaria y la donación de bienes para mitigar el impacto de los desastres. Se aplicará, en el caso de la CTPD, prioritariamente, hacia países de menor grado de desarrollo.

PARÁGRAFO: Los programas, proyectos y actividades de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional podrán ser formulados como combinaciones de las tipologías descritas anteriormente. Es decir, acciones de cooperación técnica complementadas con donación de equipos; acciones de asistencia internacional integradas por módulos de cooperación técnica, donación de equipos y/o de bienes, entre otros.

ARTÍCULO 3º. *RECURSOS*. El Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional –FOCAI– contará con los siguientes recursos:

1. Las sumas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación;

2. Las donaciones que para apoyo a la CTPD se reciban de fuentes bilaterales y multilaterales;

3. Los recursos generados por operaciones triangulares orientadas a la cooperación hacia terceros países en desarrollo;

4. Los demás bienes y recursos que, con destino a este Fondo, se adquieran a cualquier título, de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO: Los trámites y procedimientos para ingreso y egreso de los recursos del Fondo serán definidos por Acción Social de acuerdo con la ley.

ARTÍCULO 4º. *CONTABILIDAD*. El FOCAI contará con su propia contabilidad, donde se registrará la ejecución del presupuesto asignado.

ARTÍCULO 5º. *DESTINACIÓN*. Los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional –FOCAI– se destinarán a cubrir los gastos que se causen en la ejecución de programas, proyectos y actividades de cooperación técnica y financiera no reembolsable que Colombia realice con otros países en desarrollo y de asistencia internacional a otros países en desarrollo, comprendidos en las modalidades de proyectos de desarrollo, estudios e investigación, pasantías, intercambio de expertos, capacitación, cursos, talleres y seminarios, donaciones, ayuda alimentaria, apoyo en prevención y atención de desastres y en otras crisis de naturaleza política y económica.

Tales modalidades causarán gastos tales como, alojamiento y manutención de personal nacional y extranjero, contratación de expertos, transporte internacional y nacional para personal nacional o extranjero, transporte nacional e internacional de bienes, tasas aeroportuarias y otros gravámenes para personal nacional o extranjero, seguros médicos para personal extranjero y nacional, compras y suministros, elaboración de impresos y publicaciones, servicios de comunicación e información y organización de eventos (alquileres, servicios de traducción, entre otros).

PARÁGRAFO 1. Para la financiación de las acciones de asistencia internacional se podrá disponer, como máximo, de un 30% del total de los recursos disponibles en el Fondo en cada año, los cuales deberán aplicarse prioritariamente en países de menor grado de desarrollo. El Consejo Directivo podrá aprobar ampliaciones del citado porcentaje a solicitud motivada de la Dirección de la Acción Social.

PARÁGRAFO 2. Cada acción de asistencia internacional no podrá exceder el 25% de los recursos destinados para tal fin. Excepcionalmente, en caso que los costos de la acción superen los límites establecidos y que esta represente una alta prioridad política para el país, el Director de la Acción Social deberá consultar a los miembros del Consejo Directivo.

PARÁGRAFO 3. Se privilegiará la financiación de los programas, proyectos y actividades de cooperación técnica y financiera no reembolsables que Colombia destine a países de similar o menor desarrollo relativo.

ARTÍCULO 6º. *CRITERIOS DE VALORACIÓN DE PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACTIVIDADES*. Para el análisis de la viabilidad de los programas, proyectos y actividades de CTPD que se pretendan financiar con recursos del FOCAI, se aplicarán los criterios de viabilidad para la cooperación internacional, metodológicos y de viabilidad técnica, así:

*CRITERIOS DE VIABILIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL*. Los criterios de viabilidad para la CTPD son los siguientes:

1. Las solicitudes de CTPD deben promover y facilitar la transferencia o el intercambio técnico, científico y tecnológico entre países en desarrollo. En este sentido se observará que contribuyan al aporte de nuevos conocimientos y experiencias para el demandante.
2. El apoyo solicitado debe estar dirigido principalmente a la asistencia técnica, la capacitación y el entrenamiento.
3. Para el financiamiento de las actividades rige el criterio de costos compartidos, según el cual el país que envía funcionarios cubre los gastos de transporte internacional, materiales y herramientas (si es necesario) y el país que los recibe sufragará lo correspondiente a alojamiento y alimentación, transporte nacional, materiales y herramientas (si es necesario) y, eventualmente, seguros de salud y vida.
4. Las entidades demandantes (nacionales o extranjeras) deben tener capacidad técnica, financiera y operativa para la ejecución de la actividad, así como para el manejo y aprovechamiento institucional de los conocimientos que se generen.
5. Se debe evitar la duplicidad de esfuerzos en actividades similares que se desarrollen al interior del país demandante.
6. La entidad demandante debe garantizar la financiación de la logística para el desarrollo de las actividades conducentes al logro de los objetivos.

*CRITERIOS METODOLÓGICOS.* En el estudio y valoración de las actividades de CTPD se tendrán en cuenta los siguientes criterios metodológicos:

1. Las instituciones demandantes de cooperación (nacionales o extranjeras) deben formular sus actividades de CTPD en la Ficha de Formulación de Solicitudes de CTPD, diseñada para tal fin.
2. Las actividades deben estar suficientemente justificadas y formuladas adecuadamente. Su planteamiento debe ser conciso y claro, manteniendo coherencia en todos los puntos desarrollados.

*CRITERIOS DE VIABILIDAD TÉCNICA.* En el estudio y valoración de las actividades de CTPD los criterios de viabilidad técnica son los siguientes:

1. En la formulación de las actividades de CTPD se debe resaltar la relación de estas con las prioridades de desarrollo del país demandante (sea Colombia o un país extranjero).
2. Los resultados planteados en la propuesta deben ser alcanzables en el tiempo de ejecución.
3. Debe incluirse claramente la posibilidad de replicación de la experiencia recibida, así como de su sostenibilidad a nivel institucional.

*ARTÍCULO 7º. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS.* Para la ejecución de actividades de CTPD que Colombia desee adelantar con otros países en desarrollo, se deben seguir los siguientes criterios de asignación de recursos:

1. Se podrá financiar la contrapartida de las entidades colombianas para garantizar la ejecución de actividades, proyectos y programas, aprobados previamente por la Acción Social, en el marco de Comisiones Mixtas de Cooperación, Comisiones Binacionales, Reuniones Bilaterales de Trabajo y Convenios de Cooperación.

2. Podrían financiarse la totalidad de los costos (contrapartida nacional y del país solicitante), para la ejecución de actividades, proyectos y programas aprobados previamente por la Acción Social, en el marco de Comisiones Mixtas de Cooperación, Comisiones Binacionales, Reuniones Bilaterales de Trabajo y Convenios de Cooperación, previo estudio de la conveniencia nacional y de las prioridades de la política exterior.
3. El apoyo de Colombia puede ser brindado por una entidad estatal, ONG o entidad privada.
4. Se podrán contratar expertos, en aquellos casos en los cuales se requiera garantizar la ejecución de la actividad o proyecto y esta solo sea posible a través del pago de honorarios.
5. El número de técnicos y expertos a financiar no debe sobrepasar de tres por cada actividad, a excepción de aquellos programas dirigidos por Colombia a países de interés sobre temas puntuales (cursos de español, seminarios, cursos).
6. El tiempo de duración de cada actividad no podrá ser mayor a 20 días hábiles.
7. La asignación de viáticos se definirá de acuerdo con las tablas que para tal fin posee el Departamento Administrativo de la Función Pública.
8. Se podrán apoyar las contrapartidas nacionales que en el caso de cooperación triangular se requieran.

ARTICULO 8º. *REQUISITOS*. Los siguientes serán los requisitos necesarios para acceder a los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional –FOCAI–:

1. La solicitud debe ser presentada por escrito por el respectivo gobierno, organismo multilateral o entidad nacional.
2. Podrán ser apoyadas nuevas actividades de CTPD a una misma entidad, gobierno u organismo multilateral, una vez se presenten en forma oportuna los correspondientes informes de ejecución de las actividades apoyadas, de acuerdo con la guía suministrada por la Acción Social.

ARTÍCULO 9º. *ADMINISTRACIÓN*. La totalidad o parte de los recursos del FOCAI podrán ser administrados por Fonade. En caso de ser necesario, el Director de Acción Social, previa autorización del Consejo Directivo, celebrará con otras instituciones convenios o contratos, con este mismo propósito, en los términos que señale la ley.

ARTÍCULO 10. *ORDENACIÓN*. El Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, será el ordenador del gasto de los recursos del fondo y tendrá a su cargo la ejecución y control de los contratos y convenios que celebre con los mismos, quien podrá delegar estas facultades, de conformidad con lo previsto en la ley.

ARTÍCULO 11. Dado que la asistencia internacional que brindará Colombia se relaciona con situaciones de emergencia, se faculta al Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para que apruebe tales acciones, una vez solicitadas por escrito por el Ministro de Relaciones Exteriores o el Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, o por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El Director General de Acción Social deberá informar al Consejo

Directivo sobre las tareas adelantadas en este campo.

ARTÍCULO 12. *CONTROLES*. El control de gestión del FOCAI será ejercido por el Consejo Directivo de Acción Social, con base en los informes semestrales que le presente el Director General. El control fiscal será ejercido por la Contraloría General de la República, de conformidad con la normatividad vigente en esta materia.

ARTÍCULO 13. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C., a los

BERNARDO MORENO VILLEGAS  
Presidente Consejo Directivo

ARMANDO ESCOBAR SÁNCHEZ  
Secretario

## Directivas Presidenciales

### DIRECTIVA PRESIDENCIAL No. II DE 2002

PARA: VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA, MINISTROS DEL DESPACHO, DIRECTORES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DIRECTORES GERENTES Y PRESIDENTES DE ENTIDADES CENTRALIZADAS Y DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL.

DE: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

ASUNTO: COMISIONES AL EXTERIOR.

FECHA: Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2002

#### CONSIDERACIONES GENERALES

La ejecución del Presupuesto General de la Nación, así como de todos los recursos públicos, debe regirse por principios de eficiencia y enderezarse al logro de los fines estatales.

Las comisiones de servicios al exterior implican un alto costo para el Estado y por tanto es necesario aplicar un criterio de austeridad con el fin de que el esfuerzo que implican para el erario los viajes al exterior esté plenamente justificado para el país.

Por lo anterior se imparten precisas instrucciones a los destinatarios de esta directiva en materia de comisiones al exterior:

#### INSTRUCCIONES

1. Las instrucciones para aceptar invitaciones de gobiernos o entidades extranjeras solo se tramitarán cuando no impliquen costos para el erario y sean indispensables y convenientes para el país, lo cual debe estar plenamente justificado.



2. Las comisiones de estudios y servicios al exterior deben limitarse a lo realmente urgente, indispensable y conveniente para el país, hecho que debe estar plenamente justificado.
3. El Secretario General de la Presidencia de la República debe impartir autorización previa para toda comisión de estudios o servicios fuera del país que se pretenda otorgar con cargo a recursos del presupuesto nacional. Esta autorización es requisito para la expedición de los actos administrativos relacionados con las comisiones al exterior.
4. No se recibirán proyectos de decreto o solicitudes de autorización previa que no se ajusten a lo anterior.
5. Los Ministros y Directores de Departamento Administrativo impartirán las orientaciones necesarias para que las entidades del respectivo sector den cumplimiento a lo previsto en la presente directiva.

## DIRECTIVA PRESIDENCIAL N° 01 DE 2007

PARA: MINISTROS DEL DESPACHO, VICEMINISTROS, DIRECTORES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, DIRECTORES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL, CONSEJEROS PRESIDENCIALES, GOBERNADORES, ALCALDES, DIRECTORES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL, JEFES DE OFICINAS DE PRENSA Y SERVIDORES PÚBLICOS.

ASUNTO: PROCEDIMIENTOS PARA EL MANEJO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y PARA LAS DECLARACIONES PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA.

Fecha: Bogotá, D. C., 17 de enero de 2007

En desarrollo de la facultad de dirección de las relaciones internacionales del Estado que otorga el artículo 189, numeral 2 de la Constitución Política y de conformidad con el Decreto-ley 110 de 2004, en particular el artículo 3º, se emiten las siguientes instrucciones:

1. La posición oficial del Gobierno de Colombia en materia de Relaciones Internacionales, solo podrá ser fijada por el Presidente de la República y por el Ministro de Relaciones Exteriores, bajo la dirección del Jefe del Estado conforme a lo establecido en la normatividad vigente.
2. Los funcionarios públicos se abstendrán de formular declaraciones, fijar posiciones o expresar públicamente opiniones que comprometa las relaciones del país con otros Estados o en general la política exterior de Colombia.
3. El Ministerio de Relaciones Exteriores otorgará el concepto previo para la negociación y celebración de todo acuerdo internacional, sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Jefe del Estado en la dirección de las relaciones internacionales.

## DIRECTIVA PRESIDENCIAL N° 01 DE 2008

PARA: MINISTROS DEL DESPACHO, VICEMINISTROS, DIRECTORES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, SUPERINTENDENTES, DIRECTORES, GERENTES Y PRESIDENTES DE ENTIDADES CENTRALIZADAS Y DESCENTRALIZADAS DE LA RAMA EJECUTIVA DEL NIVEL NACIONAL, CONSEJEROS PRESIDENCIALES Y SERVIDORES PÚBLICOS.

DE: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

ASUNTO: COORDINACIÓN COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Fecha: Bogotá, D. C., 29 de enero de 2008

Con el propósito de mejorar la coordinación, armonización, e impacto de la ayuda internacional que recibe el país y dar cumplimiento a las prioridades establecidas en la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, son las entidades del Estado, encargadas de coordinar el desarrollo de la política de cooperación internacional.

Acción Social será la encargada de administrar, promover y articular con los aportantes y receptores la cooperación internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental. Así mismo, coordina la identificación de áreas y temas prioritarios a nivel nacional y regional hacia los cuales se debe dirigir la cooperación internacional, e igualmente aquellas experiencias y capacidades nacionales para ser ofrecidas en cooperación al exterior.

Las entidades del orden nacional realizarán la gestión de sus iniciativas de cooperación, teniendo en cuenta los parámetros establecidos por Acción Social, la cual asume la Coordinación de la implementación de la Declaración de París; igualmente dirigirán todos sus esfuerzos y gestión de cooperación internacional, hacia la ejecución de programas, proyectos y actividades íntimamente relacionados con las tres áreas prioritarias en la Estrategia de Cooperación 2007-2010. Las misiones diplomáticas de Colombia en el exterior informarán a Acción Social y al Ministerio de Relaciones Exteriores de la gestión sobre potenciales iniciativas de cooperación de beneficio para el país.

Los organismos y entidades del orden territorial podrán participar en los procesos y actividades en el marco del Plan de Implementación de la Declaración de París, con el fin de cumplir los compromisos nacionales que se deriven como resultado de la adhesión a la misma.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ



## **Normas de contratación**

### **EL INCISO 4º DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 80 DE 1993**

“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”.

### **DECRETO 2166 DE 2004**

(julio 7)

(Derogado por el Decreto 66 de 2008)

**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO  
1896 DE 2004 Y SE REGLAMENTA PARCIALMENTE EL  
ARTÍCULO 13 DE LA LEY 80 DE 1993**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 1º del Decreto 1896 de 2004 quedará así:

Los contratos o convenios financiados con recursos provenientes de empréstito y donación celebrados con organismos multilaterales de crédito, 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, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

El mismo tratamiento se dará a los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones.

Artículo 2º. Los contratos o convenios celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales soportados en instrumentos de cooperación internacional de los cuales haga parte la Nación, para el cumplimiento de objetivos de cooperación y asistencia técnica, podrán someterse a los reglamentos de tales organismos en todo lo relacionado con procedimientos de formación, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

Lo anterior sin perjuicio de los contratos con personas extranjeras de derecho público que se celebrarán y ejecutarán según se acuerde entre las partes.

Parágrafo. No se entenderán como contratos o convenios de cooperación y asistencia técnica internacional aquellos cuyo objeto sea la administración de recursos.

Artículo 3º. Transitorio. Los contratos o convenios cuyo objeto sea la administración de recursos celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales con anterioridad al 17 de marzo de 2004, así como los contratos que en desarrollo de estos se suscriban, continuarán rigiéndose hasta su terminación por los reglamentos de tales entidades, en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

Los contratos o convenios para la administración de recursos celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales con anterioridad al 17 de marzo de 2004, continuarán ejecutándose en los términos inicialmente pactados hasta el cumplimiento de su objeto y no podrán ser adicionados en recursos.

Artículo 4º. El presente decreto entrará a regir a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C., a

EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

EL MINISTRO DE TRANSPORTE

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

## **PROYECTO DE LEY 20 DE 2005. COMISIÓN I, SENADO. APROBADO EN PRIMER DEBATE EN DICIEMBRE DE 2005**

TRASCRIBIMOS EL TEXTO RELACIONADO CON EL INCISO 4º DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 80 DE 1993

“Artículo 17. Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, personas extranjeras de derecho público, entes gubernamentales extranjeros u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales

podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. El mismo tratamiento se dará a los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones.

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

Los contratos a que se refiere el presente artículo estarán sometidos a la vigilancia de los organismos de control.

Parágrafo 1º. Los contratos o convenios celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, soportados en instrumentos de cooperación internacional de los cuales haga parte la Nación, para el cumplimiento de objetivos de cooperación y asistencia técnica, podrán someterse a los reglamentos de tales organismos. El mismo tratamiento se dará a aquellos celebrados con personas extranjeras de derecho público. A los contratos a que se refiere este parágrafo se aplica la prohibición del inciso 2º del presente artículo.

Parágrafo 2º. 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, en ejercicio del control fiscal, verificarán que cada proyecto de cooperación cuente con los respectivos soportes contables y que a los bienes y recursos producto de la misma, se les dé el manejo fiscal adecuado en cumplimiento de las normas contables, misionales y presupuestales de Colombia”.

Apreciaciones sobre el Proyecto de Ley.

Con la finalidad de contribuir en la utilidad y claridad de la reforma proyectada, en relación al anterior texto, Acción Social presentó al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Nacional de Planeación, las siguientes apreciaciones, teniendo en cuenta el pronunciamiento de la H. Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2004 y el Decreto 2166 de ese mismo año.

1. Lo que es objeto de regulación por el inciso 1º del artículo 17 son los “contratos financiados”, no los “convenios o contratos celebrados”, que son dos situaciones totalmente distintas. Se considera que la redacción que contiene dicho inciso es acertada, ya que armoniza lo establecido en el inciso 4º actual, con lo manifestado por la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-294 de 2004<sup>118</sup>, ya que deja en el pasado la discusión jurídica de si se trataba solo de permitir la aplicación del régimen de contratación de los cooperantes a los contratos “celebrados” con cooperantes, como hoy lo establece el inciso 4º o a los financiados por ellos. El texto propuesto en el proyecto de ley es acertado, salvo la expresión final “El mismo tratamiento se dará a los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones”, dado que se trata de una repetición del texto del Decreto 2166 de 2004, que se refiere al evento en que estos recursos se encuentren en manos de un tercero cooperante, por cuanto si permanecen en las entidades públicas debe aplicarse el Estatuto de Contratación de la Administración Pública. De otra manera, no se estaría observando la interpretación dada a la norma por la Corte Constitucional.

118 Sentencia C-294 de 2004: “...Ahora bien, como acertadamente lo expresa la Vista Fiscal, el inciso cuarto del artículo impugnado entraña un precepto especial de contratación, que por virtud de la misma Ley 80 de 1993 permite la inaplicación del Estatuto de Contratación Pública en la hipótesis de los contratos relativos a fondos percibidos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismo de cooperación, asistencia o ayuda internacionales. Lo cual encuentra justificación en el hecho de que Colombia hace parte de esos organismos internacionales, como por ejemplo el FMI o el BID, y al hacer parte de ellos puede aceptar sus estatutos y régimen de contratación en cumplimiento de convenios, tratados y resoluciones de entidades supranacionales en los que el país ha participado activamente, como la ONU y la OEA, con sus filiales...”.

Se observa que en el proyecto de Ley 20 de 2005 fue suprimida la expresión: “El mismo tratamiento se dará a los contratos financiados con recursos de créditos concesionales”, la cual fue objeto de discusión y aprobación en los debates del Proyecto de Ley 035 de 2004, acumulado con los 83 y 86 Cámara - 2004, que proponemos incluir nuevamente dada la claridad jurídica que se requiere en relación con este tema también.

2. El inciso tercero del proyecto de ley, en la medida en que se trate de recursos de cooperación ejecutados por entidades públicas colombianas, es absolutamente pertinente, puesto que esta clase de recursos por la naturaleza del ejecutor y tratarse de dineros para gobierno no pueden salirse de la órbita del control de la Contraloría General, que por mandato Constitucional debe ejercerlo sobre los recursos del erario público, dentro de ellos los de cooperación internacional, que deben incorporarse al presupuesto general de la Nación, conforme a reiterados conceptos del Consejo de Estado y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. El párrafo 1º debería ser un inciso más, es decir el 5º, y obedece a la redacción estudiada y acordada entre las Oficinas Jurídicas del Ministerio y ACCI, en su momento, para los convenios o contratos celebrados bajo la órbita de instrumentos del derecho internacional.

En relación con el aparte final de este párrafo, consideramos acertado permitir la aplicación de lo dispuesto en el mismo, para los celebrados con personas extranjeras de derecho público y no restringirla a los sujetos de derecho internacional –estados y organismos internacionales–.

4. El párrafo segundo es acertado, dado que se trata de la contabilización de los recursos de cooperación que recibe el país y es sana en la medida en que no solo el dinerario sino también la cooperación en especie debe contabilizarse y registrarse por las entidades públicas y bajo sus parámetros, sin perjuicio del cumplimiento de los estados contables e informes financieros que los convenios de cooperación contemplan.
5. En relación con la solicitud del Senador Vargas Lleras, atinente a obtener una explicación o detalle de los casos en los cuales operaría lo dispuesto en el párrafo 1º, se trata de no aplicar la norma nacional a contratos o convenios celebrados con otros Estados o con Organismos Internacionales, cuando estos son en desarrollo de otros acuerdos o tratados de la naturaleza del derecho internacional. A título de ejemplo, a los convenios de donación que suscribe el Ministerio de Relaciones Exteriores con la USAID, en desarrollo del “Convenio General para Ayuda Económica, Técnica y Afín” de 1962, celebrado con los Estados Unidos de América; con la Delegación de la Comunidad Europea en aplicación del “Convenio Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica en la República de Colombia en virtud del reglamento ALA” del año 2000; los convenios derivados del Acuerdo Acuerdo del 29 de abril de 1969 para la prestación de ayuda por el PMA suscrito entre el Gobierno de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos, en virtud del cual se soportan todas las operaciones de ayuda alimentaria con dicho cooperante; los convenios suscritos entre entidades públicas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, para la ejecución de proyectos de verdadera cooperación internacional, en los cuales el PNUD aporta recursos de

cooperación no reembolsable, en desarrollo del Convenio celebrado entre el Gobierno de Colombia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en mayo de 1974.

Estos convenios o contratos –acuerdos generadores de obligaciones son fruto de procesos de negociación muy particulares que existen con cada cooperante y difieren de la naturaleza jurídica de los contratos de servicios, adquisiciones o de obras o contratos civiles o comerciales que regula la ley interna de cada país. La naturaleza de los convenios a que se refiere el parágrafo 1º es muy distinta. Ninguna entidad pública o un Estado hace un proceso de concurso o licitación públicos para obtener recursos de cooperación internacional; su celebración, legalización y ejecución obedecen a la naturaleza misma de las partes intervinientes y el objeto convenido; no podrían estar sometidos a la norma nacional. En la forma de celebración, no llevan cláusulas de caducidad, interpretación, modificación y terminación unilateral, cláusula penal, garantías; en su legalización, impuestos de timbre, IVA dado que no se compra ni vende un servicio (se acuerda y recibe cooperación técnica y/o financiera); lo mismo en su ejecución; en los convenios de cooperación que llevan implícita una donación no se exige para su aceptación el procedimiento de “insinuación” establecido en la norma nacional; dichos convenios no se publican en el *Diario Único de Contratación*; no pueden someterse los litigios que con ocasión de los mismos surjan a la jurisdicción nacional, dado que se trata de Estados y Organismos Internacionales, cuya jurisdicción es la propia de los sujetos del derecho internacional, contemplada en los tratados que rigen las relaciones con dichos entes.

6. En relación con el segundo inciso del artículo 17 del proyecto de ley, se trata de una decisión política, que impide la posibilidad de celebrar tales convenios o contratos de administración de recursos con organismos internacionales. Debe consultarse el espíritu del legislador, en el sentido de establecer si lo que pretende es tal prohibición o si lo que en realidad desea que sea objeto de regulación es el tema de cuál norma de contratación deben aplicar estos entes internacionales, cuando cumplen un rol de administradores de recursos propios de las entidades públicas o del presupuesto general de la Nación. Porque este es el tema que ha sido objeto de polémica, el cual fue objeto de examen por la H. Corte Constitucional. Es decir, no debe perderse de vista el contexto normativo del tema objeto de regulación, esto es, cuándo se puede aplicar una norma distinta a la nacional (inciso 4º del artículo 13 de Ley 80 de 1993). La discusión se ha presentado es en relación con la norma que los administradores, sin distinguir si son nacionales o internacionales, deben aplicar en los contratos que celebren con recursos de fuente nacional. Al respecto la H. Corte Constitucional<sup>119</sup> ha manifestado que la prerrogativa contenida en el mencionado inciso 4º, se refiere a contratos financiados con recursos de empréstito o donación y no puede extenderse a recursos de fuente nacional, caso en el cual

119 Sentencia C-249 de 2004, en relación con el inciso 4º Art. 13, Ley 80 de 1993: "... Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere **con exclusividad** a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos. Así por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito. Por lo tanto, al decir la norma que los respectivos contratos '(...) podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y ejecución y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes'. Tal discrecionalidad solo puede asumirse, y por ende, ejercerse válidamente, dentro de los precisos límites de los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, lo cual usualmente ocurre a título de empréstito o de donación. Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento, únicamente podría propiciar una ejecución presupuestal extraña a la realización de los fines del Estado..."



bastaría entonces dejar una norma que expresamente estableciera que los contratos que en desarrollo de convenios o contratos de administración se celebren por los administradores, se sujetarán a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como lo establece el artículo 32 de la Ley 80, en relación con el contrato de fiducia y el encargo fiduciario.

## **PROYECTO DE LEY 057 DE 2006 CÁMARA – 20 DE 2005 SENADO. APROBADO EN JUNIO DE 2007**

(TRANSCRIBIMOS EL TEXTO RELACIONADO CON EL INCISO 4º DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 80 DE 1993).

Surtidos los debates ante la Cámara de Representantes, el texto que traía el Proyecto de Ley 20 de 2005 – Senado quedó de la siguiente manera:

“De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos multilaterales de crédito, personas extranjeras de derecho público, entes gubernamentales extranjeros u organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

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. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.

Parágrafo 2º. 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”.

Sobre este texto, igualmente ACCIÓN SOCIAL tuvo oportunidad de expresar a los H. Representantes Ponentes, bajo la óptica de los asuntos relacionados con la promoción y coordinación de la cooperación internacional, objeto misional de ACCIÓN SOCIAL:

1. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL tiene como objeto primordial, establecido en el Decreto 2467 de 2005, coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país.

Dentro de las funciones que consagra el artículo 6º, consideramos importante destacar las siguientes:

- a) Coordinar el desarrollo de la política que en materia de cooperación fije el Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - b) Administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - c) Ejecutar en lo de su competencia los programas de la política de inversión social focalizada que defina el Presidente de la República, contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana.
  - d) Coordinar y articular con los potenciales aportantes y receptores de cooperación internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.
  - e) Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procesos de negociación de los acuerdos, tratados o convenciones marco en materia de cooperación y de los acuerdos o convenios complementarios de cooperación internacional, técnica o financiera no reembolsable.
  - f) Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable o de cooperación privada que adelante el país, cuando sea procedente, bajo las directrices que imparta el Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - g) Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, a través de la coordinación y ejecución de programas y proyectos con recursos de fuente nacional o de cooperación internacional, de acuerdo con la política que determine el Gobierno Nacional.
2. Es importante mantener la distinción entre:
- Cooperación Internacional y,
  - Administración de recursos por organismos internacionales.

Para este efecto es importante tener presente el concepto de Cooperación Internacional:

Se entiende por Cooperación Internacional la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. También se la conoce como cooperación para el desarrollo y es un concepto global que comprende diferentes modalidades de ayuda que fluyen hacia los países de menor desarrollo relativo.

La Cooperación Internacional se realiza mediante diversas modalidades, entre las cuales se cuentan la cooperación técnica, científica y tecnológica; la cooperación financiera no reembolsable; la cooperación financiera reembolsable

o concesional; las donaciones; la acción humanitaria; la cooperación cultural y educativa; la cooperación política, y la cooperación militar.

Se fundamenta en los principios de solidaridad internacional, corresponsabilidad, trabajo de socios, interés mutuo, sostenibilidad, equidad y eficacia<sup>120</sup>.

3. En este sentido, la inclusión de porcentajes de financiación en los convenios o contratos para efectos de determinar la ley aplicable, es ajena a los usos y la manera como la cooperación internacional se viene ejecutando y desconoce la voluntad del donante respecto de la aplicación de sus reglamentos a los recursos que aporta al país.
4. La cooperación internacional tiene el carácter de cooperación internacional, independientemente de su porcentaje de participación en un proyecto.
5. Se deja de lado la aplicación de lo dispuesto en los Tratados Internacionales, para los casos en que se trate de compromisos adquiridos por el Gobierno Colombiano en desarrollo de los Acuerdos o Tratados Marco, que con los Estados u Organismos Internacionales se han suscrito pues en algunos de ellos se establece expresamente la aplicación de la norma del donante independientemente del porcentaje de su participación en la operación de cooperación.
6. Este particular, es decir, la ejecución de recursos de cooperación internacional bajo los reglamentos del donante o cooperante, ha sido objeto de especial análisis y sobre ella existe bastante claridad, aún más con el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en la Sentencia C-294 de 2004. Con ocasión de este pronunciamiento y los de los organismos de control, fue expedido el Decreto 2166 de 2004, que reglamenta este tema.
7. La redacción podría incluso también ser preocupante para los casos de empréstitos, en los que siempre se aplica la norma v. gr., BID o Banco

Mundial, independientemente de su participación en los proyectos que con sus recursos se financian.

120 Concepto adoptado por la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social, a partir de la definición de la OCDE y derivado de los Tratados y Convenios de Cooperación Internacional que ha suscrito el Gobierno Nacional.

121 Artículo 1º. El artículo 1º del Decreto 1896 de 2004 quedará así:

Los contratos o convenios financiados con recursos provenientes de empréstito y donación celebrados con organismos multilaterales de crédito, 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, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

El mismo tratamiento se dará a los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones.

Artículo 20. Los contratos o convenios celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales soportados en instrumentos de cooperación internacional de los cuales haga parte la Nación, para el cumplimiento de objetivos de cooperación y asistencia técnica, podrán someterse a los reglamentos de tales organismos en todo lo relacionado con procedimientos de formación, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

Lo anterior sin perjuicio de los contratos con personas extranjeras de derecho público que se celebrarán y ejecutarán según se acuerde entre las partes.

Parágrafo. No se entenderán como contratos o convenios de cooperación y asistencia técnica internacional aquellos cuyo objeto sea la administración de recursos.

8. Es importante que el esfuerzo legislativo se oriente a lo que ha sido objeto de preocupación para el Gobierno y los organismos de control. Esto es la entrega de recursos públicos a organismos internacionales para la mera administración y ejecución; para realizar actividades de contratación y pagos, que están en la capacidad y deber de realizar las entidades públicas.
9. En este sentido, si la intención del legislador es no permitir que los organismos internacionales administren recursos públicos, pues debe ser esta prohibición y solo esta la que quede expresa en el texto de ley de modificación de Ley 80, sin entrar a regular aspectos relacionados con la cooperación internacional, para los cuales hay norma expresa y jurisprudencia clara. (Inciso 4º artículo 13 de Ley 80 y reglamentada por el Decreto 2166 de 2004<sup>121</sup>, Sentencia C-294 de 2004).
10. Si se quieren elevar a rango legal los aspectos que reglamenta el Decreto 2166 de 2004, debería

conservarse el texto que el mismo contempla y que fue objeto de consenso con organismos de control y en especial con Ministerios que estuvieron muy interesados, como el de Defensa y por supuesto en el que intervinieron activamente DNP, Secretaría Jurídica de Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y ACCIÓN SOCIAL.

En relación con la consulta de la Cámara de Representantes sobre los contratos o acuerdos celebrados con entes internacionales, soportados en instrumentos de cooperación internacional de los cuales haga parte la Nación para el cumplimiento de objetivos de cooperación y asistencia técnica, y que generan beneficios al país, cabe manifestar que se trata de aquellos celebrados con otros Estados, entidades públicas de los mismos o con Organismos Internacionales, cuando estos son en desarrollo de otros acuerdos o tratados de la naturaleza del derecho internacional.

A título de ejemplo, a los convenios de donación que suscribe el Ministerio de Relaciones Exteriores con la USAID, en desarrollo del “Convenio General para Ayuda Económica, Técnica y Afín” de 1962, celebrado con los Estados Unidos de América; con la Delegación de la Comunidad Europea en aplicación del “Convenio Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica en la República de Colombia en virtud del reglamento ALA” del año 2000; los convenios derivados del Acuerdo Básico del 29 de abril de 1969 para la prestación de ayuda por el PMA suscrito entre el Gobierno de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos, en virtud del cual se soportan todas las operaciones de ayuda alimentaria con dicho cooperante; los convenios suscritos entre entidades públicas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, para la ejecución de proyectos de Cooperación internacional, en los cuales el PNUD aporta su experticia, como sucede con la Oficina del Programa de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC o recursos de cooperación no reembolsable, en desarrollo del Convenio celebrado entre el Gobierno de Colombia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en mayo de 1974.

Guardando armonía con lo anteriormente expuesto, respetuosamente dejamos en consideración de los Honorables Representantes, las propuestas sustitutivas, que se encuentran en documento anexo y que observan el espíritu de las reuniones de trabajo que se han tenido con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Secretaría Jurídica de Presidencia, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Protección Social, Educación Nacional, Defensa y ACCIÓN SOCIAL.

## (Propuesta sustitutiva al Proyecto de ley 057 de 2006 Cámara - 20 de 2005 Senado)

| Proyecto de Ley 057 de 2006 Cámara - 20 de 2005 Senado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Sustitutiva 1 en los términos del Decreto 2166 de 2004                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos multilaterales de crédito, personas extranjeras de derecho público, entes gubernamentales extranjeros u organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.</p> <p>Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración ó Gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.</p> <p>Parágrafo 1º. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. 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.</p> | <p>Artículo 20. De la contratación con entes internacionales. 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. El incumplimiento de esta prohibición, constituye falta gravísima, sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente.</p> <p>Los contratos o convenios financiados con recursos provenientes de empréstito y donación celebrados con organismos multilaterales de crédito, 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, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.</p> <p>El mismo tratamiento se dará a los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones.</p> <p>Artículo 20. Los contratos o convenios celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales soportados en instrumentos de cooperación internacional de los cuales haga parte la Nación, para el cumplimiento de objetivos de cooperación y asistencia técnica, podrán someterse a los reglamentos de tales organismos en todo lo relacionado con procedimientos de formación, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes. Lo anterior sin perjuicio de los contratos con personas extranjeras de derecho público que se celebrarán y ejecutarán según se acuerde entre las partes.</p> <p>Parágrafo 1º. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. 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, por conducto de las entidades públicas que los hayan celebrado.</p> |

| Proyecto de Ley 057 de 2006 Cámara – 20 de 2005 Senado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Sustitutiva 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos multilaterales de crédito, personas extranjeras de derecho público, entes gubernamentales extranjeros u organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo 1º. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. 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.</p> | <p>Artículo 20. De la contratación con entes internacionales. 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. El incumplimiento de esta prohibición constituye falta gravísima, sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente.</p> <p>Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, organismos internacionales y entes gubernamentales extranjeros, personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. Los recursos de contrapartida vinculados a tales operaciones podrán tener el mismo tratamiento.</p> <p>En el caso de los convenios o contratos con personas extranjeras de derecho público, las reglas de celebración y ejecución se acordarán entre las partes.</p> <p>Parágrafo 1º. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. 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, por conducto de las entidades públicas que los hayan celebrado.</p> |

| Proyecto de Ley 057 de 2006 Cámara - 20 de 2005 Senado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Sustitutiva 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos multilaterales de crédito, personas extranjeras de derecho público, entes gubernamentales extranjeros u organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo 1º. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. 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.</p> | <p>Artículo 20. De la contratación con entes internacionales. 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. El incumplimiento de esta prohibición constituye falta gravísima, sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente.</p> <p>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. Los recursos de contrapartida vinculados a tales operaciones podrán tener el mismo tratamiento.</p> <p>Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al veinte por ciento (20%) con fondos de organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a lo establecido en la Ley 80 de 1993. No obstante lo anterior, el reglamento podrá establecer los casos en los que podrá prescindirse del mencionado porcentaje, cuando el objeto de los contratos o convenios esté referido al desarrollo de objetivos específicos de inversión social, proyectos de desarrollo, o a la atención de necesidades básicas insatisfechas de la población, siempre que el beneficio recibido sea cuantificable económicamente. De igual manera no se tendrán en cuenta estos porcentajes, cuando los mencionados contratos o convenios tengan por objeto el cumplimiento de precisas obligaciones adquiridas por el Gobierno Nacional en desarrollo de tratados públicos.</p> <p>En el caso de los convenios o contratos con personas extranjeras de derecho público, las reglas de celebración y ejecución se acordarán entre las partes.</p> <p>Parágrafo 1º. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. 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, por conducto de las entidades públicas que los hayan celebrado.</p> |

El Departamento Nacional de Planeación presentó como sustitutivo el siguiente texto:

“Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. 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, junto con los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993.

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de recursos públicos, con organismos de cooperación asistencia o ayuda internacional.

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. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

Parágrafo 1. En el caso de los convenios o contratos con personas extranjeras de derecho público para sector defensa, las reglas de celebración y ejecución se acordarán entre las partes.

Igual tratamiento se dará a los contratos o convenios suscritos con la Organización Panamericana de la Salud, para el Programa de Atención de Inmunizaciones PAI; a los contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; a los contratos o convenios que se ejecuten en desarrollo del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos; a los contratos o convenios para la operación del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas; a los contratos o convenios para el desarrollo de programas de apoyos educativos a la población desplazada y vulnerable adelantados por la UNESCO y la OIM, a los demás que señale el reglamento que se enmarquen en el desarrollo de precisos objetivos de cooperación y asistencia técnica, en el marco de tratados de cooperación técnica ratificados por el país.

Parágrafo 2°. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información relativa a la ejecución de los contratos a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo 3°. 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, por conducto de las entidades estatales que los hayan celebrado”.





# Normas presupuestales

## DECRETO III DE 1996

(enero 15)

POR EL CUAL SE COMPILAN LA LEY 38 DE 1989, LA LEY 179 DE 1994 Y LA LEY 225 DE 1995 QUE CONFORMAN EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO

### I. Del sistema presupuestal

Artículo 1°. La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal (Ley 38 de 1989, art. 1°; Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1°).

Artículo 3°. Cobertura del Estatuto. Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional y el Presupuesto Nacional.

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (Ley 38 de 1989, art. 2°, Ley 179 de 1994, art. 1°).

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, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos;

(Ley 38 de 1989, art. 7º; Ley 179 de 1994, arts. 3º, 16 y 71; Ley 225 de 1995, art. 1º).

## II. De los principios del sistema presupuestal

Artículo 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis (Ley 38 de 1989, art. 8º; Ley 179 de 1994, art. 4º).

Artículo 13. Planificación. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, art. 9º; Ley 179 de 1994, art. 5º).

Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, art. 10).

Artículo 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 11; Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3º; Ley 225 de 1995, artículo 22).

Artículo 16. Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, art. 14; Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3º).

Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los

órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

(Ley 38 de 1989, art. 16; Ley 179 de 1994, arts. 6º, 55, inciso 3º).

Artículo 20. Coherencia macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 179 de 1994, art. 7º).

Artículo 21. Homeostasis presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (Ley 179 de 1994, art. 8º).

#### IV. Del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital

Artículo 31. Los recursos de capital comprenderán: 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 aquellas, 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.

Parágrafo. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este artículo (Ley 38 de 1989, art. 21; Ley 179 de 1994, arts. 13 y 67).

Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las Comisiones Económicas del Congreso (Ley 179 de 1994, arts. 55, inciso 3, y 61; Ley 225 de 1995, art. 13).

Artículo 34. Ingresos de los Establecimientos Públicos. En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos Públicos. Para estos efectos entiéndese por:

a) Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los Establecimientos Públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación;

b) Recursos de capital. Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones (Ley 38 de 1989, art. 22, Ley 179 de 1994, art. 14).

## V. Del Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações

Artículo 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

(Ley 38 de 1989, art. 23; Ley 179 de 1994, art. 16).

Artículo 37. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional en el proyecto de ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el Plan Operativo Anual siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de Planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos (Ley 38 de 1989, art. 33; Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3° y 18).

## VI. De la preparación del proyecto de presupuesto general de la Nación

Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 27; Ley 179 de 1994, art. 20).

Artículo 48. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación prepararán el Plan Financiero. Este Plan deberá ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Ley 38 de 1989, art. 29).

Artículo 49. Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. Este Plan, una vez aprobado por el CONPES, será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al Proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (Ley 38 de 1989, art. 30; Ley 179 de 1994, art. 22).

## XI. De la ejecución del presupuesto

Artículo 68. No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

(Ley 38 de 1989, art. 31; Ley 179 de 1994, art. 23; Ley 225 de 1995, art. 33).

Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien este delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

(Ley 38 de 1989, art. 86; Ley 179 de 1994, art. 49).

a) Del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC

Artículo 73. La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el CONFIS. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período.

(Ley 38 de 1989, art. 55; Ley 179 de 1994, art. 32; Ley 225 de 1995, arts. 14 y 33).

b) Del recaudo de las rentas y del giro de los gastos

Artículo 75. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto General, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto; se exceptúan las rentas de que trata el artículo 22 de este Estatuto (Corresponde al artículo 34 del presente Estatuto) (Ley 38 de 1989, art. 61).

c) Modificaciones al Presupuesto

Artículo 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes (Ley 38 de 1989, art. 65).

Artículo 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública e Inversión (Ley 38 de 1989, art. 66; Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 13 y 17).

Artículo 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones (Ley 38 de 1989, art. 67).

Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

(Ley 38 de 1989, art. 68; Ley 179 de 1994, art. 35).

## XV. De las entidades territoriales

Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 32).

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

(Ley 38 de 1989, art. 94; Ley 179 de 1994, art. 52).

## XVI. De la capacidad de contratación, de la ordenación del gasto y de la autonomía presupuestal

Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la Rama Legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la Rama Judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (Ley 38 de 1989, art. 91; Ley 179 de 1994, art. 51).

## LEY 1169 DE 2007

(diciembre 5)

### POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008

ARTÍCULO 19o. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación ni cuantía, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano.

En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos lo hará el representante legal de estos.

Las operaciones presupuestales contenidas en los mencionados actos administrativos, se someterán a aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán del concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

A fin de evitar duplicaciones en los casos en los cuales la distribución afecte el presupuesto de otro órgano que haga parte del Presupuesto General de la Nación, el mismo acto administrativo servirá de base para realizar los ajustes correspondientes en el órgano que distribuye e incorporar las del órgano receptor. La ejecución presupuestal de estas deberá iniciarse en la misma vigencia de la distribución; en caso de requerirse se abrirán subordinales y subproyectos.

El jefe del órgano o en quien este haya delegado la ordenación del gasto podrá efectuar a nivel del decreto de liquidación asignaciones internas de apropiaciones en sus dependencias, seccionales o regionales a fin de facilitar su manejo operativo y de gestión, sin que las mismas impliquen cambiar su destinación. Estas asignaciones para su validez no requerirán aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

ARTÍCULO 26o. Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, celebren contratos entre sí, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica así como las señaladas en el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos.

Los actos administrativos a que se refiere el inciso anterior deberán ser remitidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional, acompañados del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y su justificación económica, para la aprobación de las operaciones presupuestales



en ellos contenidas, requisito sin el cual no podrán ser ejecutados. Tratándose de gastos de inversión, requerirán del concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

## PROYECTO DE LEY

### PROYECTO DE LEY MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECEN NORMAS SOBRE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CARÁCTER NO REEMBOLSABLE QUE RECIBE EL PAÍS, DESTINADA A ENTIDADES PÚBLICAS

#### I. Presentación general

El presente documento contiene una propuesta normativa, que tiene como propósito fundamental, responder a las dinámicas de la cooperación internacional, a lo establecido en los convenios o acuerdos internacionales de cooperación, los reglamentos de los cooperantes y a las modalidades de ejecución de los programas o proyectos acordados entre el gobierno o las entidades públicas y los cooperantes internacionales.

Para la elaboración de esta propuesta normativa se partió del estudio de la normatividad presupuestal, iniciando por los aspectos constitucionales, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, otras leyes de carácter presupuestal que han sido expedidas con posterioridad y sus decretos reglamentarios.

Las modificaciones que se proponen al Estatuto Orgánico del Presupuesto, contemplan nuevas iniciativas y consideran también de manera general aquellas planteadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, hoy ACCIÓN SOCIAL, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en agosto de 2004, con ocasión del proyecto de ley que se encontraba en trámite ante el Congreso de la República, algunas de las cuales fueron incluidas en el proyecto de ley sometido a consideración de la Cámara de Representantes.

Este documento contiene las justificaciones de orden internacional, conveniencia nacional y de carácter constitucional y legal, para las propuestas legislativas.

#### II. Ámbito de competencia de Acción Social

En primera medida, es importante resaltar aquellos aspectos relevantes de la competencia de la ACCIÓN SOCIAL, que justifican su interés en la elaboración, justificación y presentación de esta iniciativa legislativa.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, regulada por el Decreto 2467 de 2005, tiene dentro de sus objetivos la coordinación y promoción de la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que recibe el país.

La Acción Social tiene dentro de sus funciones:

- Coordinar el desarrollo de la política que en materia de cooperación fije el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Coordinar y articular con los potenciales aportantes y receptores de cooperación internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.

A su vez, dentro de las funciones asignadas en el Decreto 2467 de 2004 a la Dirección de Cooperación Internacional, cabe destacar la siguiente:

Coordinar la orientación y asesoría a las entidades públicas competentes, las fuentes y ejecutores, sobre la implementación de los mecanismos y modalidades técnicos, financieros y legales más efectivos para la formulación, negociación, ejecución y seguimiento de recursos de cooperación internacional, con el fin de mejorar su gestión de manera coordinada y coherente con las políticas nacionales.

### III. Exposición de motivos

#### 1. Retos entre cooperantes y receptores. Un compromiso internacional

##### “Consenso de Monterrey”.

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, cuyos resultados se contemplan en el “Consenso de Monterrey”, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Monterrey (México) los días 21 y 22 de marzo de 2002, resolvieron hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo en el mundo, en particular en los países en desarrollo, advirtiendo que para dar solución a los mismos debe encontrarse una respuesta mundial.

En esta Conferencia los países desarrollados reconocieron la importancia de apoyar a los países de medianos ingresos, mediante la cooperación internacional, en sus esfuerzos para erradicar la pobreza, aumentar la cohesión social, así como promover el desarrollo económico sostenible y el desarrollo institucional.

Algunas de las declaraciones y conclusiones de la Conferencia Internacional, en relación con la Ayuda Oficial al Desarrollo – AOD, fueron:

1. El logro de las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las establecidas en la Declaración del Milenio, requieren una nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo.
2. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo.
3. Asimismo, es un instrumento de apoyo de importancia crítica para la educación, la salud, el desarrollo de la infraestructura pública, la agricultura, el desarrollo rural y el aumento de la seguridad alimentaria.

4. Reconocieron la necesidad de aumentar sustancialmente la AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluso los consignados en la Declaración del Milenio.

Para el logro de lo anterior, invitaron a los países en desarrollo a que consoliden los progresos logrados para utilizar eficazmente la AOD a fin de alcanzar sus metas y objetivos de desarrollo y determinaron como un gran desafío, crear las condiciones internas e internacionales necesarias para facilitar las corrientes de inversiones directas que contribuyan al logro de los objetivos prioritarios de desarrollo de los países hacia los países en desarrollo. En este sentido, estuvieron de acuerdo en que:

1. Un entorno nacional propicio es fundamental para movilizar los recursos, aumentar la productividad y atraer y utilizar productivamente las inversiones y la asistencia internacionales. La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos por crear ese entorno.
2. Se necesitan políticas racionales y una buena gestión pública en todos los niveles para garantizar la eficacia de la AOD.
3. Para movilizar los recursos públicos y administrar su uso, es fundamental que los gobiernos cuenten con un sistema que se caracterice por su eficacia, eficiencia, transparencia y sentido de responsabilidad.
4. Los países receptores deben intensificar sus esfuerzos de manera tal que puedan contribuir más a la elaboración de los programas de asistencia técnica, incluidas las adquisiciones, y tengan más influencia en ese proceso, y utilizar más y mejor los recursos de asistencia técnica locales.
5. La buena gestión pública a todos los niveles es también fundamental para un crecimiento económico sostenido, la erradicación de la pobreza y un desarrollo sostenible en todo el mundo. A fin de reflejar mejor el aumento de la interdependencia y aumentar la legitimidad, la gestión económica debe desarrollarse en dos ámbitos: se debe ampliar la base para la adopción de decisiones sobre cuestiones relativas al desarrollo y *se deben subsanar las deficiencias de organización*.

En este sentido, los Jefes de Estado se comprometieron a:

1. Adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el estado de derecho.
2. Para incrementar el apoyo a la AOD, colaborar para mejorar más las políticas y estrategias de desarrollo, tanto en el plano nacional como internacional, a fin de aumentar la eficacia de esa ayuda.
3. Establecer marcos normativos y reglamentarios apropiados en nuestros respectivos países, que a la vez de permitir condiciones transparentes y estables, faciliten a las entidades funcionar de manera eficiente y rentable y tener la máxima repercusión en el desarrollo.

### Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea

Los anteriores compromisos fueron ratificados en la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, realizada en Guadalajara, México, los días 28 y 29 de

mayo de 2004, en donde los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y de la Unión Europea, se reunieron y destacaron la importancia de instrumentar los compromisos asumidos en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo en todos sus aspectos.

### Declaración de París, sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo

Los Ministros de países desarrollados y en desarrollo directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005, manifestaron estar resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar la manera como se suministra y gestiona la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Reconocieron que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países receptores reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo.

Reafirmaron los compromisos realizados en Roma –Foro de Alto Nivel sobre Armonización (febrero de 2003)– de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. Los animó que muchos donantes y países receptores están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden.

Manifestaron que el hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país receptor para desarrollar, aplicar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Los sistemas y procedimientos nacionales incluyen por lo general pero no únicamente disposiciones y procedimientos nacionales para gestión de finanzas públicas, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión.

Los Países receptores y donantes tienen un interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales.

Los países receptores se comprometieron a:

1. Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.
2. Sobre la base de cada uno de los análisis de diagnóstico, emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.
3. Emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles.

Los donantes se comprometieron a:

1. Proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados.

2. Confiar de la manera más amplia posible en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del Gobierno receptor.

## 2. Visión Colombia 2019. Colombia, un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos

Un Estado eficiente en 2019 debe asimilar las transformaciones del escenario internacional, en el que se ha acentuado la interdependencia entre los países y han aparecido nuevos bloques y actores sociales y políticos. Colombia deberá estar integrada al contexto internacional, aprovechando estratégicamente sus potencialidades con capacidad para generar diferenciación política del país desde lo positivo y para interactuar en un mundo de bloques múltiples y superpuestos.

La Constitución de 1991 definió a Colombia como un Estado Social de Derecho y por eso la visión y las metas que se plantean en el documento Visión Colombia 2019, se refieren a los medios para lograr los fines establecidos en la Carta Magna.

Para el 2019, Colombia deberá ser un Estado eficiente y transparente.

Corregir las fallas del Estado y lograr eficiencia, implica el rediseño del modelo burocrático de gestión pública, en lo cual incidirá de manera importante, mejorar los trámites y la simplificación y flexibilización de los procedimientos.

## 3. Necesidades y beneficios de esta reforma

La necesidad de contar con mayores recursos para atender las necesidades del desarrollo y la situación de Colombia como país de renta media, hacen imperioso que los recursos de cooperación internacional cada día más escasos deban ejecutarse de manera eficiente y eficaz.

La ineficiencia de los procedimientos y trámites que las entidades estatales deben adelantar en la ejecución de los recursos que asignan los cooperantes para el desarrollo de los programas o proyectos acordados, estimula que los mismos cooperantes se vean en la necesidad de establecer en los convenios de donación que los recursos no sean entregados a las entidades públicas beneficiarias de los mismos, sino a organismos internacionales o a organizaciones no gubernamentales internacionales o nacionales para su ejecución, operaciones que disminuyen considerablemente la cooperación, en la misma proporción de los costos que esta operación de administración, conlleva.

Lo anterior, por otro lado, ha impedido al Estado Colombiano y sus entidades públicas, incentivar la creación de la capacidad administrativa y estructura necesarias y contar un nivel de conocimiento y experticia, sobre normas, reglamentos y procedimientos de los cooperantes, indispensable para ejecutar los recursos de su cooperación.

Deseable y congruente con el principio de responsabilidad de los servidores públicos en el desarrollo de sus proyectos, sería la ejecución de los recursos de cooperación internacional por las mismas entidades públicas beneficiarias de los convenios de donación, asumiendo la ejecución de las actividades administrativas que están en la posibilidad y obligación de realizar, sin tener que trasladar estas funciones y responsabilidades a terceros, afectándose de manera sustancial el nivel de eficacia e impacto de la cooperación internacional.

Los recursos de cooperación internacional inciden en el adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales o legales a las entidades públicas asignadas; complementan de manera importante los de fuente nacional, para el cumplimiento de tales funciones.

Por otro lado, existe una creciente tendencia a que los recursos de cooperación internacional que destinan los Estados, los organismos internacionales y las entidades de ayuda, asistencia o cooperación internacional a la ejecución de proyectos, sean entregados directamente a las entidades públicas ejecutoras de los programas o proyectos que han sido aprobados, lo cual implica un mayor nivel de compromiso institucional para el país.

En respuesta a lo anterior, el país debe disponer en su interior de la normatividad que permita una eficiente y eficaz ejecución de los recursos que de los cooperantes internacionales recibe.

Lo anterior, también tiene su justificación en la realización de los principios de celeridad, eficacia, eficiencia, economía que gobiernan la actuación de las autoridades administrativas y en el desarrollo de la directriz de gobierno sobre supresión de trámites innecesarios en las actuaciones de las entidades públicas. Por esta razón se proponen alternativas a los trámites existentes, de tal manera que los escasos recursos que los países desarrollados destinan de la ayuda oficial al desarrollo, se ejecuten de la mejor manera.

#### IV. Propuesta normativa

El presente documento contiene una propuesta normativa, que tiene como propósito fundamental, responder a las dinámicas de la cooperación internacional, a lo establecido en los convenios o acuerdos internacionales de cooperación, los reglamentos de los cooperantes y a las modalidades de ejecución de los programas o proyectos acordados entre el gobierno o las entidades públicas y los cooperantes internacionales.

Observa y parte del principio constitucional y legal de la necesidad de incorporar los recursos provenientes de la cooperación internacional al Presupuesto General de la Nación, como quiera que se trata de recursos aprobados por los cooperantes internacionales, que ingresan al patrimonio público y son recibidos por las entidades públicas para ejecutar programas o proyectos de interés del país.

Consiste en un proyecto de ley mediante el cual se reforma el estatuto Orgánico del Presupuesto, que a la vez de respetar dicho principio constitucional y legal, observa los principios del Sistema Presupuestal contemplados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, como postulados que informan y ordenan el resto del ordenamiento presupuestal, estableciendo una normatividad específica y acorde con la naturaleza, origen y destino de los recursos que las entidades públicas reciben de Estados, organismos internacionales y demás cooperantes internacionales.

Para la elaboración de esta propuesta normativa, han sido tenidos en cuenta los siguientes parámetros y objetivos, considerados como fundamentales:

1. Permitir la transparencia y el control. Las anteriores propuestas normativas, no impiden el ejercicio de los controles que sobre los recursos públicos competen a los órganos de control. Como corresponde a la naturaleza de los recursos que ingresan al Presupuesto General de la Nación, sobre los recursos de cooperación internacional, en todo momento, permanecen los controles que sobre los mismos pueden ejercer los órganos de control fiscal y disciplinario como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General y en todo caso, sujetos a la reglamentación que sobre su contabilización contempla la Contaduría General de la Nación.

2. Procurar el oportuno, eficiente y eficaz cumplimiento de los compromisos internacionales, pactados en acuerdos o convenios de donación sobre programas o proyectos.
3. Permitir la ejecución eficiente de la cooperación internacional, sin más trámites o requisitos que los mínimos y expresamente exigidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
4. Facilitar la ejecución de la cooperación internacional.
5. Fomentar la ejecución de los recursos que los cooperantes internacionales destinan para el desarrollo del país, a través de las entidades públicas.
6. Su congruencia, con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y los principios del sistema presupuestal consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
7. Evitar la interrupción o suspensión de los programas o proyectos de cooperación internacional acordados con otros Estados, organismos internacionales o entidades de asistencia, ayuda o cooperación internacional.
8. Evitar la inejecución, devolución o reintegro y por tanto, pérdida de los recursos de cooperación internacional acordados y dispuestos por las fuentes a disposición de los programas o proyectos aprobados a las entidades públicas.

## V. Fundamentos jurídicos

Para la elaboración de esta propuesta normativa, se partió del estudio minucioso de la normatividad presupuestal, iniciando por los aspectos constitucionales, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, otras leyes de carácter presupuestal que han sido expedidas con posterioridad y sus decretos reglamentarios, así como los textos de proyectos de ley que han sido presentados por el gobierno nacional y estudiados por el Congreso de la República en las últimas vigencias.

### ELESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO Y LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En punto de los recursos provenientes de la cooperación internacional, dada su naturaleza de fuente exterior, no reembolsable y su finalidad de ayuda al desarrollo, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, contiene una norma especial y de excepción, que a la vez de regular una de las formas de su incorporación al Presupuesto General de la Nación, contempla, para todos los efectos presupuestales, la normatividad aplicable para la ejecución de los recursos de esta naturaleza:

En efecto, el primer inciso del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone:

1. “Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor.
2. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República”. (El

subrayado y negrilla son nuestros).

Hasta el momento, se ha dado aplicación ocasional a lo establecido en la primera parte del precepto normativo (incorporación mediante decreto).

Aquella más relevante y que nos ocupa, esto es la atinente a la forma de su ejecución, contemplada en la segunda, no ha sido eficaz; dicha norma no ha producido efecto jurídico alguno, pues a pesar de su vigencia y claridad, a los recursos de la cooperación internacional se les vienen aplicando en su ejecución las mismas normas, procedimientos y trámites establecidos para los demás recursos que conforman el presupuesto general de la Nación.

La presencia en el Estatuto Orgánico del Presupuesto de una norma que establece un régimen especial de ejecución para los recursos de esta naturaleza hace imperiosa una reforma legislativa, que le dé contenido y desarrollo propios, a efectos de que los propósitos que guiaron e inspiraron al legislador con su expedición, sean eficaces y sea una realidad el postulado keynesiano del “poder fáctico de lo normativo”.

Se trata con esta propuesta normativa, de desarrollar el tratamiento especial que el artículo 33 de dicho Estatuto viene contemplando desde los años 1994 y 1995 en las Leyes 179 y 225, para la ejecución de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

## **VI. Proyecto de ley mediante el cual se establecen normas sobre ejecución presupuestal de los recursos de Cooperación Internacional no reembolsable que recibe el país, destinada a entidades públicas**

### **1. Incorporación de recursos al Presupuesto General de la Nación**

A pesar de que la ACCIÓN SOCIAL dispone de un espacio presupuestal a través del cual se pueden ingresar donaciones de Gobiernos u Organismos Internacionales al Presupuesto General de la Nación, así como ceder cupo de apropiación a entidades públicas ejecutoras de donaciones internacionales, los procedimientos tanto para efectuar transferencias como las referidas cesiones se constituyen en trámites adicionales que dilatan el inicio de los proyectos de cooperación internacional. (Solo en aquellos eventos en que la ACCIÓN SOCIAL directamente ejecuta los recursos de la cooperación, hay una posibilidad inmediata de su ejecución).

En la actualidad, en forma adicional a los anteriores procedimientos, se tiene la incorporación de los recursos de cooperación internacional mediante decreto, siempre y cuando los mismos se encuentren en la tesorería de la respectiva entidad, lo cual no es de común ocurrencia, pues los cooperantes realizan los desembolsos generalmente bajo la modalidad de avances o fondos rotatorios y en la medida de las necesidades de flujo de recursos de los proyectos lo que implicaría tener que expedir un decreto por cada uno de los desembolsos y paralizar la ejecución de los proyectos hasta tanto se cuente en tesorería con los mismos.

A lo anterior, se suma que esta modalidad de incorporación de recursos al Presupuesto General de la Nación implica la expedición de un decreto de adición de los mismos y otro de liquidación, teniéndose que adelantar una doble actividad administrativa.

**Solución:** En este sentido, sin perjuicio de que ACCIÓN SOCIAL preserve este espacio presupuestal, sería necesario modificar el artículo 33 del Decreto 111 de



1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, de tal suerte que las entidades públicas puedan también obtener apropiación presupuestal para ejecutar recursos de donación mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional, con base en el respectivo convenio de donación, decreto este en el que de manera simultánea, se obtenga el trámite de liquidación.

Ahora bien. Esto en todo caso implicará a las Entidades realizar la respectiva inscripción del proyecto en el Banco de Proyectos del DNP, y la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los respectivos ajustes presupuestales, gestión que normalmente puede tardar entre uno y dos meses de acuerdo con la experiencia de ACCIÓN SOCIAL. Sin embargo, no encontramos cómo podrían obviarse estos trámites que resultan necesarios para efectos de control presupuestal. En todo sería muy conveniente definir con claridad tiempos con el DNP y el Ministerio de Hacienda para agilizar sus actuaciones en este tipo de trámites, procurándose una reducción en el tiempo que dura este proceso.

### Propuesta<sup>122</sup>

**ARTÍCULO. Incorporación al Presupuesto General de la Nación de recursos provenientes de donaciones, cooperación, asistencia o ayuda internacional.** Los recursos provenientes de donaciones, de asistencia o cooperación internacional no reembolsable, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación. Para su ejecución, se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor o con base en el convenio o acuerdo de cooperación que se haya celebrado. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios, acuerdos o decisiones que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República. Se deberá respetar la voluntad del donante de tal manera que el objeto de la donación no sea modificado, a menos que dicho objeto desaparezca. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las Comisiones Económicas del Congreso.

*Parágrafo. Para efectos de la incorporación de los recursos al Presupuesto General de la Nación y su liquidación, el Gobierno expedirá un decreto en el que se realizará la respectiva adición y liquidación.*

## 2. Ejecución de recursos a través de convenios de cooperación internacional

La ejecución de recursos del presupuesto general de la Nación a través de los convenios de cooperación internacional, cuando se entregan en desarrollo o como aporte de convenios de cooperación internacional, se viene aplicando con buen criterio, pero su origen es de carácter administrativo.

Ha tenido su fuente principalmente, en conceptos de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, que han sido recogidos y aceptados en forma reiterada por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como por la Contraloría General de la República<sup>123</sup>.

**Solución:** A los anteriores pronunciamientos debe dárseles rango legal, a efectos de darles permanencia y pasen de ser un criterio de entidad y a mantenerse en el ordenamiento jurídico. Lo anterior dará certeza y seguridad jurídica tanto a los ordenadores del gasto, como a los operadores de la norma presupuestal, fiscal y disciplinaria.

### Propuesta

**Artículo. Ejecución a través de convenios de cooperación internacional.** Para efectos presupuestales,

122 Este texto, en esencia, corresponde al artículo 90 de la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 194 de 2003, Cámara.

*se entenderá por cooperación internacional la correspondiente a convenios o acuerdos donde se den aportes internacionales, en especie y/o en efectivo, que complementen los recursos de los órganos públicos para la implementación de dichos convenios. Estos recursos podrán sujetarse en su ejecución a las normas y reglamentos de dichos organismos.*

*Los recursos entregados a título de aporte o contrapartida nacional por las entidades públicas en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Convenios de Cooperación, desarrollan el objeto de la apropiación y se constituyen en compromisos u obligaciones presupuestales que afecten la apropiación respectiva. A la finalización de dichos convenios los saldos de estos recursos deberán ser reintegrados a la Dirección General del Tesoro, con los respectivos intereses y diferencial cambiario, en caso de que a ello hubiere lugar.*

### 3. Permanencia de recursos de cooperación en tesorerías de entidades públicas, más allá de la vigencia presupuestal

Las entidades públicas ejecutoras de recursos de cooperación internacional, que en sus presupuestos no cuentan con recursos propios –v. gr., los ministerios– al expirar las reservas presupuestales deben entregarlos a la Dirección del Tesoro Nacional.

Sin distinguir la naturaleza jurídica o presupuestal de los órganos que conforman el PGN, estos recursos deben permanecer siempre disponibles para la ejecución de los programas o proyectos para los cuales fueron entregados por los cooperantes y no deberían entregarse al tesoro, como quiera que se encuentran afectados al cumplimiento de la voluntad del donante.

Se trata de una exigencia generalizada de los cooperantes, la de que sus recursos no puedan ser desviados a ningún otro fin y mantenerse en cuentas independientes, que permitan el control de sus movimientos.

**Solución:** Norma en el Estatuto Orgánico del Presupuesto en el sentido de que se permita la permanencia de los recursos de cooperación internacional en las tesorerías de los ejecutores.

#### Propuesta

**Artículo.** *Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación ejecutores de recursos de cooperación internacional no reembolsable, podrán mantener en sus tesorerías los dineros que hayan recibido de los donantes, durante el periodo de ejecución de los respectivos proyectos, permaneciendo en todo caso disponibles al cumplimiento de la voluntad del donante.*

### 4. Vigencia de los proyectos de cooperación vs. vigencias presupuestales colombianas

En el caso de los convenios de cooperación es normal que se requiera más de una

vigencia para la ejecución de los proyectos financiados con recursos internacionales.

Si bien existe la figura de vigencias futuras su trámite no siempre ha sido viable o no ha contado con la debida celeridad, lo cual dificulta la ejecución de los contratos derivados de los Convenios de donación teniendo que proceder en algunos casos las entidades públicas a su liquidación para posteriormente volver a suscribir un

123 Concepto: OJT 20541 - 29170. Junio 5 de 1996. Oficina Jurídica Ministerio de Relaciones Exteriores.  
V. gr. Concepto No. 5633 Dirección General del Presupuesto Nacional, 22 de mayo de 2001.  
Circular 80110-0002 del 12 de junio de 2002 dirigida a los Contralores Delegados, Directores, Gerentes y Gerentes Departamentales.  
Concepto del 9 de mayo de 2002, Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en relación con consulta que realizó el Gerente Administrativo y Financiero de la CGR.

nuevo contrato o convenio por el saldo aún pendiente de ejecución.

### Propuesta

**Artículo. Excepción a las vigencias futuras.** Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 13 y 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, para asumir compromisos con recursos provenientes de convenios de cooperación internacional que superen la anualidad presupuestal, no se requerirá de autorización para comprometer presupuesto de vigencias futuras, siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de la Ley 819 de 2003;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras, se cuente con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que se asuman los compromisos.

Una vez suscritos los convenios o acuerdos internacionales que los originen, la entidad pública ejecutora de los mismos, enviará copia del respectivo convenio o acuerdo a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, junto con la proyección de ingresos y gastos que se ejecutarán en cada una de las vigencias.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto de las respectivas vigencias, las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo previsto en el presente artículo.

**ARTÍCULO. Seguimiento y Evaluación Presupuestal.** Para efectos del ejercicio del seguimiento y evaluación presupuestal, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deben enviar la información que se les solicite a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, según su competencia.

## PROYECTO DE LEY

### TEXTO COMPLETO ARTICULADO - PROYECTO DE LEY MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECEN NORMAS SOBRE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL QUE RECIBE EL PAÍS

**ARTÍCULO.** Incorporación al Presupuesto General de la Nación de recursos provenientes de donaciones, cooperación, asistencia o ayuda internacional. Los recursos provenientes de donaciones, de asistencia o cooperación internacional no reembolsable, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación. Para su ejecución, se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor o con base en el convenio o acuerdo de cooperación que se haya celebrado.

Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios, acuerdos o decisiones que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República. Se deberá respetar la voluntad del donante de tal manera que el objeto de la donación no sea modificado, a menos que dicho objeto desaparezca.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las Comisiones Económicas del Congreso.

Parágrafo. Para efectos de la incorporación de los recursos al Presupuesto General de la Nación y su liquidación, el Gobierno expedirá un decreto en el que se realizará la respectiva adición y liquidación.

**ARTÍCULO. Ejecución a través de convenios de cooperación internacional.**

Para efectos presupuestales, se entenderá por cooperación internacional la correspondiente a convenios o acuerdos donde se den aportes internacionales, en especie y/o en efectivo, que complementen los recursos de los órganos públicos para la implementación de dichos convenios. Estos recursos podrán sujetarse en su ejecución a las normas y reglamentos de dichos organismos.

Los recursos entregados a título de aporte o contrapartida nacional por las entidades públicas en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los convenios de cooperación desarrollan el objeto de la apropiación y se constituyen en compromisos u obligaciones presupuestales que afecten la apropiación respectiva. A la finalización de dichos convenios los saldos de estos recursos deberán ser reintegrados a la Dirección General del Tesoro, con los respectivos intereses y diferencial cambiario, en caso de que a ello hubiere lugar.

**ARTÍCULO.** Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación ejecutores de recursos de cooperación internacional no reembolsable podrán mantener en sus tesorerías los dineros que hayan recibido de los donantes, durante el periodo de ejecución de los respectivos proyectos, permaneciendo en todo caso disponibles al cumplimiento de la voluntad del donante.

**ARTÍCULO. Excepción a las vigencias futuras.** Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 13 y 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, para asumir compromisos con recursos provenientes de convenios de cooperación internacional que superen la anualidad presupuestal, no se requerirá de autorización para comprometer presupuesto de vigencias futuras, siempre y cuando se cumpla que:

*a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de la Ley 819 de 2003;*

*b) Como mínimo, de las vigencias futuras, se cuente con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que se asuman los compromisos.*

*Una vez suscritos los convenios o acuerdos internacionales que los originen, la entidad pública ejecutora de los mismos, enviará copia del respectivo convenio o acuerdo a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, junto con la proyección de ingresos y gastos que se ejecutarán en cada una de las vigencias.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto de las respectivas*

*vigencias, las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo previsto en el presente artículo.*

**ARTÍCULO. Seguimiento y Evaluación Presupuestal.** *Para efectos del ejercicio del seguimiento y evaluación presupuestal, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deben enviar la información que se les solicite a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, según su competencia.*

## Normas de carácter tributario

### ARTÍCULO 96 DE LA LEY 788 DE 2002

Artículo 96. Exención para las donaciones de gobiernos o entidades extranjeras. Se encuentran exentos de todo impuesto, tasa o contribución, los fondos provenientes de auxilios o donaciones de entidades o gobiernos extranjeros convenidos con el Gobierno Colombiano, destinados a realizar programas de utilidad común y amparados por acuerdos intergubernamentales. También gozarán de este beneficio tributario las compras o importaciones de bienes y la adquisición de servicios realizados con los fondos donados, siempre que se destinen exclusivamente al objeto de la donación. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de esta exención.

### DECRETO 540 DE 2004

(febrero 24)

#### POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 96 DE LA LEY 788 DE 2002

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, especialmente las otorgadas por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política y el artículo 96 de la Ley 788 de 2002,

DECRETA:

Artículo 1º. *Aplicación.* Las disposiciones contenidas en el presente decreto se aplicarán en relación con los fondos o recursos en dinero originados en auxilios o donaciones destinados a programas de utilidad común en Colombia, provenientes de entidades o gobiernos de países con los cuales existan acuerdos intergubernamentales o convenios con el Gobierno colombiano.

En el caso de existir tratado o convenio internacional vigente que consagre privilegios respecto de tales auxilios o donaciones, el tratamiento será el establecido en el respectivo tratado o convenio.

Artículo 2º. *Exención de impuestos, tasas o contribuciones.* La exención a que se refiere el artículo 96 de la Ley 788 de 2002, se aplicará respecto a impuestos, tasas, contribuciones, del orden nacional, que pudieren afectar la importación y el

gasto o la inversión de los fondos provenientes de auxilios o donaciones realizados al amparo de los acuerdos intergubernamentales o convenios con el Gobierno colombiano, destinados a realizar programas de utilidad común.

También se encuentran exentos del pago de impuestos, tasas o contribuciones del orden nacional, los contratos que deban celebrarse para la realización de las obras o proyectos de utilidad común, así como la adquisición de bienes y/o servicios y las transacciones financieras que se realicen directamente con los dineros provenientes de los recursos del auxilio o donación, con el mismo fin.

Parágrafo. Para efectos de esta exención, corresponde a cada entidad pública del sector, ya sea del nivel nacional o territorial, certificar si los proyectos e inversiones a que están destinados los auxilios o donaciones correspondientes, son de utilidad común. Dichas certificaciones deberán remitirse de manera inmediata a la entidad ejecutora de los recursos, que a su vez las enviará dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada trimestre a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para lo de su competencia.

Artículo 3º. *Exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).* La exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) respecto de los recursos de que trata el artículo 96 de la Ley 788 de 2002, procederá en forma directa sobre las operaciones de adquisición de bienes o servicios gravados con este impuesto que el administrador o ejecutor de los recursos realice directamente o mediante contratos para la realización de programas de utilidad común, con el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 4º del presente decreto.

La exención del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), operará directamente respecto de la disposición de los recursos de la cuenta abierta exclusivamente para el manejo de los mismos. Para este efecto, el administrador o ejecutor deberá marcar en la entidad financiera la cuenta que se utilizará para el manejo exclusivo de los recursos.

Artículo 4º. *Requisitos generales de la exención.* Para la procedencia de la exención establecida en el artículo 96 de la Ley 788 de 2002 el donante podrá ejecutar los recursos administrándolos directamente; a través de organismos internacionales; de entidades públicas debidamente autorizadas, o designar organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en Colombia como entidades ejecutoras de los fondos objeto de donación debiendo en cada caso cumplir los siguientes requisitos generales:

1. En el caso de la Organización no Gubernamental que se designe para administrar y ejecutar los recursos, el representante legal de la misma debe adjuntar certificación expedida por el Gobierno o entidad extranjera otorgante de la cooperación, en la cual conste su calidad de entidad ejecutora de los fondos objeto de donación, debiendo llevar contabilidad separada de los recursos administrados.
2. El representante legal de la entidad que administre o ejecute los recursos deberá expedir certificación respecto de cada contrato u operación realizados con los recursos del auxilio o donación en la que conste la denominación del convenio, acuerdo o actuación intergubernamental que ampara el auxilio o donación, con indicación de la fecha del mismo y de las partes intervinientes. Esta certificación servirá de soporte para la exención del impuesto de timbre nacional, del impuesto sobre las ventas, del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y de otras tasas y contribuciones del orden nacional que pudieran recaer sobre la utilización de

los recursos, certificación que deberá estar suscrita por Revisor Fiscal o Contador Público, según el caso. El administrador o ejecutor de los recursos deberá entregar dicha certificación a los proveedores de bienes y servicios, con el fin de que se dé aplicación a la correspondiente exención del IVA.

3. El administrador o ejecutor de los recursos deberá manejar los fondos del auxilio o donación en una cuenta abierta en una entidad financiera, destinada exclusivamente para ese efecto, la cual se cancelará una vez finalizada la ejecución total de los fondos así como del proyecto u obra beneficiario del auxilio o donación.

4. El proveedor por su parte deberá dejar esta constancia en las facturas que expida y conservar la certificación recibida como soporte de sus operaciones, para cuando la Administración lo exija, la cual además le autoriza para tratar los impuestos descontables a que tenga derecho de conformidad con los artículos 485 y 490 del Estatuto Tributario, aunque sin derecho a solicitar devolución del saldo a favor que se llegue a originar en algún período bimestral.

Parágrafo. Los aspectos no contemplados en el presente decreto se regirán por las normas generales contenidas en el Estatuto Tributario y en los correspondientes reglamentos.

Artículo 5º. *Vigencia.* El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 24 de febrero de 2004.

## DECRETO 1012 DE 2004

(abril 01)

### POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 204 DEL DECRETO 2685 DE 1999

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las que le confiere el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, con sujeción a las normas generales previstas en las Leyes 6ª de 1971 y 7ª de 1991, previo concepto del Comité de Asuntos Aduaneros Arancelarios y de Comercio Exterior, y

#### CONSIDERANDO

Que en la sesión No. 113 del 5 de diciembre de 2003, el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior autorizó la modificación del artículo 204 del decreto 2685, con el fin de reducir el trámite para la recepción de donaciones destinadas a la Red de Solidaridad Social y a la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

#### DECRETA:

ARTÍCULO 1º: Modifícase el artículo 204 del Decreto 2685 de 1999, el cual quedará así:

“Artículo 204. Entregas Urgentes.



La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá autorizar sin trámite previo alguno, la entrega directa al importador, de determinadas mercancías que así lo requieran, bien sea porque ingresen como auxilio para damnificados de catástrofes o siniestros, por su especial naturaleza o porque respondan a la satisfacción de una necesidad apremiante.

En los dos últimos casos, se causarán los tributos aduaneros a que haya lugar y la Aduana, si lo considera conveniente, exigirá garantía para afianzar la finalización de los trámites de la respectiva importación.

Cuando se trate del ingreso de auxilios para damnificados de catástrofes o siniestros, las mercancías clasificables por los Capítulos 84 a 90 del Arancel de Aduanas, deberán reexportarse o someterse a la modalidad de importación que corresponda, inmediatamente cumplan con el fin para el cual fueron importadas.

También podrán ser objeto de entrega directa al importador, sin trámite previo alguno, en los términos y condiciones establecidos para las mercancías que ingresen como auxilios para damnificados de catástrofes o siniestros:

- a) Los bienes donados a favor de entidades oficiales del orden nacional por entidades o gobiernos extranjeros, en virtud de convenios, tratados internacionales o interinstitucionales o proyectos de cooperación y de asistencia celebrados por estas.
- b) Las importaciones de mercancías realizadas por misiones diplomáticas acreditadas en el país, que serán entregadas en comodato a entidades oficiales del orden nacional, las cuales podrán reexportarse o someterse a la modalidad de importación que corresponda.
- c) Las mercancías destinadas a entidades oficiales que sean importadas en desarrollo de proyectos o convenios de cooperación o asistencia internacional, por organismos internacionales de cooperación, o por misiones diplomáticas acreditadas en el país.
- d) Los bienes donados a favor de la Red de Solidaridad Social, para el desarrollo de su objeto social, por una entidad extranjera de cualquier orden, un organismo internacional o una organización no gubernamental reconocida en su país de origen. Los bienes así importados al territorio aduanero nacional no podrán ser objeto de comercialización.

PARÁGRAFO. Si la entidad oficial destinataria de los bienes a que se refiere el literal c) del presente artículo llegare a enajenarlos a personas naturales o jurídicas de derecho privado, deberán someterse a la modalidad de importación que corresponda y con el pago de los tributos aduaneros a que hubiere lugar”.

ARTÍCULO 2o. Vigencia. El presente decreto rige desde la fecha de su publicación y deroga el Decreto 2636 de 2002.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C. a 1 de abril de 2004

ÁLVARO URIBE VÉLEZ  
Presidente de la República

El Ministro de Hacienda y Crédito Público

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo

JORGE HUMBERTO BOTERO

## DECRETO 2148 DE 1991

(septiembre 13)

POR EL CUAL SE ESTABLECEN LAS NORMAS APLICABLES A LA IMPORTACION DE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES, EQUIPAJES Y MENAJES QUE REALICEN LAS EMBAJADAS O SEDES OFICIALES, LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS, CONSULARES Y DE ORGANISMOS INTERNACIONALES ACREDITADOS EN EL PAÍS Y LOS FUNCIONARIOS COLOMBIANOS QUE REGRESAN AL TÉRMINO DE SU MISIÓN.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades establecidas en el ordinal 25 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo de la Ley 6a. de 1971, conforme a lo dispuesto en el Decreto ley 1689 de 1991 y oído el concepto del Consejo Nacional de Política Aduanera,

DECRETA:

### Aspectos generales

ARTÍCULO 1o. *DEFINICIONES.* Para los efectos de este Decreto se aplicarán las siguientes definiciones:

### Admisión con franquicia

Es el despacho para consumo de mercancía con exención total o parcial de derechos de importación, impuesto a las ventas u otros, que pueden hacer los beneficiarios aquí señalados, siempre que las importen con el cumplimiento de las normas que les favorecen y hasta los cupos autorizados, según se trate de una cuota de instalación o de una de permanencia.

### Aplicación de la franquicia

La franquicia es particular cuando se otorga directamente al titular del privilegio y es oficial cuando se otorga a las misiones acreditadas en el país, como beneficiarias de esta.

La franquicia particular se aplicará a los funcionarios debidamente acreditados en el país siempre que no sean de nacionalidad colombiana y no ejerzan otra actividad lucrativa.

### Clases de franquicia

DE INSTALACIÓN, que se otorga durante el primer año contado desde la acreditación del beneficiario en el país y comprende equipaje, menaje y vehículos automóviles que tengan derecho a traer para su uso o el de su familia.

ANUAL, que se confiere al beneficiario por cada año contado desde la fecha de vencimiento de la cuota de instalación o de la cuota anual anterior.

Ambas franquicias son personales, intransferibles e inacumulables y no podrán utilizarse fuera del plazo de su vigencia.

### Declaración de admisión con franquicia

Es el documento establecido en formulario especial por la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que previa conformidad del Ministerio de Relaciones Exteriores se utilizará en la tramitación del régimen de admisión con franquicia, aplicable a los beneficiarios de este Decreto.

### Declaración normal para el consumo

Es el documento utilizado por cualquier importador para despachar a consumo cualquier mercancía bajo el régimen normal aduanero que el diplomático que regresa utilizará en el trámite de despacho a consumo de su automóvil, conforme a los beneficios que le corresponden.

### Disminución o limitación

En todo caso, estas franquicias serán otorgadas por la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien, en aplicación del principio de la reciprocidad, podrá decidir su disminución o limitación. Esta decisión será comunicada a la Dirección General de Aduanas para su aplicación inmediata.

### Matrícula de los vehículos

Es el acto mediante el cual se registran los vehículos ante la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se les otorga las placas especiales respectivas.

### Menaje

Es el conjunto de muebles, aparatos electrodomésticos y demás aparatos o accesorios de utilización normal en la vivienda, el jardín u otras dependencias de la casa y aquellos artículos de deporte utilizados por sus moradores en el desenvolvimiento o desarrollo físico cultural.

### Vehículo automóvil

Para los efectos de este Decreto se entenderán como vehículos automóviles sujetos a franquicia, los que se mencionan a continuación conforme a sus partidas arancelarias:

|         |                                                                                                                                                                                      |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 87.02 = | Buses, busetas y microbuses.                                                                                                                                                         |
| 87.03 = | Station Wagon, Break, Camperos y otros automóviles, excepto los de carrera.                                                                                                          |
| 87.04 = | Volquetas, camiones tipo estaca, camionetas tipo "panel" y similares, con peso total con carga máxima no superior a cinco (5) toneladas; pick up con cabina sencilla o doble cabina. |
| 87.05 = | Coches laboratorios, coches - taller, coches - hospital, coches - radiológicos y coches - escuela.                                                                                   |
| 87.11 = | Motocicletas.                                                                                                                                                                        |

El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá acordar con base en el principio de reciprocidad la importación de otros vehículos similares.

ARTÍCULO 2o. *LLEGADA DE LAS MERCANCÍAS AL PAÍS.* Todos los cargamentos de mercancías o vehículos automóviles destinados a las Misiones Diplomáticas,

Consulares, de Organismos Internacionales y de Asistencia Técnica con carácter permanente y a los funcionarios titulares de prerrogativas, privilegios o inmunidades, podrán llegar y ser despachados por cualquier Aduana del país. En los documentos de embarque deberá anotarse el nombre de la misión o del propietario.

ARTÍCULO 3o. *CLASIFICACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS*. Las normas del presente Decreto se aplicarán a:

1. Funcionarios acreditados en el país:

- a) Personal diplomático o consular;
- b) Directores y Subdirectores titulares de sedes regionales de un organismo internacional;
- c) Representante principal de organizaciones y organismos internacionales;
- d) Expertos y funcionarios técnicos de organizaciones y organismos internacionales;
- e) Personal especializado acreditado en el país, en desarrollo de convenios de asistencia técnica, previa certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- f) Funcionarios de carácter administrativo, debidamente acreditados por el Jefe de Misión, remunerados por el país que los nombra, de nacionalidad del Estado acreditante y que no tengan residencia en el país;
- g) Profesores extranjeros que presten sus servicios en el país en desarrollo de tratados o convenios en materia cultural, técnica o científica, previa certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

2. Misiones acreditadas en el país:

- a) Diplomáticas y consulares;
- b) De organismos internacionales;
- c) De cooperación y asistencia técnica.

3. Funcionarios colombianos que regresan al país:

- a) Que hayan ejercido cargo diplomático o consular;
- b) Funcionarios y técnicos al servicio del Banco Interamericano de Desarrollo en los términos previstos en el Convenio aprobado por la Ley 44 de 1968; y los funcionarios al servicio de organismos internacionales, de los cuales forma parte Colombia, cuando hayan desempeñado un cargo que tenga categoría o nivel profesional P-4, P-5, D-I, D-2 o superior, o sus equivalentes;
- c) Personal especializado adscrito a las misiones diplomáticas y consulares de la República;
- d) Quienes en los términos del artículo 10 de la Ley 1 de 1974, hayan desempeñado las funciones de auditores y subauditores de la Contraloría General de la República;
- e) Personal administrativo que no tenga el carácter de local, adscrito a las misiones diplomáticas y consulares.

### Otorgamiento de la franquicia

ARTÍCULO 4o. *FRANQUICIAS PARA LOS FUNCIONARIOS ACREDITADOS EN EL PAÍS*. Los funcionarios relacionados en el numeral 1o. del artículo anterior gozarán de las siguientes exenciones y franquicias:

1. Exención de registro, licencia o cualquier otro requisito de autorización para la importación del vehículo automóvil u otra mercancía que traigan como equipaje, menaje o para el consumo.

2. Liberación de derechos de importación, impuestos sobre las ventas y de cualquier otro impuesto que afecte el despacho para consumo de las mercancías que señala el numeral anterior y hasta el monto de los cupos autorizados por instalación o año de permanencia.

Para tener derecho a las franquicias anteriores, los bienes deben constituir efectos personales del beneficiario o de su familia, mercancías destinadas a su consumo o a su traslado personal o transporte habitual de personas o bienes.

Los jefes de misión podrán importar dos (2) vehículos automóviles para uso personal o de su familia, cumpliendo con los requisitos de cuota y plazos señalados en este Decreto.

ARTÍCULO 5o. *FRANQUICIA PARA SEDES DE MISIONES BENEFICIARIAS.* Las misiones relacionadas en el numeral 2 del artículo 3º, gozarán de las mismas exenciones y franquicias establecidas en el artículo anterior con las siguientes especialidades:

1. En artículos de consumo, sin sujeción a cupo alguno.
2. En bienes durables, de uso restringido para la misión, sin límite de valor.
3. Un vehículo automóvil cada cuatro años, previa venta del anterior. Si la misión necesita uno (1) o más vehículos automóviles adicionales podrá solicitar autorización, previa justificación, a la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la concederá, si fuere procedente.

Los remolques o semirremolques de la partida arancelaria 8716 formarán parte integrante del vehículo con franquicia, siempre que puedan ser arrastrados por este.

ARTÍCULO 6o. *MONTOS DE LA FRANQUICIA.* Los montos de las cuotas de instalación y cuota anual serán los siguientes:

a) Para los Embajadores, Jefes de Misión Diplomática y Jefes de Misiones de Organismos Internacionales o de Asistencia o de Cooperación Técnica:

|                      |             |
|----------------------|-------------|
| Cuota de instalación | US\$ 90.000 |
| Cuota anual          | US\$ 7.000  |

b) Para el resto del personal diplomático y consular, de organismos internacionales y de asistencia y de cooperación técnica, estos montos serán:

|                      |             |
|----------------------|-------------|
| Cuota de instalación | US\$ 50.000 |
| Cuota anual          | US\$ 3.500  |

c) Para el personal administrativo se aplicará solo cuota de instalación por una vez, y su monto será US\$30.000.

Los montos de las cuotas anteriores, mediante resolución, podrán ser actualizados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien los comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores para su conocimiento y a la Dirección General de Aduanas para su aplicación.

El cambio del vehículo automóvil no afectará el monto de la cuota anual correspondiente.

Los vehículos ensamblados en el país podrán ser objeto de esta franquicia y podrán ser ingresados al consumo sin pago de derechos de importación e impuesto a las ventas cuando se presente por ellos Declaración de Admisión con Franquicia. En estos casos, el valor del cupo utilizado será el que corresponda a la base gravable sobre la que se aplican los gravámenes normales en las ensambladoras.

ARTÍCULO 7o. *DIPLOMÁTICOS EN TRÁNSITO*. Los diplomáticos en tránsito que acrediten su condición, no estarán sujetos a la revisión y aforo de sus equipajes.

En caso de existir una denuncia sobre el contenido de ellos podrá efectuarse una revisión selectiva.

ARTÍCULO 8o. *TRÁMITE ANTE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES*. El beneficiario reconocido, mediante formulario especial establecido y confeccionado por la Dirección General de Aduanas, obtendrá de la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, la conformidad para solicitar la admisión con franquicia.

Para su diligenciamiento deberá indicar:

- a) La Misión Diplomática u organismo a que pertenece y el sello correspondiente;
- b) Nombre, rango y firma del solicitante;
- c) Cantidad de bultos, peso y contenido;
- d) Especificación de la naturaleza, características y valor aduanero de las mercancías conforme a las partidas arancelarias establecidas para el efecto.

Cuando se trate de un vehículo automóvil, además del número de motor, año, modelo, tipo de carrocería y número de chasis si corresponde, deberá señalarse el equipo opcional y su valor especificado.

Además, deberá adjuntar las facturas y conocimientos o documentos que hagan sus veces, de las mercancías señaladas. Estos documentos deberán venir directamente a su nombre o haber sido debidamente endosados.

El Ministerio devolverá estos antecedentes y la Declaración de Admisión con Franquicia, debidamente tramitados, con indicación del monto de la franquicia que corresponde al beneficiario. Un ejemplar de esta declaración deberá remitirse a la oficina encargada de controlar las autorizaciones o registros de importación, si así se requiere.

Para su uso en el país, el vehículo admitido con franquicia deberá matricularse en la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

ARTÍCULO 9o. *TRÁMITE ANTE LA ADUANA*. El beneficiario extranjero podrá presentar la Declaración de Admisión con Franquicia en cualquier Aduana donde se encuentre su mercancía, directamente o por un intermediario aduanero-agente de aduanas.

La declaración que establezca la Dirección General de Aduanas para la admisión con franquicia de las mercancías que traigan los diplomáticos, cónsules, funcionarios internacionales o entidades acreditadas, tanto al momento de su instalación como al de uso de su cuota anual, surtirá los mismos efectos legales que la declaración normal para consumo.

Las mercancías que se tramiten por este medio quedarán en disposición restringida hasta que se cumplan los requisitos o se hayan cancelado los derechos vigentes a la fecha de la solicitud de liquidación, para dejarlos a libre disposición.

La Aduana le dará el número que le corresponda como despacho a consumo y aforará documentalmente la mercancía haciendo un reconocimiento externo de los bultos. Solamente cuando no coincida la cantidad de estos con lo declarado y surja una duda justificada respecto a la naturaleza de la mercancía, se podrá efectuar un aforo físico. En estos casos, se solicitará la presencia del beneficiario o de algún miembro de la misión a que pertenece, para que presencie la apertura y aforo correspondiente.

La clasificación arancelaria se hará por la partida establecida para estos efectos y los valores correspondientes se declararán globalmente en cada partida conforme a las normas vigentes. La Aduana podrá modificar los valores de los vehículos automóviles con base en sus antecedentes; pero deberá aplicar las rebajas que correspondan a su uso, tal como se hace con mercancías similares en las declaraciones normales para consumo.

El aforador aplicará la franquicia correspondiente y anotará en la declaración este hecho y cualquier otro aspecto que le parezca conducente a la identificación de la mercancía. Remitirá los antecedentes a la liquidación para su notificación por estado o personal, con la cual el interesado podrá efectuar el levante de sus mercancías si estuviese en zona primaria.

*ARTÍCULO 10. EQUIPAJE Y MENAJE DE BENEFICIARIOS COLOMBIANOS QUE REGRESAN AL PAÍS.* Los beneficiarios colombianos despacharán a consumo sin el pago de los derechos de importación, el equipaje y menaje que traigan al país mediante la declaración especial de admisión con franquicia.

*ARTÍCULO 11. VEHÍCULOS AUTOMÓVILES DE BENEFICIARIOS COLOMBIANOS QUE REGRESAN AL PAÍS.* El vehículo automóvil que traigan, lo despacharán mediante una declaración normal para el consumo y deberán acompañar además del conocimiento de embarque y las facturas de compra, un certificado del Ministerio de Relaciones Exteriores donde conste la misión u organismo a que pertenecen o pertenecieron, el nombre, el rango, el lugar y el tiempo de servicio en el exterior.

Los vehículos automóviles de los funcionarios antes citados podrán ingresar al consumo sin exceder de los siguientes montos:

- a) Para los Embajadores o Jefes de Misión Permanente de Organismos Internacionales US\$ 45.000;
- b) Para el restante personal diplomático, consular o funcionario internacional con rango equivalente US\$ 33.000;
- c) Para los funcionarios administrativos US\$ 18.000.

Estos montos podrán ser actualizados por resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la misma proporción en que actualice las cuotas establecidas en el artículo sexto (6o.) anterior.

El aforador efectuará una reducción del veinticinco por ciento (25%) por semestre completo de servicio del funcionario en el exterior, sobre los derechos de importación a pagar, con base en el certificado del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, el aforador dejará constancia de cualquier aspecto que permita la identificación de estas mercancías y el beneficiario deberá pagar los derechos e impuestos que procedieren, efectuará el levante pertinente y la mercancía quedará a su libre disposición.

Las franquicias y procedimientos anteriores podrán otorgarse a estos beneficiarios cuando adquieran un vehículo ensamblado en el país, y el procedimiento reglamentario será establecido por la Dirección General de Aduanas.

ARTÍCULO 12. Las franquicias del presente Decreto se aplicarán a los funcionarios colombianos cuando sus mercancías ingresen al país dentro de los seis (6) meses siguientes a la cesación de sus funciones en el exterior.

PARÁGRAFO. Las franquicias previstas en este Decreto, se aplicarán a mercancías cuyo despacho para el consumo no se hubiese perfeccionado.

#### CANCELACIÓN DEL RÉGIMEN

ARTÍCULO 13. *CANCELACIÓN DEL RÉGIMEN DE BENEFICIARIOS EXTRANJEROS.* Las mercancías traídas en admisión con franquicia por los beneficiarios extranjeros quedarán en libre disposición, en los siguientes casos:

- a) Cuando hayan transcurrido dos años completos, contados desde la fecha en que la Aduana haya aceptado el documento de despacho inicial. En este caso las mercancías no causarán los derechos de importación, impuesto a las ventas ni cualquier otro impuesto que pudiese afectar a los demás despachos para el consumo;
- b) Cuando después de seis (6) meses de permanencia de las mercancías en el país, contados en la forma señalada en el literal anterior, estando el beneficiario en funciones, solicite a la Aduana bajo cuya jurisdicción se encuentre, la liquidación de los derechos de importación e impuestos vigentes a esa fecha y cancele las venticuatroavas (24avas) partes correspondientes a cada uno de los meses que falten para cumplir los dos (2) años exigidos para lograr la libre disposición;
- c) Cuando después de seis (6) meses, contados en la forma señalada en el literal a) anterior, por término de misión, el beneficiario deba regresar a su lugar de origen y solicite a la Aduana la liquidación exenta de todo derecho de importación, impuesto a las ventas u otros para obtener la libre disposición, siempre que el término de misión sea certificado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

ARTÍCULO 14. *DERECHOS APLICABLES.* Los derechos de importación e impuesto a las ventas o sus proporciones que cualquier beneficiario deba cancelar, corresponderán a los que estén vigentes al momento en que la Aduana acepta la solicitud de liquidación para obtener la libre disposición y el tipo de cambio corresponderá al día en que se expide el comprobante de pagos respectivo, que será notificado como los demás despachos para el consumo y que deberá ser pagado en el plazo señalado por las normas generales.

El valor de las mercancías y de los vehículos automóviles será el que corresponda a la fecha en que se solicita la libre disposición y deberán aplicarse las mismas normas de rebaja por uso y otras que rijan para las mismas mercancías, cuando se traen mediante declaración normal para consumo.

Si el término de misión se produce antes que las mercancías cumplan seis (6) meses en el país, contados desde la fecha de aceptación de la declaración de despacho primitiva, el beneficiario podrá obtener la libre disposición con el pago total de los derechos de importación e impuesto a las ventas que correspondan a una mercancía normal.

El cumplimiento de los requisitos anteriores será suficiente para que el beneficiario pueda efectuar la venta de las mercancías admitidas con franquicia sin necesidad de actuación alguna de la autoridad competente.

ARTÍCULO 15. *VENTA DE VEHÍCULOS Y MERCANCÍAS DE MISIONES BENEFICIARIAS.* El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá autorizar la venta



de los vehículos automóviles admitidos con franquicia al servicio de las misiones mencionadas en el numeral 2 del artículo 3º, después de un término de 4 años, contados a partir de la fecha de la primera declaración de despacho tramitada ante la Aduana y siempre que estén debidamente matriculados en la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**ARTÍCULO 16. VENTA Y REPOSICIÓN ESPECIAL PARA MISIONES BENEFICIARIAS.** El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá autorizar a las misiones beneficiarias por motivo de reposición, la venta de mercancías que formen parte del menaje admitido con franquicia.

Igualmente, podrá autorizar, antes del plazo general de cuatro (4) años, por motivo de reposición, la venta del vehículo en uso oficial, debiendo pagar los derechos de importación y demás impuestos proporcionales según las normas siguientes:

1. Si el vehículo tiene menos de seis (6) meses de uso, autorizará su venta previo el pago de la totalidad de los derechos de importación, impuesto a las ventas y cualquier otro gravamen de los cuales fue exonerado en el momento de la admisión con franquicia y que figuren en la declaración especial de despacho respectiva que será el documento único de control.

2. Si el vehículo tiene más de seis (6) meses de uso, autorizará su venta previo el pago de las alícuotas mensuales que falten para cumplir el plazo general de los cuatro (4) años (48 meses) contado desde la aceptación por la Aduana de la primera declaración de despacho y calculadas sobre el monto de los derechos de importación e impuestos vigentes a la fecha de la aceptación por la Aduana de la solicitud de liquidación para obtener la libre disposición.

**ARTÍCULO 17. SOLICITUD PREVIA DE LIQUIDACIÓN.** A solicitud de la entidad beneficiaria, la Dirección General de Aduanas expedirá una liquidación señalando el monto total de los impuestos a pagar en el momento de la venta del vehículo y dispondrá de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de solicitud para formular el cobro, que deberá ser cancelado en el plazo que establecen las normas generales.

**ARTÍCULO 18. CANCELACIÓN DEL RÉGIMEN DE BENEFICIARIOS NACIONALES.** El funcionario diplomático colombiano acreditado en forma permanente en una misión en el exterior que al término de la misma regrese al país podrá vender su menaje y vehículo automóvil, con la sola posesión de la declaración de admisión con franquicia o la declaración normal para el consumo, según corresponda.

Estas ventas no necesitarán autorización alguna.

**ARTÍCULO 19. CANCELACIÓN ESPECIAL.** Los beneficiarios señalados en el numeral 1 y 2 del artículo 3º de este Decreto, en casos de hurto o accidente que signifique la pérdida total del vehículo automóvil, presentarán ante la Aduana Regional correspondiente una certificación de la denuncia formulada ante las autoridades o de la aceptación del hecho por la compañía de seguros involucrada, para que se cancele la correspondiente admisión con franquicia. El Ministerio de Relaciones Exteriores con base en dicha cancelación podrá otorgar su conformidad para que se tramite una nueva admisión con franquicia.

**ARTÍCULO 20. PETICIÓN ESPECIAL EN CASO DE MUERTE.** Cuando debido al deceso de un diplomático nacional o extranjero, su viuda o viudo, o sus herederos

legítimos soliciten alguna franquicia que le hubiere correspondido según lo dispuesto en este Decreto, el Ministerio de Relaciones Exteriores, le concederá a los extranjeros la que corresponda al término de la misión y a los nacionales la que corresponda al plazo máximo de servicio en el exterior. La Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público velará por su aplicación preferente.

**ARTÍCULO 21. TRASPASO DE VEHÍCULOS EN ADMISIÓN CON FRANQUICIA.** Cuando un vehículo, despachado mediante declaración de admisión con franquicia, sea adquirido por quien tenga los mismos derechos que el beneficiario, este deberá obtener una autorización de la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, para efectuar dicho traspaso. Este hecho transferirá al adquirente los beneficios ya devengados y no causará el pago de los derechos de importación, impuesto a las ventas o cualquier otro impuesto que se establezca. La Dirección General del Protocolo comunicará la transacción autorizada a la Dirección General de Aduanas para que esta pueda actualizar los antecedentes y realizar el control que le corresponde.

**ARTÍCULO 22. CONTROL DE LA ADUANA.** Corresponde a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la liquidación y recaudo de los impuestos que se causen y la investigación de cualquier infracción producida en la aplicación de las normas aquí establecidas.

**ARTÍCULO 23. DEROGATORIA.** El presente Decreto deroga el Decreto 3135 de 1956, el Decreto 232 de 1967, el Decreto 116 de 1982, el Decreto 2399 de 1986 y los artículos 19, 20 y 21 del Decreto 2057 de 1987.

**ARTÍCULO 24. VIGENCIA.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de septiembre de 1991.

## DECRETO 2740 DE 1993

(diciembre 31)

### POR EL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA DEVOLUCIÓN DE IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS A DIPLOMÁTICOS, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y MISIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 11 y 20 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia y en especial lo dispuesto por el artículo 851 del Estatuto Tributario,

DECRETA:

Artículo 1º. *EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS A DIPLOMÁTICOS, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y MISIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES.*

Las Misiones Diplomáticas y Consulares, los Organismos Internacionales y las Misiones de Cooperación y Asistencia Técnica, gozarán de la exención del impuesto sobre las ventas en Colombia de conformidad con lo dispuesto en los tratados, Convenios, Convenciones o acuerdos internacionales vigentes que hayan sido incorporados a la legislación interna, y a la falta de estas con base en la más estricta reciprocidad internacional.

Artículo 2º. *COMPETENCIA*. Las solicitudes de devolución por concepto de adquisiciones efectuadas en Colombia a responsables del impuesto sobre las ventas deberán ser suscritas por el Jefe de la Misión Diplomática o por el Representante del Organismo Internacional y presentadas ante la Administración Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales de Grandes Contribuyentes de Santafé de Bogotá.

Artículo 3º. *INFORMACIÓN A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROTOCOLO*. Para la efectividad de la devolución consagrada en este Decreto, la Dirección General de Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores deberá informar a la Administración Especial de Impuestos y Aduanas de Grandes Contribuyentes de Santafé de Bogotá, lo siguiente:

1. Relación general de las Misiones Diplomáticas y consulares acreditadas ante el Gobierno de Colombia.
2. Relación general de los Organismos Internacionales, y las Misiones de Cooperación y asistencia técnica acreditadas ante el Gobierno de Colombia amparadas por convenios que consagran privilegios de orden fiscal, vigentes e incorporados a la legislación interna.
3. Nombre de los Jefes de Misión o Representantes de Organismos Internacionales que se encuentran ejerciendo las funciones del cargo, así como los nombres de quienes hagan sus veces en caso de ausencia o cambio del titular.

Parágrafo. La información a que se refiere este artículo deberá suministrarse a la Administración Especial de Impuestos y Aduanas de Grandes Contribuyentes de Santafé de Bogotá a más tardar el 30 de noviembre del año en curso y se actualizará cuando se presenten modificaciones a su contenido.

Artículo 4º. *REQUISITOS*. La solicitud de devolución deberá presentarse diligenciando el formato correspondiente por períodos bimestrales conforme lo preceptúa el artículo 600 literal b) del Estatuto Tributario, indicando el fundamento legal que le concede la exención respectiva, anexando:

- a) Relación de cada una de las facturas que dan derecho a exención por el período objeto de solicitud en la que se indique el número de la factura, nombre o razón social, NIT, fecha de expedición, valor y monto del impuesto sobre las ventas. No serán admisibles facturas que hubieran sido expedidas con anterioridad superior a un año, contado desde la fecha de presentación de la documentación ante la Administración Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales de Grandes Contribuyentes de Santafé de Bogotá.
- b) El valor global de las mismas.
- c) El monto del impuesto objeto de devolución.
- d) La constancia de que las facturas tienen discriminado el impuesto sobre las ventas y cumplen los demás requisitos exigidos por la ley.

En el caso de los Organismos Internacionales la solicitud deberá estar firmada por el Representante Legal del Organismo respectivo.

Artículo 5º. *TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN.* El término para efectuar las devoluciones de que trata el presente Decreto será el consagrado en el artículo 855 del Estatuto Tributario, contado a partir de la radicación de la solicitud en debida forma ante la Administración Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales de Grandes Contribuyentes de Santafé de Bogotá.

Artículo 6º. *VERIFICACIÓN DE LAS DEVOLUCIONES.* La Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Grandes Contribuyentes de Santafé de Bogotá verificará dentro del término para devolver el cumplimiento de los requisitos legales de que trata el presente Decreto. Para tal efecto podrá efectuar las investigaciones pertinentes, realizando cruces de información con los proveedores que expidieron las facturas tendientes a verificar el cumplimiento de los requisitos legales de que trata el artículo 617 del Estatuto Tributario, fecha de expedición y monto del impuesto sobre las ventas pagado.

Artículo 7º. *AUTO INADMISORIO.* Cuando las solicitudes no cumplan con los requisitos señalados en el artículo 4º del presente Decreto la Administración proferirá Auto Inadmisorio dentro del mismo término señalado en el artículo 858 del Estatuto Tributario contado a partir de la radicación de la solicitud en debida forma ante la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Grandes Contribuyentes de Santafé de Bogotá.

Artículo 8º. *RECHAZO DE LA SOLICITUD.* Las solicitudes de devolución deberán rechazarse definitivamente en los siguientes casos:

1. Cuando las facturas tengan una fecha de expedición superior a un año, teniendo como referencia la fecha de radicación de la solicitud.
2. Cuando el período solicitado ya haya sido objeto de devolución.
3. Cuando el solicitante no goce de exención.
4. Cuando ocurra alguna de las causales contempladas en el artículo 857 del Estatuto Tributario.

Artículo 9º. *ARTÍCULO TRANSITORIO.* A partir de la vigencia del presente Decreto y hasta el 30 de marzo de 1994, deberán tramitarse por la Administración Especial de Impuestos y Aduanas de Grandes Contribuyentes de Santafé de Bogotá, las solicitudes pendientes de Devolución a que se refiere este Decreto que se encuentren en la Dirección General de Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, cualquiera que haya sido la fecha de su radicación.

Para tal efecto la Dirección General de Protocolo deberá entregar a la Administración Especial de Impuestos y Aduanas de Grandes contribuyentes de Santafé de Bogotá, todas las solicitudes de trámite a más tardar el 28 de febrero de 1994.

Artículo 10. *VIGENCIA Y DEROGATORIA.* El presente Decreto rige desde la fecha de su publicación y deroga los artículos 17 del Decreto 1813 de 1984 y 37 del Decreto 2076 de 1992, y demás normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D. C., a 31 de diciembre de 1993.

# DECRETO 4660 DE 2007

(noviembre 29)

## POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY 863 DE 2003.

El Presidente de la República de Colombia

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 58 de la Ley 863 de 2003

DECRETA:

Artículo 1°. *Información que deben suministrar las entidades públicas o privadas que celebren convenios de cooperación y asistencia técnica.* A partir del 1° de enero de 2008 las entidades públicas o privadas que celebren convenios de cooperación y asistencia técnica para el apoyo y ejecución de sus programas o proyectos, con organismos internacionales, deberán enviar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, una relación mensual de todos los contratos vigentes con cargo a estos convenios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 58 de la Ley 863 de 2003;

La información deberá contener:

1. Identificación de los convenios en ejecución.
2. Relación de los contratos que se celebren en desarrollo de cada uno de los convenios, indicando el valor total y el término de ejecución de cada uno.
3. Relación mensual de los pagos efectuados en virtud de los contratos, discriminando:
  - a) Nombre, NIT y dirección del beneficiario del pago;
  - b) Concepto del pago;
  - c) Valor del pago;
  - d) Monto de las retenciones en la fuente practicadas a título de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;
  - e) Valor del impuesto sobre las ventas descontable correspondiente al periodo que se reporta.

Parágrafo. La información a que se refiere el presente artículo, deberá ser enviada a más tardar el último día hábil del mes siguiente al periodo objeto de reporte.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* El presente decreto rige a partir del 1° de enero de 2008, previa su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 537 de 2004.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 29 de noviembre de 2007.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Óscar Iván Zuluaga Escobar

# Normas

## sobre visas

### DECRETO 4000 DE 2004

(noviembre 30)

POR EL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES SOBRE LA  
EXPEDICIÓN DE VISAS, CONTROL DE EXTRANJEROS  
Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA  
DE MIGRACIÓN

#### PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1º. Es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de la soberanía del Estado, autorizar el ingreso y la permanencia de extranjeros al país.

Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección del Protocolo y del Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine, de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de la República, según el caso, otorgar, negar o cancelar visas.

Los requisitos para el otorgamiento de todas y cada una de las clases y categorías de visas se establecerán y modificarán mediante resolución Ministerial.

El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá, mediante acto administrativo, ampliar o limitar la facultad concedida a las Misiones Diplomáticas y a las Oficinas Consulares para expedir visas.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales, el ingreso, permanencia y/o salida de extranjeros del territorio nacional, se regirá por las disposiciones de este decreto y por las políticas establecidas por el Gobierno Nacional.

Artículo 2º. De conformidad con el artículo 22 de la Ley 43 de 1993, el nacional colombiano que goce de doble nacionalidad, se someterá en el territorio nacional a la Constitución Política y a las leyes de la República. En consecuencia, su ingreso al territorio, su permanencia y su salida deberán hacerse siempre en calidad de colombiano, debiendo identificarse como tal en todos sus actos civiles y políticos.

Artículo 3º. El Ministerio de Relaciones Exteriores fijará la política migratoria. La Comisión Nacional Intersectorial de Migración actuará como órgano coordinador y orientador del Gobierno Nacional en la ejecución de la política migratoria del país.

La planeación de la inmigración tendrá en cuenta los planes de desarrollo e inversión globales o sectoriales, públicos o privados, para determinar las actividades, las profesiones, las zonas de instalación, los aportes de capital y de otro orden que deban efectuar los extranjeros, cuando se considere conveniente su admisión al país a través de programas de inmigración planificada.

La inmigración se regulará de acuerdo con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitarias y demás de interés para el Estado colombiano.

Preferentemente se fomentará el ingreso de inmigrantes en los siguientes casos:

3.1. Cuando se trate de personas que por su experiencia, su calificación técnica, profesional o intelectual, contribuyan al desarrollo de actividades económicas, científicas, culturales o educativas de utilidad o beneficio para el país o que se incorporen a actividades o programas de desarrollo económico o de cooperación internacional definidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para cuya ejecución no se cuente con nacionales capacitados en el país o sean insuficientes para satisfacer la demanda.

3.2. Cuando aporten capitales para ser invertidos en el establecimiento de empresas de interés para el país o en actividades productivas que generen empleo, incrementen o diversifiquen las exportaciones de bienes y servicios o se consideren de interés nacional.

Artículo 4º. La política migratoria evitará el ingreso y permanencia irregular de extranjeros; así como la presencia de extranjeros que comprometa el empleo de trabajadores nacionales o que por su cantidad y distribución en el territorio nacional, configure un problema con implicaciones políticas, económicas, sociales o de seguridad que afecten al Estado colombiano.

Artículo 5º. La Visa es la autorización concedida a un extranjero para el ingreso y permanencia en el territorio nacional otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 6º. El permiso de ingreso y permanencia en el territorio nacional es la autorización expedida por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al extranjero que no requiera la Visa de Visitante, de conformidad con lo señalado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 11. El titular de visa que desee prorrogar su permanencia en el territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos, deberá solicitar la nueva visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o ante las Oficinas Consulares de la República, con antelación al vencimiento de la misma.

Artículo 12. La visa otorgada al extranjero, cualquiera que fuese su clase o categoría, no supone la admisión incondicional de este al territorio nacional.

Cuando por razones de seguridad o de orden público así lo determine el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad, el extranjero deberá obtener permiso de esta última entidad, para ingresar, transitar o

permanecer en determinadas zonas del territorio nacional.

Artículo 13. Para efectos del presente decreto, se considera que tiene domicilio en Colombia el extranjero titular de Visa de Residente. En consecuencia, el término para poder obtener la nacionalidad colombiana por adopción se contará a partir de la fecha de expedición de la correspondiente Visa de Residente.

### Solicitud de visa

Artículo 14. La solicitud de visa deberá cumplir con los requisitos que establezca el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 15. Cualquier inexactitud en los datos contenidos en la solicitud será causal de negación o cancelación de la visa o inadmisión al territorio nacional.

Artículo 19. Negada una visa, solamente se podrá presentar una nueva solicitud transcurridos seis meses, contados a partir de la fecha en que se comunicó la negativa de la visa, a menos que se presenten nuevos elementos que den lugar a recibir la nueva solicitud antes del tiempo mencionado. Contra el acto administrativo que niegue el otorgamiento de una visa no procede recurso alguno.

### Clases y categorías de visas

Artículo 21. Las visas que se expiden en virtud de lo establecido en el presente decreto son de las siguientes clases y categorías:

| CLASES        | CATEGORÍAS                                                   | CÓDIGO |
|---------------|--------------------------------------------------------------|--------|
| 1. CORTESÍA   |                                                              | CO     |
| 2. NEGOCIOS   |                                                              | NE     |
| 3. TRIPULANTE |                                                              | BA     |
| 4. TEMPORAL   |                                                              |        |
|               | - TRABAJADOR                                                 | TT     |
|               | - CÓNYUGE, O COMPAÑERO (A) PERMANENTE DE NACIONAL COLOMBIANO | TC     |
|               | - PADRE O MADRE DE NACIONAL COLOMBIANO                       | TP     |
|               | - RELIGIOSO                                                  | TR     |
|               | - ESTUDIANTE                                                 | TE     |
|               | - ESPECIAL                                                   | TS     |
|               | - REFUGIADO O ASILADO                                        | TA     |
| 7. RESIDENTE  |                                                              |        |
|               | - COMO FAMILIAR DE NACIONAL COLOMBIANO                       | RN     |
|               | - CALIFICADO                                                 | RC     |
|               | - INVERSIONISTA                                              | RI     |
| 8. VISITANTE  |                                                              |        |
|               | - TURISMO                                                    | TU     |
|               | - VISITANTE TECNICO                                          | VT     |
|               | - VISITANTE TEMPORAL                                         | VE     |

### Visa de cortesía

Artículo 22. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, la Visa de Cortesía podrá ser expedida al extranjero que pretenda ingresar al territorio nacional por el Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine



hasta por el término de un (1) año y por las Misiones Diplomáticas o las Oficinas Consulares hasta por el término de noventa (90) días, para múltiples entradas, en los siguientes casos:

22.1 En razón de su especial prestancia intelectual, profesional, cultural, académica, científica, política, empresarial, comercial, social, deportiva o artística;

22.2 Al que pretenda ingresar en virtud de intercambios, programas o actividades relacionadas con las áreas enunciadas anteriormente y que sean patrocinados por entidades o instituciones públicas o privadas;

22.3 A los funcionarios, expertos, técnicos o empleados de organismos internacionales a quienes se haya establecido la expedición de esta visa en virtud de un Convenio o Acuerdo Internacional;

22.4 Al extranjero, cónyuge o compañero(a) permanente de funcionario al servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores;

22.5 Al extranjero, nacional de un país con el cual Colombia ha suscrito o suscriba un Convenio, Acuerdo o Canje de Notas referente a facilitación migratoria para empresarios, representantes legales, directivos, ejecutivos u hombres de negocios;

22.6 A los estudiantes, practicantes, docentes y asistentes de idiomas que ingresen al país en virtud de Acuerdos de Cooperación suscritos por el Gobierno de Colombia con otros países o promovidos por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", Icetex;

22.7 Al titular de pasaporte diplomático que ingrese al país a desarrollar actividades diferentes a las diplomáticas;

22.8 Al extranjero que venga al país bajo los auspicios de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La solicitud de Visa de Cortesía debe realizarla expresamente esta entidad internacional.

### Visa temporal

Artículo 28. La Visa Temporal podrá ser otorgada para múltiples entradas por el Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine o las Oficinas Consulares de la República, al extranjero que pretenda desarrollar alguna de las actividades comprendidas en el presente Título.

Parágrafo. La vigencia de la Visa Temporal terminará si el extranjero se ausenta del territorio nacional por un término superior a ciento ochenta (180) días continuos.

Artículo 29. La Visa Temporal sólo se podrá solicitar por primera vez ante una Oficina Consular de la República.

Se entiende que una Visa Temporal se solicita por primera vez, cuando:

29.1 El solicitante haya sido titular de Visa Temporal y no presentó nueva solicitud con antelación al vencimiento de la visa de que era titular, o no haya solicitado salvoconducto.

29.2 El solicitante no haya sido titular de Visa Temporal.

29.3 El solicitante haya sido titular de permiso o visa en categoría visitante.

Se exceptúan de lo establecido en el presente artículo la Visa Temporal en las categorías Padre o Madre de Nacional Colombiano, Cónyuge o Compañero(a) Permanente de Nacional Colombiano(a), Estudiante, Refugiado o Asilado y las Especiales para Pensionados y Tratamiento médico, o quien detente la calidad de beneficiario de conformidad con lo señalado en el presente Decreto, las cuales podrán ser expedidas por primera vez en Colombia.

### Visa temporal trabajador

Artículo 30. La Visa Temporal Trabajador podrá ser expedida por el Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine o las Oficinas Consulares de la República, en los siguientes casos:

30.1 Al extranjero contratado por empresa, entidad o institución, pública o privada, o persona natural, que pretenda ingresar o permanecer en el país para efectuar un trabajo o actividad en su especialidad, o prestar capacitación técnica.

30.2 Al extranjero que pretenda ingresar o permanecer en el país, en virtud de acuerdos académicos celebrados entre instituciones de educación superior, o acuerdos interadministrativos en áreas especializadas. Dicho extranjero deberá comprobar su idoneidad, mediante la presentación del título debidamente convalidado o certificaciones de trabajo cuando no sea profesional.

30.3 Al periodista extranjero contratado por agencia de noticias o de información nacional o internacional, o al que tenga calidad de corresponsal, lo cual deberá estar debidamente acreditado.

30.4 Al extranjero integrante de un grupo artístico, deportivo o cultural contratado en razón de su actividad, cuando esta sea remunerada.

30.5 Al extranjero nombrado por un órgano o entidad del Estado.

30.6 A los directivos, técnicos y personal administrativo de entidad pública o privada extranjera, de carácter comercial o industrial, trasladados desde el exterior, para cubrir cargos específicos en sus empresas.

30.7 A los voluntarios y misioneros que no hagan parte de la jerarquía de una iglesia, confesión, denominación religiosa, federación, confederación o asociación de ministros religiosos.

30.8 Al extranjero que sin estar vinculado laboralmente con empresa domiciliada en Colombia, preste sus servicios en el desarrollo de proyectos específicos solicitados por empresas domiciliadas en el territorio nacional.

Artículo 31. La Visa Temporal Trabajador se expedirá a solicitud y bajo la responsabilidad de la empresa, entidad, institución o persona natural que avale la petición.

Artículo 32. La Visa Temporal Trabajador podrá otorgarse hasta por el término de dos (2) años, para múltiples entradas, salvo para la visa establecida en el numeral 30.4 del presente Decreto, la cual se expedirá hasta por seis (6) meses.

### Visa temporal especial

Artículo 41. La Visa Temporal Especial podrá ser otorgada por el Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine o por las Oficinas

Consulares de la República, al extranjero que pretenda ingresar al territorio nacional en cualquiera de los siguientes casos:

41.1 Para tratamiento médico cuando este no sea posible realizarlo dentro de los términos de la Visa de Visitante o el Permiso de Ingreso.

41.2 Para intervenir en procesos administrativos o judiciales.

41.3 Como socio o propietario de establecimiento de comercio o de sociedad comercial debidamente constituida y registrada en la respectiva Cámara de Comercio con domicilio en Colombia.

41.4 Como pensionado.

41.5 Como rentista.

41.6 Como cooperante o voluntario de entidad sin ánimo de lucro u Organización No Gubernamental, ONG, o a quien debidamente presentado por un Organismo Internacional o una Misión Diplomática, señale que viene al país a desarrollar labores de beneficio social, asistencia, verificación, observación o ayuda humanitaria.

41.7 Para trámites de adopción.

41.8 Para el ejercicio de oficios y actividades de carácter independiente.

41.9 Para el ejercicio de ocupaciones o actividades no previstas en el presente Decreto.

En los casos del numeral 41.6, las Oficinas Consulares de la República deberán obtener autorización previa del Ministerio de Relaciones Exteriores para otorgar la visa.

Artículo 42. La vigencia de esta visa será hasta por un (1) año, para múltiples entradas, salvo los casos de los numerales 41.3 y 41.6 del presente decreto, en que podrá otorgarse hasta por dos (2) años con múltiples entradas.

### Visa de visitante

Artículo 43. La Visa Visitante se clasifica en: Visitante Turista, Visitante Temporal y Visitante Técnico, y se otorgará a los nacionales de los países que requieren visa de conformidad con lo que establezca el Ministerio de Relaciones Exteriores, que pretendan ingresar al país sin el ánimo de establecerse en él, con el propósito de desarrollar alguna de las actividades que se indican en el presente artículo.

La Visa Visitante Turista por primera vez será otorgada por las Oficinas Consulares de la República al extranjero que pretenda ingresar al país con el único propósito de desarrollar actividades de descanso o esparcimiento. Cuando no sea por primera vez, igualmente, podrá ser otorgada por el Grupo Interno que el Ministro de Relaciones Exteriores determine o las Oficinas Consulares de la República. Esta Visa podrá expedirse hasta por el término máximo de ciento ochenta (180) días calendario dentro del mismo año calendario y permitirá a su titular múltiples entradas.

La Visa Visitante Temporal por primera vez será otorgada por las Oficinas Consulares de la República al extranjero que pretenda ingresar al país sin el ánimo de establecerse en él, con el propósito de desarrollar actividades de carácter periodístico para cubrir

un acontecimiento especial, al periodista, reportero, camarógrafo o fotógrafo o a quien haga parte del equipo periodístico y acredite tal calidad; para efectuar contactos y actividades comerciales o empresariales; para participar en actividades académicas, en seminarios, conferencias, simposios, exposiciones; cursos o estudios no regulares, que en todo caso no superen un semestre académico; para presentar entrevistas en un proceso de selección de personal, en entidades públicas o privadas; para tratamiento médico; para eventos deportivos, científicos o culturales no remunerados.

En todo caso, siempre y cuando no exista vínculo laboral.

De igual forma se podrá otorgar Visa Visitante Temporal por primera vez por las Oficinas Consulares de la República a los extranjeros que vengan a prestar capacitación a entidades públicas o privadas, caso en el cual la vigencia no podrá ser superior a cuarenta y cinco (45) días calendario dentro del mismo año calendario.

La Visa Visitante Técnico por primera vez, podrá ser otorgada por las Oficinas Consulares de la República, al extranjero que pretenda ingresar al país para prestar servicios técnicos urgentes a entidades públicas o privadas, previa presentación de una carta de responsabilidad de la entidad, en la que se justifique la urgencia del servicio requerido, caso en el cual la vigencia no podrá ser superior a cuarenta y cinco (45) días calendario dentro del mismo año calendario.

Parágrafo. Los nacionales de aquellos países con los cuales Colombia ha suscrito convenios sobre exención de visa no requieren de esta para ingresar al país en calidad de visitante. Igualmente, no requerirán esta visa los nacionales de los países que el Ministerio de Relaciones Exteriores determine mediante Resolución Ministerial.

Artículo 44. La Visa Visitante Temporal se expedirá hasta por el término máximo de ciento ochenta (180) días calendario dentro del mismo año calendario y permitirá a su titular múltiples entradas.

En el evento de haberse otorgado la Visa Visitante o el Permiso de Ingreso y Permanencia de que trata el presente decreto, por un término inferior a los anteriormente mencionados, el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá expedir nueva visa o el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, podrá prorrogar el permiso hasta completar los cuarenta y cinco (45) días calendario o hasta completar los ciento ochenta (180) días calendario dentro del mismo año calendario, según el caso.

Podrá otorgarse una nueva Visa de Visitante Técnico en casos excepcionales, cuando los hechos sean de notorio y público conocimiento, hasta por el término que sea necesario para solucionar la urgencia.

El extranjero podrá permanecer en el país durante los cuarenta y cinco (45) o ciento ochenta (180) días calendario continuos o hacer uso de los mismos en intervalos, dentro del mismo año calendario. Se entenderá que los intervalos se sujetarán a la vigencia de la visa, si esta ya terminó, el extranjero deberá pedir otro tipo de visa para ingresar y permanecer en el país, ante una Oficina Consular de la República.

Artículo 45. El extranjero titular de Visa Visitante o de Permiso de Ingreso y Permanencia no podrá solicitar en el territorio nacional la expedición de ninguna otra clase de visa, salvo lo dispuesto en el artículo 29 del presente Decreto.

Artículo 46. El extranjero que ingrese al país con Visa Visitante o Permiso de Ingreso y Permanencia en calidad de visitante, en cualquiera de sus categorías, no podrá

devengar salarios provenientes de personas naturales o jurídicas establecidas en el país, ni podrá realizar actividades que estén amparadas por otro tipo de visa.

### Permiso de ingreso y permanencia

Artículo 56. El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, podrá otorgar permiso de ingreso y permanencia a los visitantes extranjeros, cuando no se exija visa para su entrada al país, previa presentación del pasaje de salida.

Considérase visitante al extranjero que pretenda ingresar al país sin ánimo de establecerse en el territorio nacional, con el fin de realizar las actividades de conformidad con la siguiente clasificación:

56.1 Visitante Turista. Para ejercer actividades de descanso o esparcimiento, hasta por el término de noventa (90) días calendario prorrogable hasta por noventa (90) días más dentro del mismo año calendario.

56.2 Visitante Temporal. Para el extranjero que participe en actividades académicas, en seminarios, conferencias, simposios, exposiciones; cursos, estudios no regulares que en todo caso no superen un semestre académico; para tratamiento médico; para presentar entrevistas en un proceso de selección de personal en entidades públicas o privadas; para adelantar contactos comerciales y/o empresariales, hasta por ciento ochenta (180) días calendario dentro del mismo año calendario.

En los casos de actividades académicas, seminarios, conferencias, simposios, exposiciones, cursos o estudios el extranjero deberá presentar a su ingreso carta de invitación, inscripción o aceptación de la correspondiente entidad.

Para el otorgamiento de permiso Visitante Temporal a extranjeros que pretendan participar en eventos deportivos, científicos o culturales no remunerados y gratuitos, se requerirá que la entidad o institución correspondiente expida una solicitud en la que se responsabilice y justifique la presencia del extranjero en el territorio nacional hasta por el término del evento, la cual deberá ser presentada al momento de ingreso del extranjero al país; dicho permiso podrá ser prorrogado, a criterio del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, sin que supere los ciento ochenta (180) días calendario dentro del mismo año calendario.

El permiso Visitante Temporal a extranjeros que pretendan desarrollar actividades de carácter periodístico para cubrir un acontecimiento especial, al periodista, reportero, camarógrafo o fotógrafo o quien haga parte de un equipo periodístico y acredite tal calidad, se podrá otorgar hasta por el término del evento a cubrir, prorrogable previa sustentación por escrito ante el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

De igual forma, se podrá otorgar permiso de Visitante Temporal a los extranjeros que vengan a prestar capacitación a entidades públicas o privadas, previa presentación de una carta de responsabilidad de la entidad ante el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, justificando la presencia del extranjero. El término por el cual se otorgará este permiso será hasta por treinta (30) días calendario que podrán ser prorrogados hasta por quince (15) días calendario más, en un mismo año calendario.

Si la entidad solicitante del servicio considera indispensable la permanencia del extranjero que presta la capacitación deberá presentar solicitud de Visa Temporal Trabajador a que se refiere el artículo 30 del presente Decreto, ante una Oficina Consular de la República.

56.3 Permiso Visitante Técnico. Se podrá otorgar permiso de visitante técnico al extranjero que a juicio de la autoridad migratoria deba ingresar al territorio nacional para prestar servicios técnicos urgentes a entidades públicas o privadas, previa presentación de una carta de responsabilidad de la entidad en la que se justifique la urgencia del servicio requerido.

El término por el cual se otorgará este permiso será hasta por treinta (30) días calendario que podrán ser prorrogados hasta por quince (15) días calendario más o hasta el término requerido, cuando los hechos que originaron su solicitud sean de notorio y público conocimiento con ocasión al orden público.

Parágrafo. Para efecto del control migratorio se entenderá por año calendario el periodo comprendido entre el primero (1º) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre. Ningún extranjero que ingrese al país en calidad de visitante turista o visitante temporal podrá permanecer por más de ciento ochenta (180) días continuos o discontinuos dentro del mismo año calendario

Artículo 57. Las personas que deban desembarcar en el territorio nacional para dirigirse a otro país, solo requerirán el permiso de ingreso expedido por la autoridad migratoria por el término necesario, siempre que se trate de extranjeros que no requieran visa para ingresar al país.

Artículo 58. En cualquier momento la autoridad migratoria podrá limitar la permanencia autorizada o revocar el permiso de ingreso.

Artículo 59. De conformidad con lo dispuesto en tratados internacionales, cuando se trate de tránsito fronterizo, para el ingreso de extranjero nacional o residente de país vecino solo se requerirá el correspondiente permiso de ingreso otorgado por la autoridad migratoria, previa presentación del documento de identificación válido en su país.

Para los efectos del presente Decreto, se entiende por tránsito fronterizo el paso circunstancial de personas residentes en las localidades fronterizas a Colombia, que autoriza al extranjero para movilizarse dentro de la zona frontera colombiana y por los sitios determinados por el Gobierno Nacional.

### Registro, documentación y control

Artículo 74. Los titulares de visa cuya vigencia sea superior a tres (3) meses, así como los beneficiarios de las mismas en los términos del artículo 53 del presente Decreto, salvo el titular de Visa Preferencial, deberán inscribirse en el registro de extranjeros que se lleva en la Subdirección de Extranjería o en las Direcciones Seccionales y Puestos Operativos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, dentro del plazo de quince (15) días calendario siguientes contados a partir de su ingreso al país o de la fecha de expedición de la visa si esta se obtuvo dentro del territorio nacional.

Artículo 75. El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, llevará de cada extranjero que se deba documentar en el territorio nacional, un archivo civil que contendrá los datos biográficos, reseña decadactilar y la información que determine como autoridad migratoria.

De igual forma llevará un registro judicial y un archivo prontuarial de los extranjeros vinculados y/o condenados por autoridad judicial competente.

Artículo 77. Con base en el registro de extranjeros, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, expedirá a los mayores de edad un documento de identidad,

denominado Cédula de Extranjería.

Se expedirá cédula de extranjería a los titulares de visas con vigencia superior a tres (3) meses, excepto a los visitantes y titulares de Visa Preferencial.

La cédula de extranjería expedida a quienes se les haya otorgado visa con vigencia indefinida deberá ser renovada cada cinco (5) años.

Las características de la cédula de extranjería serán establecidas por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Artículo 78. Los titulares de Visa Preferencial se identificarán con el carné expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los titulares de las otras categorías de visas que deban registrarse ante el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, se identificarán dentro del territorio nacional con la respectiva cédula de extranjería. Los demás extranjeros se identificarán con el pasaporte vigente.

Artículo 79. El extranjero que deba registrarse comunicará al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre cualquier cambio de residencia o domicilio dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho.

Artículo 83. Todo empleador o contratante que vincule, contrate, emplee o admita a un extranjero, deberá exigirle la presentación de la visa que le permita desarrollar la actividad, ocupación u oficio autorizado en la misma. Asimismo, deberá solicitar la cédula de extranjería cuando se esté en la obligación de tramitarla en cumplimiento de los requisitos migratorios e informar por escrito al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, sobre su vinculación, contratación o admisión, y de su desvinculación o la terminación del contrato, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la iniciación o terminación de labores.

Se exceptúa de estas obligaciones a los contratantes o empresarios de espectáculos públicos, culturales o deportivos, cuando la permanencia en el territorio nacional se limite a las respectivas presentaciones, en cuyo caso exigirán la visa correspondiente e informarán al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, por escrito, con mínimo cinco (5) días calendario de antelación a la realización del espectáculo.

Todo empleador o contratante que admita a un extranjero o le permita realizar actividades económicas, deberá suministrar la información que le solicite la autoridad de control migratorio.

Los establecimientos educativos deberán exigir a los estudiantes extranjeros de cursos regulares la visa que los faculte para realizar sus estudios antes de la iniciación de clases e informar por escrito al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, de la matrícula de estudiantes extranjeros y de la terminación definitiva de sus estudios dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la ocurrencia de los mismos.

Toda entidad, federación, confederación, asociación, comunidad, congregación u otra entidad de carácter religioso, deberá informar por escrito al DAS, del ingreso y retiro del extranjero de las mismas, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a su ocurrencia.

Artículo 84. Toda entidad sin ánimo de lucro, Organización No Gubernamental

ONG, Misión Diplomática u organismo internacional, que admita a un extranjero como cooperante o voluntario, con el fin de desarrollar labores de beneficio social, asistencia, verificación, observación, ayuda humanitaria, deberá informar por escrito al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, dentro de los quince (15) días calendario siguientes del ingreso o iniciación de actividades del extranjero y de la terminación de las mismas.

Artículo 85. El extranjero deberá ejercer la profesión, oficio, actividad u ocupación autorizada en la visa para el empleador o contratante que avaló su solicitud.

El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá efectuar su cambio o autorizar el ejercicio de otra profesión, oficio, actividad u ocupación, previo cumplimiento de las condiciones establecidas para el efecto de acuerdo con lo estipulado en el artículo 116 del presente Decreto. Dicho cambio deberá ser comunicado por el extranjero personalmente al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al mismo.

Artículo 86. El empleador o contratante, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes que se desprendan del cumplimiento del contrato, deberá sufragar los gastos de regreso al país de origen o al último país de residencia del extranjero contratado o vinculado, así como los de su familia o beneficiarios a la terminación del contrato o vinculación o cuando proceda la cancelación de la visa, la deportación o la expulsión.

Cesará su obligación cuando el extranjero obtenga Visa Temporal en las categorías de cónyuge o compañero de nacional colombiano, padre o madre de nacional colombiano o visa de residente.

## RESOLUCIÓN 255 DE 2005

(enero 26)

POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS REQUISITOS PARA TODAS Y CADA UNA DE LAS CLASES Y CATEGORÍAS DE VISAS CONSAGRADAS EN EL DECRETO 4000 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2004, Y SE DICTAN ALGUNAS DISPOSICIONES SOBRE SU EXPEDICIÓN

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

en ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004 y el Decreto 110 del 21 de enero de 2004,

CONSIDERANDO

Que de acuerdo con el inciso tercero del Artículo 1º del Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004, que establece que: “ ... Los requisitos para el otorgamiento de todas y cada una de las clases y categorías de visas se establecerán y modificarán mediante resolución Ministerial ...”.



## RESUELVE

TÍTULO I  
CAPÍTULO I

## Disposiciones generales

ARTÍCULO 1º.- Los requisitos para todas y cada una de las clases y categorías de las visas establecidas en el Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004, “Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración” serán los indicados en la presente Resolución.

CAPÍTULO II  
De la solicitud de visa

ARTÍCULO 2º.- La solicitud de visa deberá ser tramitada directamente por el extranjero o por la entidad o empresa donde presta sus servicios, está vinculado o lo patrocina o por su representante legal, o por el apoderado debidamente autorizado con poder y firma autenticada del extranjero y presentación personal del apoderado con exhibición de su documento de identificación ante la oficina expedidora de la visa. En todo caso, el formulario de solicitud deberá estar firmado por el extranjero solicitante.

Cuando se trate de grupos artísticos, culturales o deportivos, la solicitud podrá ser tramitada por quien haya suscrito el respectivo contrato como su representante o apoderado. Para efectos de la representación de incapaces se aplicarán las disposiciones legales vigentes.

CAPÍTULO III  
Requisitos generales de la solicitud de visa

ARTÍCULO 3º.- Para todas y cada una de las clases y categorías de visas, el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos generales:

1. Presentar su pasaporte con vigencia mínima de tres (3) meses, en buen estado, con hojas en blanco, y fotocopia de las páginas usadas del mismo o, documento de viaje válido, según el caso.
2. Diligenciar correctamente el formulario de solicitud.
3. Anexar los requisitos para la visa que solicita, según el caso.
4. Anexar dos (2) fotografías recientes, de frente, a color, fondo claro.

PARÁGRAFO. Registros civiles de nacimiento y de matrimonio, diplomas y certificados de estudio, y documentos públicos expedidos en el exterior, deberán ser debidamente traducidos al castellano, autenticados ante el respectivo funcionario Consular de la República y legalizados ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo establecido por las normas del Código de Procedimiento Civil o apostillados cuando corresponda.

CAPÍTULO IV  
Requisitos especiales de la solicitud de visaSECCIÓN PRIMERA  
De la visa de cortesía

ARTÍCULO 4º.- La Visa de Cortesía se registrará por lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004, y además de los requisitos indicados

en el Artículo 3º de la presente Resolución, se deberán aportar los documentos con los cuales se acredite alguna de las calidades o condiciones indicadas en los numerales 22.2 a 22.8 del Artículo 22º del Decreto 4000 de 2004.

## SECCIÓN NOVENA De la visa temporal especial

ARTÍCULO 12º.- El extranjero que solicite Visa Temporal Especial, además de los requisitos indicados en el artículo 3º de la presente Resolución, deberá adjuntar según la categoría de visa, los siguientes documentos:

- F. Cooperante o voluntario de entidad sin ánimo de lucro u Organización No Gubernamental, ONG, o quien haya sido debidamente presentado por una Organización Internacional o por una Misión Diplomática, deberá presentar los siguientes documentos:
  - 1. Carta de la entidad sin ánimo de lucro u Organización No Gubernamental, o de la Misión u Organismo Internacional, indicando la actividad que el extranjero viene a desarrollar en el país, el programa de trabajo que va a realizar en el que se especifique su duración, la agenda prevista y las instituciones y entidades públicas o privadas con las cuales pretenda entrevistarse.
  - 2. Certificado de existencia y representación legal de la entidad sin ánimo de lucro u Organización No Gubernamental, expedida por la autoridad competente colombiana, con una antelación no mayor a 30 días.

Cuando la entidad o la ONG no tenga sede en Colombia el interesado deberá aportar copia certificada de la escritura de constitución y representación, o del instrumento que acredite su existencia y representación, debidamente traducida al español y legalizada ante el Consulado Colombiano correspondiente, o apostillada, según sea el caso, donde conste que dicha organización tiene una antigüedad no inferior a cinco (5) años, contados a partir de la fecha de su constitución, o demuestre que cuenta con estatus consultivo del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.

La copia de la escritura o documento podrá hacerse llegar cada año calendario por la entidad u ONG al Grupo de Visas e Inmigración, para soportar las solicitudes de visa.

Si la entidad u ONG cumplió con el requisito antes descrito, se podrán aceptar fotocopia simple e informal de la escritura o documento, en mención.

El Grupo de Visas e Inmigración mantendrá informados a los Consulados colombianos sobre las Organizaciones No Gubernamentales o entidades que presenten las escrituras o documentos de acreditación de existencia de las mismas, para facilitar el otorgamiento de las Visas.

Cuando la entidad o la ONG tenga sede en Colombia el interesado podrá aportar fotocopia autenticada de la respectiva representación legal.

- 3. Documentos con los cuales se demuestre la solvencia económica del extranjero.
- 4. Documentos con los cuales se compruebe que el extranjero es miembro de la Organización No Gubernamental.

5. Documentos, registros o certificaciones con los cuales el extranjero compruebe experiencia previa e idoneidad, concordante con las actividades que pretenda desarrollar en nuestro país.

Los documentos provenientes del exterior deberán estar debidamente legalizados o apostillados, según sea el caso.

ARTÍCULO 21º. La presente Resolución deroga las demás normas que le sean contrarias, y previa su publicación en el *Diario Oficial*, empezará a regir el mismo día en que entre en vigencia el Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D. C., a los

CAROLINA BARCO  
Ministra de Relaciones Exteriores



