

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, martes, 19 de agosto de 2025

20252100067193
Al responder cite este Nro.
20252100067193

PARA: Diego Armando Solano Montenegro
Vicepresidente de Integración Productiva

DE: Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta a su oficio No. 202530000065253 solicitud de concepto sobre la reinversión de rendimientos financieros de recursos derivados de Convenios de Cooperación Internacional

Doctor Diego cordial saludo,

En atención a su solicitud con radicado No. 202530000065253 del 8 de agosto de 2025, en la que el Vicepresidente de Integración Productiva le solicita el concepto con el que se atienda el siguiente interrogante: “*¿Resulta viable, conforme a la normatividad vigente, la reinversión de los rendimientos financieros generados por los Convenios de Cooperación Internacional suscritos por la Agencia de Desarrollo Rural?*”, así como que se considere que “*bajo los mismos criterios normativos y presupuestales, se solicita su concepto sobre la viabilidad de establecer, en un eventual convenio de cooperación internacional, que los rendimientos financieros puedan ser redistribuidos entre los diferentes componentes del mismo*”.

Para la elaboración del concepto se remitió el “Convenio de Cooperación Internacional No.12262023 de 2023” suscrito entre las Naciones Unidas y las Agencia de Desarrollo Rural (en 44 folios) y la “FICHA JURÍDICA – RESUMEN EJEUCTIVO – SOLICITUD DE CONCEPTO – TRATAMIENTO DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS EN EL MARCO DE CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL” (en 4 folios).

A este concepto tanto para el Estudio Jurídico, como para usted le es aplicable el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA), modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 y declarado constitucional en su alcance por la sentencia de la Corte Constitucional C-951 de 2014, en el que se consagra: “*Salvo disposición legal en*

contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Para desarrollar este concepto con un orden lógico se organiza de la siguiente manera:

1.- Aproximación conceptual a los rendimientos financieros, su pacto en los convenios de cooperación con organismos multilaterales y su régimen aplicable; 2.- Contexto del “Convenio de Cooperación Internacional No.12262023 de 2023” suscrito entre las Naciones Unidas y las Agencia de Desarrollo Rural; 3.- Respuesta al interrogante: “¿*Resulta viable, conforme a la normatividad vigente, la reinversión de los rendimientos financieros generados por los Convenios de Cooperación Internacional suscritos por la Agencia de Desarrollo Rural?*”; 4.- Respuesta a la cuestión: “*bajo los mismos criterios normativos y presupuestales, se solicita su concepto sobre la viabilidad de establecer, en un eventual convenio de cooperación internacional, que los rendimientos financieros puedan ser redistribuidos entre los diferentes componentes del mismo*”; 5.- Recomendaciones.

1.- Aproximación conceptual a los rendimientos financieros, su pacto en los convenios de cooperación con organismos multilaterales y su régimen aplicable.

En el contexto de los convenios de cooperación internacional que se suscriben con organismos multilaterales, los rendimientos financieros se refieren a aquellos beneficios económicos que se obtienen a partir de los recursos financieros aportados por estas entidades, ya sea por el manejo de los fondos o por la ejecución de proyectos financiados. Estos rendimientos financieros pueden tener un régimen jurídico particular, distinto al de los recursos principales de la cooperación.

Las entidades públicas en Colombia están autorizadas constitucional y legalmente la celebración de convenios de cooperación, en los que se comprometen a cumplir determinadas obligaciones orientadas a ejecutar proyectos, realizar actividades dentro de su marco, prestar servicios o entregar bienes.

Es exigencia aceptada en el ordenamiento jurídico colombiano que el régimen jurídico aplicable a los convenios de cooperación se remite a los reglamentos, procedimientos y normas de contratación en la ejecución de los recursos de cooperación no reembolsable que se entregan.

De ahí que la entidad pública que suscribe un convenio de cooperación debe sujetarse a los compromisos internacionales, ya sea aquellos contenidos en los Convenios o Acuerdos Marco de Cooperación que con cada país o entidad cooperante exista, o con base en los acuerdos complementarios o en forma simplificada, o en el propio convenio de cooperación que se suscriba en cada caso.

Es indiscutible que entendido el régimen jurídico aplicable a los convenios de cooperación, se suscriben con base en la exigencia y aplicación de la buena fe contractual de los sujetos y entidades que participan en su celebración, por lo que se espera que las partes recíprocamente se ajusten a la recta intención y comportamiento contractual orientado al cabal y oportuno cumplimiento de lo dispuesto en estos.

En concreto, cuando se trata de la normativa aplicable a la contratación con la que se ejecutan recursos de cooperación internacional se tiene en primer lugar el artículo 9º de la Constitución Política según el cual 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”*.

7.- Este artículo se sustenta en el principio de derecho internacional público del *“pacta sunt servanda”*, reconocido en el artículo 26¹ de la Convención de Viena de 1969 (*“Derecho de los Tratados”*) y que se consolida con la aplicación de los artículos 27² y 31³ de la misma codificación internacional.

Los convenios de cooperación internacional contienen principios, reglas y procedimientos convenidos por las partes desde su suscripción y con base en los cuales se dará ejecución a los recursos vinculados a dicho instrumento. Se trata, pues, de disposiciones de contenido específico y particular para la ejecución de los recursos y que tienen, por tanto, la jerarquía de un compromiso internacional.

Siendo esta la naturaleza y régimen de los convenios de cooperación internacional, se puede afirmar que al tratarse de unas reglas y normas especiales, tienen primacía por sobre las reglas de contenido general contenidas en el Estatuto General de la Contratación Pública, en especial la Ley 80 de 1993.

En cierta doctrina nacional institucional se ha afirmado que 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*

¹ Convención de Viena de 1969. **“26. *“Pacta sunt servanda”***. *Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”*.

² Convención de Viena de 1969. **“27. *El derecho interno y la observancia de los tratados***. *Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”*.

³ Convención de Viena de 1969. **“31. *Regla general de interpretación***. *I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por los demás como instrumento referente al tratado; 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) toda forma pertinente del derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. 4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes”*.



establece: “Artículo 81. Régimen de los actos y contratos 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 los 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”⁴.

Sin perjuicio de la anterior interpretación que en su momento fue acogida por la Corte Constitucional en la sentencia C-249 de 2004, es importante señalar que esto no exonera a la entidad pública ejecutora de los recursos de cooperación de respetar los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998, en concreto los de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, teniendo en cuenta que en la celebración de todo contrato está implícito el interés público que es el objeto esencial y principal de protección en nuestro ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad del inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 (derogado con posterioridad por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007) en su sentencia C-249 de 16 de marzo de 2004 planteó los siguientes criterios jurisprudenciales:

“(…) 2.2. Valor vinculante de los tratados internacionales

Como bien se sabe, los tratados internacionales debidamente celebrados y ratificados tienen fuerza vinculante entre los Estados miembros, de suerte que cada uno de ellos debe someterse a la preceptiva inserta en sus cláusulas, sin perjuicio de las salvedades que los mismos establezcan válidamente. En este sentido el Estado colombiano muestra una participación internacional que lo compromete al tenor de los correspondientes instrumentos supranacionales, y que para el caso en cuestión se puede resumir a través de los siguientes registros

:

- El Tratado sobre Derecho Civil Internacional y Derecho Comercial Internacional celebrado en Montevideo (1888-1889), al cual se adhirió Colombia mediante la ley 40 de 1933, y que consagra el principio de que los contratos se rigen por la ley de la ejecución. El mismo principio se halla en los tratados de Derecho Civil de Montevideo de 1940, si bien no están ratificados por Colombia. Al respecto conviene recordar que la ley 40 de 1933 fue declarada inexecutable en sentencia de 18 de junio de 1987 de la Corte Suprema de Justicia; pero que posteriormente, mediante la ley 33 de 1992 fue aprobado nuevamente el tratado (1888-1889).

⁴ Presidencia de la República. Acción Social. La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia, noviembre de 2008, p.58.

- El tratado sobre Derecho Internacional Privado celebrado entre Colombia y Ecuador en Quito el 18 de junio de 1903. El cual fue confirmado por el Presidente el 4 de agosto de 1904, posteriormente aprobado por la ley 13 de 1905 y finalmente canjeadas las ratificaciones en Quito el 31 de julio de 1907. En el artículo 4 de dicho tratado se estipula que la ejecución de los contratos se sujeta a la ley del lugar de su realización.

De otra parte, a título de antecedente jurisprudencial resulta pertinente traer a colación los argumentos expuestos por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de octubre 30 de 1986, donde, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 239 del decreto 222 de 1983, se afirmó:

En el caso que ahora se examina, lo único que ha hecho el legislador ha sido reconocer principios del Derecho Internacional privado, fundados en tesis de Savigny y aceptados universalmente, a cuyo tenor los contratos celebrados entre personas de distintos Estados deben regirse por la ley imperante en el lugar de su cumplimiento (<<lex loci executionis>>) y los conflictos jurídicos que surjan habrán de resolverse por los jueces del lugar (<<lex fori>>).

Esos principios con arreglo a los cuales se dirimen los conflictos de regímenes y jurisdicciones que necesariamente se plantearían y que serían insolubles si tales postulados no existieran, lo que conduciría al caos en las relaciones de Derecho Internacional Privado, fueron acogidos en el Tratado de Montevideo de 1888, aprobado por la ley 40 de 1933 y vueltos a consagrar en el de 1940 en cuya elaboración participó Colombia.

Este antecedente jurisprudencial es de gran importancia para el examen del artículo 13 acusado y, particularmente, en lo que hace a su inciso segundo
(...)

2.3.4. El cuarto inciso del artículo 13 de la ley 80 dispone:

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.

*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 sólo 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”.

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece la regla jurídica vigente para la contratación con organismos internacionales, incluidos los convenios de cooperación, en el que se fijan las siguientes reglas:

i.- Primera regla. Sometimiento al régimen contractual aplicable a los reglamentos de los 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”.*

ii.- Segunda regla. Sometimiento al Estatuto General de la Contratación Pública por razón del porcentaje de financiamiento o aportes: Si los contratos o convenios no son

financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales “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”.

iii.- Tercera regla. Sometimiento al régimen contractual aplicable a los reglamentos de los organismos internacionales: “*Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sera 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 que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por Unesco y la OIM; los contratos y convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades*” (negrilla fuera de texto).

iii.i.- Subregla primera a la regla tercera (parágrafo 1º). Los contratos suscritos con personas extranjeras de derecho público se someten a lo que se acuerde entre las partes desde su suscripción y durante su ejecución: “*Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos*”.

iv.- Cuarta regla. Prohibición de contratos o convenios para la administración de recursos propios o asignados presupuestalmente: “*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*”.

v.- Quinta regla (parágrafo 2º). Obligación de reportar a los organismos de control y al Secop: “*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 artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

vi.- Sexta regla (parágrafo 3º). Obligación de cuantificación de los aportes en especie de naturaleza estatal en moneda nacional: “*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*”.

Es muy importante la distinción que debe comprenderse entre lo consagrado por la primera regla y el último de los contratos o convenios contenidos en la segunda regla. En los eventos de fondos que provienen de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, si el aporte es superior al cincuenta por ciento (50%) podrán regirse por los reglamentos y normas internacionales, pero si es inferior se someterán al Estatuto General de la Contratación Pública. En cambio, el último de los contratos o convenios de la segunda regla implica que cuando se trata de fondos de organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, las entidades públicas pueden elegir entre los reglamentos de tales organismos o el mencionado Estatuto, con independencia del porcentaje de financiación o aporte.

El Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.4.4.1 sobre el régimen aplicable a los contratos o convenios de cooperación internacional fija las siguientes reglas:

i.- Primera regla. Sometimiento a los reglamentos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas 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, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a estas operaciones en los acuerdos celebrados, o sus reglamentos, según el caso”.*

ii.- Segunda regla. No sometimiento a los reglamentos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales. Los contratos o convenios no financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con recursos de origen nacional se someterán al Estatuto General de la Contratación Pública.

iii.- Tercera regla. Sometimiento al Estatuto General de la Contratación Pública por virtud de su modificación o de sus aportes. *“Si el aporte de fuente nacional o internacional de un contrato o convenio de cooperación internacional es modificado o los aportes no se ejecutan en los términos pactados, las Entidades Estatales deben modificar los contratos o convenios para efectos de que estos estén sujetos a las normas del sistema de compras y contratación pública, si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total o de las normas internas de la entidad de cooperación si el aporte es inferior”.*

iii.i.- Subregla primera a la regla tercera. Sometimiento a las reglas establecidas en el momento de la suscripción del contrato o convenio. *“Cuando la variación de la participación de los aportes de las partes es consecuencia de las fluctuaciones de la tasa de cambio de la moneda pactada en el convenio co contrato de cooperación internacional, este seguirá sometido a las reglas establecidas en el momento de suscripción”.*

iv.- Cuarta regla. Los recursos generador en la ejecución de los contratos o convenios no se deben tener en cuenta para determinar los aportes de las partes.

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

v.- Quinta regla. Sometimiento a los tratados internacionales marco y complementarios y lo dispuestos en los convenios celebrados o sus reglamentos.

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

vi.- Sexta regla. Los contratos suscritos con personas extranjeras de derecho público se someten a lo que se acuerde entre las partes desde su suscripción y durante su ejecución.

Es muy importante la distinción que debe comprenderse entre lo consagrado por la primera regla y la quinta regla. En los eventos de fondos que provienen de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, si el aporte es superior al cincuenta por ciento (50%) podrán regirse por los reglamentos y normas internacionales, pero si es inferior se someterán al Estatuto General de la Contratación Pública. En cambio, el último de los contratos o convenios de la segunda regla implica que cuando se trata de fondos de organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, las entidades públicas pueden elegir entre los reglamentos de tales organismos o el mencionado Estatuto, con independencia del porcentaje de financiación o aporte

El Consejo de Estado en su jurisprudencia sobre las anteriores reglas jurídicas ha señalado los siguientes criterios jurisprudenciales:

“i) Contratos celebrados en el exterior, los cuales se podrán regir en su ejecución por las reglas del país donde se ha suscrito, salvo cuando su cumplimiento deba hacerse en Colombia, caso en el cual se aplicará la legislación nacional, ii) Contratos celebrados en territorio que deben ejecutarse o cumplirse en el extranjero, en tal podrá regirse bajo legislación foránea, salvo aquella parte que deba ejecutarse o cumplirse en Colombia, la cual se regirá por el derecho nacional, iii) a) los contratos financiados con fondos de organismos multilaterales de crédito y b) aquellos celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, los cuales podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de



*formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pagos y ajustes*⁵.

De otra parte, sobre los eventos comprendidos en la primera regla del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, se debe tener en cuenta que no existe en nuestro ordenamiento jurídico una regulación expresa sobre la figura de la “*cooperación internacional no reembolsable*”. Para su tratamiento jurídico se debe tener en cuenta lo regulado por el Decreto 603 de 2022 (artículos 2.2.8.3.1, 2.2.8.3.2, 2.2.8.3.3, 2.2.8.3.4 y 2.2.8.3.5). En dicha normativa se fija los lineamientos que se deben tener en cuenta para la ejecución de proyectos, programas e iniciativas de cooperación internacional en los que se involucren recursos del Presupuesto General de la Nación, así como se incluye en el concepto de organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales a los proyectos, programas e iniciativas de cooperación internacional cuyos fondos provengan de un “*socio de cooperación internacional*”, sin que se integre a las instituciones financieras internacionales.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la aplicación de los reglamentos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales puede aplicarse en tres eventos: (i) en los comprendidos en la primer regla del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y primera regla del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015; (ii) en los comprendidos en el último de los contratos de la tercera regla del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y en la quinta regla del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015; y (iii) en los comprendidos por la subregla primera a la regla tercera del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y a la sexta regla del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

Sobre esto el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha fijado el siguiente criterio:

*“(…) se produjo un cambio importante frente a la normativa preexistente, porque según el art. 20 lo que se rige por los estatutos internos de esos organismos es todo el proceso de selección y el contrato; mientras que el inciso cuarto del art.13 de la Ley 80 eran dos aspectos: i) el procedimiento de selección del contratista, que incluye la adjudicación, y ii) algunas cláusulas especiales del contrato, relacionadas con la ejecución, cumplimiento, el pago y los ajustes. El cambio es sustancial, porque pasó de tener limitaciones a no tenerlas”*⁶.

Ahora bien, sobre el régimen aplicable y la procedencia de los reglamentos de los organismos multilaterales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado aporta los siguientes criterios jurídicos:

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2015, radicación 54069. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C, sentencia de 12 de junio de 2014, radicación 28279. C.P. Enrique Gil Botero.



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

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

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

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

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

iii) De conformidad con lo expuesto, al procedimiento administrativo contractual y al respectivo contrato financiado con recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito, y sometidos a los reglamentos de tales organismos, les resulta inaplicable por regla general el Estatuto General de la Contratación Pública. Sin embargo, estarán sometidos al Estatuto Orgánico del presupuesto y, entre otras obligaciones, a la (sic) obtener el certificado de disponibilidad presupuestal, en cumplimiento del régimen presupuestal analizado en este concepto”⁷.

Examinado el régimen legal aplicable a los convenios de cooperación con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, ahora abordamos como segunda cuestión de esta aproximación lo relativo al tratamiento de los rendimientos financieros.

⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 25 de septiembre de 2018, radicación 2389. C.P. Edgar González López.



El Estatuto Orgánico del Presupuesto en su Decreto 111 de 1996, en sus modificaciones de las Ley 617 de 2000 y 819 de 2003, determina una serie de reglas presupuestales sobre los rendimientos financieros. La primera se consagra en el párrafo 1º del artículo 16 del Decreto 111 de 1996, según el cual los *“excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son propiedad de la Nación”*, quedando exceptuados los que administran contribuciones parafiscales.

La segunda regla está consagrada en el párrafo 2º del artículo 16 del Decreto 111 de 1996, según el cual los *“rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la dirección del tesoro nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley”*, quedando exceptuados los obtenidos con recursos de previsión y seguridad social, para pagar prestaciones sociales de carácter económico.

Según el artículo 31 del Decreto 111 de 1996 los rendimientos financieros hacen parte de los recursos de capital, así como los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional.

El inciso 2º el artículo 101 del Decreto 111 de 1996 (reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2712 de 2014), determina que pertenecen a la Nación *“los rendimientos obtenidos por el sistema de cuenta única nacional, así como los de los órganos públicos o privados con los recursos de la Nación con excepción de los que obtengan los órganos de previsión social”*.

La doctrina especializada y la elaborada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha entendido a los rendimientos financieros producidos por dineros públicos como aquellos furtos civiles de los recursos, o capital que produce intereses⁸. A juicio del criterio jurídico elaborado por dicha Sala se tiene:

“(…) ii. Los rendimientos financieros pertenecen al dueño del capital, de manera que si éste es de la Nación, al producirse tales rendimientos acrecen al Tesoro Nacional, y si es de un establecimiento público, al de éste.

iii. En los contratos celebrados por una entidad pública como contratante, en los que se entreguen dineros a título de pago del precio de un contrato, y a cambio se reciba un bien o servicio, como este último es el propietario del monto del pago recibido, por lo mismo lo es de los rendimientos financieros o intereses que produzca la inversión del precio recibido. En estos contratos, si hay “un precio anticipado”, una vez pagado pertenece al contratista y por lo mismo sus rendimientos (salvo pacto en contrario), pero si hay un “anticipo”, dado que se entiende como una forma de financiamiento,

⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 30 de octubre de 1996, radicación 906. C.P. César Hoyos Salazar. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 30 de abril de 2008, radicación 1881. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.



los rendimientos financieros pertenecen al contratante. El anticipo pasará a ser parte del precio, en la medida en que se amortice siguiendo las cláusulas del contrato.

iv. Por el contrario, si una entidad pública como contratante entrega unos dineros en administración, verbi gratia para ser invertidos, éstos no ingresan al patrimonio del contratista, y por lo mismo los rendimientos que lo acrecen son de la entidad contratante que es la propietaria del capital. En este caso, el precio del contrato lo constituyen las comisiones, primas de resultado, una suma fija o cualquier forma de retribución que se pacte”.

2.- Contexto del “Convenio de Cooperación Internacional No.12262023 de 2023” suscrito entre las Naciones Unidas y la Agencia de Desarrollo Rural.

El “Convenio de Cooperación Internacional No.12262023 de 2023” suscrito entre las Naciones Unidas y la Agencia de Desarrollo Rural tiene como parte de su contexto el concepto CDYA-2023-767 de 3 de octubre de 2023 producido por la firma Coral Delgado & Asociados, sobre la aplicación del artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 y su posible transgresión con el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

El mencionado concepto se produce durante el proceso de estructuración del convenio de cooperación internacional cuyo objeto en ese momento era *“aunar esfuerzos de cooperación administrativa, técnica y financiera para el desarrollo de todas sus fases de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR, con el fin de promover el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del sector rural con enfoque territorial y diferencial”.*

Según el material estudiado por este concepto los aportes de UNODC sería en dinero y en especie, consistentes en \$5.000.000.000.00 en dinero y \$2.000.000.000.00 en especie.

Al resolver los tres interrogantes de la consulta en el concepto, se señala con base en el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 que *“las reglas de participación de los socios de la cooperación internacional en proyectos y/o iniciativas que sean implementadas por un socio por un socio de cooperación internacional y que involucre recursos del Presupuesto General de la Nación, precisándose que el organismo internacional que pretende ejecutar el proyecto debe aportar una contrapartida de mínimo el 30% de recursos financieros. En tal sentido, de acuerdo con el análisis efectuado, el Estado puede hacer entrega de recursos a socios cooperantes, siempre que el porcentaje de aporte del internacional sea el mínimo señalado, esto es, el 30% consistente únicamente en sumas líquidas de dinero, de modo que, que si se cumple con ese requisito hay lugar a suscribir el convenio”.*

En este concepto se encontró apoyo en el concepto C-012 de 2023 de la Agencia Colombia Compra Eficiente y el contenido del mencionado artículo 2.2.8.3.4 del Decreto

603 de 2022, concentrándose en el mínimo de contrapartida de los recursos financieros por parte del socio de cooperación internacional, por lo que se considera que de este precepto normativo *“resulta claro en establecer las reglas para la participación de los socios de la cooperación internacional en proyectos y/o iniciativas que sean implementadas por un socio de cooperación internacional y que involucre recurso del Presupuesto General de la Nación, precisándose que el organismo internacional que pretende ejecutar el proyecto debe aportar una contrapartida de mínimo el 30% de recursos financieros. En tal sentido, de acuerdo con el análisis efectuado, el Estado puede hacer entrega de recursos a socios cooperantes, siempre que el porcentaje de aporte del internacional sea el mínimo señalado, esto es, 30% consistente únicamente en sumas liquidas de dinero, de modo que, si se cumple con ese requisito hay lugar a suscribir el convenio”*.

Se invoca, además, en el concepto mencionado que con base en el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, de manera que *“consagra en su inciso primero que en los contratos o convenios financiados en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales procederá la aplicación de los reglamentos de estas entidades y, por tanto, es facultativa la aplicación de la Ley 80 de 1993”*.

Con relación al inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, el concepto señala que *“la norma establece criterios adicionales para determinar la aplicación de los reglamentos de los organismos internacionales. Tal criterio depende del objeto del convenio o contrato a celebrar, de suerte tal que en los mismos se puede pactar el sometimiento a los reglamentos de los organismos de cooperación internacionales”*, e donde se fija cinco supuestos.

Con base en el concepto de la Agencia Colombia Compra Eficiente el concepto rendido por Coral Delgado & Asociados toma como propio que *“el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1150, permite que las entidades estatales suscriban y/o celebren convenios con las personas de derecho público u organismos de derecho internacional con los propósitos arriba enlistados, con la posibilidad de seguir los reglamentos de esos organismos y no los procedimientos previstos en el Estatuto General de Contratación Pública o Ley 80 de 1993”*.

En el mencionado concepto también se señala que de acuerdo con el inciso 5º del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 *“a los contratos o convenios que se suscriben con fundamento en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, en los casos o situaciones previamente citados, de un lado, le resultan aplicables los procedimientos contractuales de los organismos internacionales de cooperación, y del otro, no les es aplicable el porcentaje o tope señalado en el inciso primero del citado artículo 20”*.

Revisados por los estudios previos por Coral Delgado & Asociados del convenio celebrado con las Naciones Unidas UNODC y aplicados los presupuestos normativos y

el concepto 012 de 2023 de la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente, considera que se enmarca *“en las excepciones establecidas en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, esto es, (i) Contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos y, (ii) Contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos, por lo que en criterio de esta firma, es esta norma la que permite la asociación del ente gubernamental con el organismo internacional”*.

De otra parte, como parte del contexto del concepto se toma la ficha jurídica suministrada como insumo por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, en la que se documenta el convenio de cooperación internacional suscrito con las Naciones Unidas UNODC, cuyo plazo es hasta el 31 de diciembre de 2025 en el que existen aportes de la Agencia de Desarrollo Rural, por valor de \$125.000.000.000 y de la UNODC por valor en dinero de \$5.000.000.000 y en especie de \$2.000.000.000.

En la ficha se señala que el convenio se encuentra en ejecución, relatando que en uno de los Comités Operativos de seguimiento *“surgió el interrogante asociado al tratamiento de los rendimientos financieros que se generan en el marco de la ejecución del mismo”*, para lo que se determina que en el *“marco del Convenio 1226 de 2023, suscrito entre la Agencia de Desarrollo Rural y UNODC, se contempló expresamente la posibilidad de reinversión de rendimientos financieros en el desarrollo de los proyectos, bajo determinadas condiciones técnicas”*. En los estudios previos de este Convenio se dejó estipulado: *“Apoyo en la posibilidad de reinversión de rendimientos financieros para la ejecución de proyectos, previo ajuste técnico de los mismo, competencia y definición de actualizaciones de los proyectos sin modificar su objeto, atención de novedades y sustitución de beneficiarios, gestión del procedimiento de condición resolutoria, seguimiento y reportes a la supervisión”*.

A lo que se agrega que en la nota 1 de la cláusula 8.3 del Convenio 1226 de 2023 se dispone: *“NOTA 1: Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de la ejecución del convenio, deberán ser reintegrados al Tesoro Nacional de acuerdo a lo pactado, a la cuenta dispuesta para ello por Agencia de Desarrollo Rural y comunicada al Cooperante a través del Supervisor del presente convenio”*. Dicha cláusula se pacta según lo consagrado en el artículo 12 del Decreto 1523 de 2023.

Revisado el Convenio de Cooperación Internacional No.12262023 de 2023 entre las Naciones Unidas y la Agencia de Desarrollo Rural se encuentra lo siguiente:

- (i) En el numeral 1º del artículo I se establece que la Agencia de Desarrollo Rural aporta \$135.161.732.341 *“que corresponde al valor del presupuesto oficial asignado por la Agencia, para el desarrollo del proyecto”*; en tanto que la **UNODC** aporta la suma de \$40.701.774.156, de los cuales en dinero son \$7.176.729.151 y \$33.525.045.005 en especie.



- (ii) En el numeral 3º del artículo I se establece que el “*manejo de los fondos antes mencionados estará sujeto a los reglamentos y las normas financieras de las Naciones Unidas*”.
- (iii) En el numeral 4º del artículo I se establece que los “*aportes mencionados y las actividades a realizarse serán conducidas por **UNODC** de conformidad con las regulaciones, reglas y directrices aplicables de las Naciones Unidas. En consecuencia, se contará y se administrará el personal; se comprarán equipos, suministros y servicios; y se celebrarán contratos de acuerdo con las estipulaciones de las mencionadas regulaciones, reglas y directrices*”.
- (iv) En el artículo VI se establece que los “*fondos estarán sujetos exclusivamente a los procedimientos de auditoría interna y externa establecidos en el Reglamento Financiero, Reglas y Directivas de las Naciones Unidas*”.
- (v) En el inciso 2º del artículo VIII se establece que a “*finalizar el plazo del Convenio de Cooperación, los aportes que continúen en poder de **UNODC** serán utilizados para realizar todos los pagos comprometidos y los gastos en que se haya incurrido, previamente acordados entre las partes. Pasados seis (6) meses de la terminación del plazo pactado, el presente Convenio de Cooperación se liquidará de mutuo acuerdo por las partes, para lo cual **LA AGENCIA** preparará el documento correspondiente*”.
- (vi) En el inciso 1º del artículo X se establece que a “*la terminación o expiración del presente Convenio, en virtud del Artículo VIII, IX o XIX, los aportes de **LA AGENCIA** permanecerán en poder de **UNODC** hasta tanto todos los gastos acordados entre las partes en que se haya incurrido hayan sido cubiertos por tales aportes. En adelante, cualquier saldo remanente será reintegrado de la manera indicada por **LA AGENCIA***”.
- (vii) En el numeral 3º del artículo XI se establece que la UNDOC debe garantizar “*la correcta ejecución de los recursos puestos a su disposición por la Agencia, de conformidad con las reglas y regulaciones financieras de Naciones Unidas, y de conformidad con lo señalado en los artículos I numeral 3 y artículo X del presente documento*”.
- (viii) En el artículo XVIII se establece que la “*ley aplicable a la suscripción, interpretación y ejecución de este Convenio de Cooperación serán las normas, manuales y procedimientos de **UNODC***”.
- (ix) De acuerdo con el numeral 31 de la sección 5.1 (“Compromisos específicos de UNODC”) del Anexo A, la UNODC se compromete a “*Reintegrar, contra acta de liquidación, los excedentes de los recursos que no fueron ejecutados en el marco del objeto contractual, una vez liquidado el convenio*”.
- (x) A su vez, el numeral 18 de la sección 5.1 (“Compromisos específicos de la ADR”) del Anexo A, establece que la ADR se compromete a definir “*al momento de la liquidación del Convenio, la cuenta bancaria para el reintegro de los recursos desembolsados la ADR, que no hayan sido ejecutados y de los intereses*”.
- (xi) De acuerdo con la sección 8.2 del Anexo A la “*Agencia de Desarrollo Rural – ADR aportará la suma de **CIENTO TREINTA Y CINCO MIL CIENTO SESENTA***”.



- Y UN MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UN PESOS M/CTE. (COP\$135.161.732.341)** con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 144723 y 145423”.
- (xii) En la sección 8.3 del Anexo A se dispone el aporte de las Naciones Unidas – UNODC de la siguiente manera: **“UNODC aportará la suma de CUARENTA MIL SETECIENTOS UN MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE. (COP\$40.701.774.156)**, de los cuales **SIETE MIL CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS VEINTINUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS M/CTE. (COP\$7.176.729.151)** corresponden a aporte en dinero y **TREINTA Y TRES MIL QUINIENTOS VEINTICINCO MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL CINCO PESOS (COP\$33.525.045.005)** en especie”.
- (xiii) En la Nota 1 de la sección 8.3 del Anexo A se dispone que los “rendimientos financieros que se generen con ocasión de la ejecución del convenio, deberán ser reintegrados al Tesoro Nacional de acuerdo con lo pactado, a la cuenta dispuesta para ello por la Agencia de Desarrollo Rural y comunicada al Cooperante a través del Supervisor del presente convenio”.
- (xiv) En la Nota 2 de la sección 8.3 del Anexo A se dispone que “el valor del convenio se ejecutara (sic) como bolsa, teniendo en cuenta los proyectos que se prioricen por la Entidad y sean comunicados a la UNODC”.
- (xv) En la Nota 3 de la sección 8.3 del Anexo A se dispone que los “recursos de la Agencia deben ser usados de manera exclusiva para la cofinanciación de proyectos de conformidad con las Resoluciones de cofinanciación que expida el Presidente de la Agencia en cada caso concreto, y de conformidad con lo que se defina en POA, se destinara (sic) un recurso para el desarrollo de estudios y diseños que sean necesarios para la estructuración de PIDAR”.

Se debe advertir, y no compartimos la tesis jurídica, la Vicepresidencia de Integración Productiva el 6 de julio de 2021 expidió la Circular 048 con la que se dieron lineamientos “respecto al tratamiento que se le debe a los excedentes y rendimientos financieros”, en el marco de los convenios de cooperación, “teniendo como fundamento el Acta No. 001 del 26 de mayo de 2021, en la cual consta el análisis realizado entre la Vicepresidencia de Integración Productiva, Vicepresidencia de Proyectos, Vicepresidencia de Gestión Contractual, Oficina Jurídica y Secretaría Contractual, en la cual se concluyó el alcance sobre el uso de reinversión de excedentes y rendimientos financieros en los PIDAR, de acuerdo al régimen aplicable a los proyectos que se ejecutan bajo la ejecución de modalidad Directa y los que están en el marco e Convenios de Cooperación Internacional, en pro de contribuir a la eficacia en la ejecución de PIDAR”.

Para llegar a esta consideración en la mencionada Circular, se dice que “bajo el modelo de ejecución directa, una vez las organizaciones beneficiarias del PIDAR reciben los recursos de cofinanciación a través del contrato de encargo fiduciario, el cual es constituido directamente por éstas, registran los mencionados recursos como un ingreso operacional y a su vez como un activo, adquiriendo los recursos recibidos el carácter de derechos patrimoniales en cabeza de las organizaciones y directamente asumen las



responsabilidades tributarias a que haya lugar en el ejercicio contable. Así las cosas, bajo el modelo de ejecución directa y a la luz de lo pactado en los contratos de encargo fiduciario, se advierte que los recursos de cofinanciación, al ser entregados directamente a las organizaciones beneficiarias del PIDAR, quienes fungen como constituyentes de los respectivos encargos fiduciarios, sustancialmente adquieren el carácter de recursos privados, en el entendido que ingresan al patrimonio de las organizaciones, quienes registran estos recursos como un derecho patrimonial (...) La reinversión de los rendimientos financieros deberá ser aprobada en el marco del Comité Técnico de Gestión Local -CTGL, quienes tiene (sic) la obligación de verificar su destinación, agotado el trámite contenido en el procedimiento”.

Se trata de lineamientos que difieren de lo consultado y que a nuestro juicio no se ajustan a las exigencias del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dado que el recurso no pierde su naturaleza pública por el simple hecho de que se abone en el instrumento fiduciario, por lo menos en el componente del aporte de la Agencia de Desarrollo Rural en dinero en el marco de un convenio de cooperación internacional.

3.- Respuesta al interrogante: “¿Resulta viable, conforme a la normatividad vigente, la reinversión de los rendimientos financieros generados por los Convenios de Cooperación Internacional suscritos por la Agencia de Desarrollo Rural?”.

Con base en los fundamentos jurídicos de la sección 1 y el contexto de la sección 2, se puede responder que para que resulte viable la reinversión de los rendimientos financieros generados por los Convenios de Cooperación Internacional suscritos por la Agencia de Desarrollo Rural, es esencial que como entidad ejecutora de los recursos de cooperación respete los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 31 de la Ley 489 de 1998, teniendo en cuenta que en todo contrato o convenio se encuentra implícito el interés público, como objeto esencial y principal de la protección en el ordenamiento jurídico colombiano. Tal como ha sido respaldado por la Corte Constitucional en la sentencia C-249 de 2004.

Para que resulte viable la reinversión de los rendimientos financieros generados por los Convenios de Cooperación Internacional suscritos por la Agencia de Desarrollo Rural, se debe distinguir entre el régimen jurídico contractual y el presupuestal aplicable a dicho instrumento.

De ahí que las seis reglas jurídicas (y la subregla a la tercera) que se desprenden del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 son aplicables para definir el régimen legal aplicable a la contratación con organismos internacionales, incluidos los convenios de cooperación, que para el caso de los convenios de cooperación internacional que suscribe la Agencia de Desarrollo Rural. En concepto, cuando se trate de convenios que se ejecuten para el desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos, de convenios para la operación del programa mundial de alimentos y de fondos financiados con fondos de los

organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de los organismos de cooperación internacional.

En caso que se suscriban contratos o convenios entre la Agencia de Desarrollo Rural y las personas extranjeras de derecho público, según la subregla primera a la tercera regla del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se podrán someter a las reglas de tales organismos.

Así mismo, conforme con el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 a los convenios de cooperación internacional que suscribe la Agencia de Desarrollo Rural le son aplicables las seis reglas definidas en este precepto.

Sobre los eventos comprendidos en la primera regla del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, se debe tener en cuenta que no existe en nuestro ordenamiento jurídico una regulación expresa sobre la figura de la “*cooperación internacional no reembolsable*”. Para su tratamiento jurídico se debe tener en cuenta lo regulado por el Decreto 603 de 2022 (artículos 2.2.8.3.1, 2.2.8.3.2, 2.2.8.3.3, 2.2.8.3.4 y 2.2.8.3.5). En dicha normativa se fija los lineamientos que se deben tener en cuenta para la ejecución de proyectos, programas e iniciativas de cooperación internacional en los que se involucren recursos del Presupuesto General de la Nación, así como se incluye en el concepto de organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales a los proyectos, programas e iniciativas de cooperación internacional cuyos fondos provengan de un “*socio de cooperación internacional*”, sin que se integre a las instituciones financieras internacionales.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la aplicación de los reglamentos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales puede aplicarse en tres eventos: (i) en los comprendidos en la primera regla del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y primera regla del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015; (ii) en los comprendidos en el último de los contratos de la tercera regla del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y en la quinta regla del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015; y (iii) en los comprendidos por la subregla primera a la regla tercera del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y a la sexta regla del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

De la consulta de los reglamentos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales se puede encontrar que sobre los recursos que estos aportes se puede operar la reinversión de los recursos no ejecutados, los rendimientos o excedentes que se produzcan durante la ejecución de los convenios de cooperación, lo que permite que sea viable dicha reinversión si se pacta o se aplica el reglamento mencionado. Dichos reglamentos, siendo aplicables según el régimen contractual definido, no determinan regla jurídica sobre la reinversión de los rendimientos financieros generados durante la ejecución de los convenios de cooperación por los recursos aportados por la entidad pública nacional.

Diferente al régimen legal contractual aplicable a los convenios de cooperación internacional, es el régimen presupuestal exigible a los recursos públicos aportados por la entidad que suscriba dichos convenios.

Para poder determinar la viabilidad, es necesario aplicar el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su Decreto 111 de 1996, en sus modificaciones de las Ley 617 de 2000 y 819 de 2003, cuya primera regla jurídica se consagra en el parágrafo 1º del artículo 16 del Decreto 111 de 1996, según el cual los excedentes financieros son de propiedad de la Nación, indistintamente de que estén vinculados como aportes a convenios de cooperación sometidos a los reglamentos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales.

La segunda regla jurídica de dicho Estatuto determina que los rendimientos financieros de los recursos aportados por la Nación en los contratos y convenios, incluidos los de cooperación internacional, deben consignarse en la dirección del tesoro nacional.

De acuerdo con la legislación vigente, la doctrina especializada y las orientaciones jurídicas dadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, los rendimientos financieros de los recursos aportados por la Nación en convenios de cooperación, siendo frutos civiles de esos recursos, pertenecen al dueño del capital, esto es, a la Nación, por lo que no resulta viable que los aportes entregados por una entidad pública como la Agencia de Desarrollo Rural en los convenios de cooperación puedan ser reinvertidos, dado que su restricción deriva de las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto que siendo de orden público, regulan la destinación de los recursos públicos de las entidades estatales nacionales, que no pueden aplicar en este aspecto lo que determinen los reglamentos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, como tampoco lo acordado en los convenios de cooperación.

4.- Respuesta a la cuestión: “bajo los mismos criterios normativos y presupuestales, se solicita su concepto sobre la viabilidad de establecer, en un eventual convenio de cooperación internacional, que los rendimientos financieros puedan ser redistribuidos entre los diferentes componentes del mismo”.

Con base en las normas contractuales y presupuestales vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, en concordancia con la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, con respaldo en las orientaciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil y en la doctrina especializada, puede afirmarse que es viable establecer, en un eventual convenio de cooperación internacional, que los rendimientos financieros de los recursos aportados por los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales puedan ser reinvertidos, redistribuidos y destinados entre los diferentes componentes de ejecución de los convenios, bien sea que se aplique el reglamento de cada uno de estos, o que se pacte directamente en cada instrumento.

Por el contrario, con base en las normas presupuestales vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, y a pesar de la aplicación de los reglamentos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, cuando se trate de los aportes de las entidades públicas como la Agencia de Desarrollo Rural, los rendimientos o excedentes financieros que se produzcan durante la ejecución de los convenios de cooperación internacional deben ser reintegrados al tesoro nacional, en la forma y procedimiento definido legalmente, de manera que si se llegara a pactar en dicho convenios una estipulación contraria a este imperativo normativo se entenderá que es ineficaz de pleno derecho porque desde el principio se considera inválido, dado que la ley determina que la destinación de esos rendimientos financieros no puede ser su reinversión o redistribución dentro de las actividades del mismo objeto de cada convenio.

5.- Recomendaciones.

Con base en la respuesta al interrogante formulado y a los argumentos jurídicos se recomienda a la Vicepresidencia de Integración Productiva, a la Vicepresidencia de Gestión Contractual y a la Secretaria General, elaborar una circular jurídica básica que permita establecer las reglas aplicables para el tratamiento de los rendimientos financieros en los convenios de cooperación internacional, de manera que se defina el modelo de cláusula que pueda diseñarse para que aplique a los recursos aportados por el organismo de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, y se defina su reinversión o redistribución, en su componente en dinero; en tanto que se determine que por virtud de la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto los recursos de naturaleza pública aportados en dinero a los convenios de cooperación internacional deban retronar al tesoro público, sin que haya lugar a su reinversión o redistribución.

Cordialmente,

Amanda Lucía Camargo Jiménez
Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Andrés Mauricio Briceño Chaves – Andrés Briceño Lawyer SAS - Asesor Externo Oficina Jurídica
Revisó: Andrés Mauricio Briceño Chaves – Andrés Briceño Lawyer SAS - Asesor Externo Oficina Jurídica

