



*Bogotá, 17, 18 y 19 de septiembre de 2015*

**“Encuentros y Desencuentros Normativos en la ejecución de los recursos de Cooperación Internacional”**

Iván Jesús Castillo Caicedo

José Vicente Bermúdez Gómez

Nidia Ramírez Gaviria

**Resumen:** Con este trabajo nos proponemos analizar el conflicto normativo que se presenta entre la aplicación de las guías de procedimientos establecidas por la Unión Europea-UE y las normas contractuales y presupuestales de orden nacional, para la ejecución de los recursos provenientes de cooperación internacional no reembolsable de la Unión Europea. Sin duda, este es un tema de gran interés, a la luz del fuerte impacto que afecta de manera negativa la consecución del desarrollo económico y social en los diferentes territorios y poblaciones priorizadas por la cooperación en Colombia.

El apoyo de la Unión Europea se adapta a las necesidades de los países beneficiarios, con el fin de financiar programas o iniciativas que favorezcan las diferentes regiones priorizadas por ellos. Es así que en Colombia se han apoyado iniciativas de gran importancia como *Laboratorios de Paz* y *Programa Nuevos Territorios de Paz*, el cual entre 2011 y 2016 prueba métodos de construcción de la paz en regiones afectadas por el conflicto armado.

Y se seguirán apoyando, tal como se enuncia en el diario *El espectador*, miércoles 10 de junio de 2015, donde se publica que la Unión Europea anunció de manera oficial la creación de un fondo de apoyo al postconflicto en Colombia, cuyo objetivo será *“reunir todas las contribuciones europeas, que son un esfuerzo internacional de apoyo al acuerdo de paz y a la implementación de las actividades necesarias en un contexto de posconflicto”*, según Christian Leffler, director general del Servicio Europeo de Acción Exterior para las Américas.

Es por ello, que se requiere con urgencia establecer una armonización entre los procedimientos Unión Europea y los procedimientos nacionales aplicables en la ejecución de recursos de cooperación internacional, para evitar poner en riesgo el desarrollo económico y social del país.

### **Palabras clave**

Cooperación internacional, presupuesto programa, desarrollo social, desarrollo económico local, desarrollo humano, Unión Europea

### **Abstract**

**Summary:** With this document we analyze the normative conflict arising from the implementation of the procedural guidelines set by the European Union and the contractual and budgetary standards of national order for the execution of the resources coming from non-reimbursable international cooperation of the European Union. Undoubtedly, this is a topic of great interest, in light of the strong impact which negatively affects the achievement of economic and social development in different territories and prioritized populations for cooperation in Colombia.

The support from the European Union adapts to the needs of the beneficiary countries in order to finance programs or initiatives that favor various regions prioritized by them. Thus, in Colombia initiatives of great importance has been supported as *Peace Laboratories and New Territories of Peace program*, which between 2011 and 2016 test construction methods in peace areas affected by the armed conflict.

And these will continue be supported, as enunciated in the newspaper 'El Espectador', on Wednesday June 10, 2015, where it is reported that the European Union officially announced the creation of a fund to support post-conflict in Colombia, whose objective is "*to gather all European contributions, which are an international effort to support the peace agreement and the implementation of necessary activities in a post-conflict context*", according to Christian Leffler, general director of the European Service of Abroad Action for the Americas.

For the aforementioned is urgently required to establish a harmonization between EU procedures and national procedures applicable in the implementation of international cooperation resources, to avoid endangering the country's economic and social development.

### **Key words**

International cooperation, programme estimates, social development, local economic development, human development, European Union,

## **“Encuentros y Desencuentros Normativos en la ejecución de los recursos de Cooperación Internacional”**

### ***I. La Cooperación***

La realización de esta ponencia surge de la necesidad de comprender las razones por las cuales se están presentando diferentes tipos de encuentros y desencuentros a nivel normativo para el manejo y ejecución de los recursos provenientes de la Cooperación Internacional, específicamente de aquellos de la Unión Europea, para lo cual fue necesario analizar el recorrido histórico, jurídico y procedimental de lo que ha significado la Cooperación Internacional en Colombia, desde las posturas nacionales y su correlación con las normas de la Unión Europea.

Otro punto importante a tener en cuenta para este recorrido es el impacto que se puede generar en los territorios colombianos cuando los recursos percibidos no son usados en las acciones previstas en los convenios de financiación, dado que en muchos casos las normas locales y las normas internacionales manejan tiempos y procedimientos de ejecución y verificación diferentes. Por tanto, para iniciar es necesario realizar unas aclaraciones frente a la manera como se entienden la Cooperación Internacional y las diferentes modalidades bajo las cuales ésta se hace efectiva.

#### **1.1 ¿Qué es la cooperación?**

La Cooperación Internacional puede comprenderse como el acuerdo multipartes celebrado entre dos o más países, organizaciones o partes, con el fin de unir esfuerzos que permitan a una o más de las partes generar capacidades en diferentes líneas para apoyar el desarrollo económico y social, mediante el intercambio de conocimiento, experiencias, enfoques, así como la unión de recursos. En este sentido, la cooperación internacional juega un papel fundamental en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones beneficiarias.

Debido a la gran importancia y al papel fundamental que juega la cooperación internacional en los diferentes procesos donde opera, son también diversas las instituciones que se ocupan de darle una mirada tendiente a la búsqueda de caminos que conduzcan al buen uso de estos recursos de cooperación, actuando con diligencia y transparencia, así como a la sensibilización de los diferentes actores y beneficiarios.

Es así como La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), define la Cooperación Internacional (CI), como

*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, Fuentes Multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil (OCDE citado por APC, 2014, Pág. 7).*

Por su parte, la Cancillería-Ministerio de Relaciones Exteriores indica que

*La cooperación internacional es una herramienta que facilita intercambiar soluciones frente a desafíos nacionales e internacionales, al tiempo que permite fortalecer los ejes estratégicos para el logro de los objetivos de desarrollo, la prosperidad para todos y la consolidación de una Colombia positiva. Así mismo, es un instrumento que contribuye al fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales, y facilita la inserción de Colombia en escenarios bilaterales, regionales y multilaterales, para diversificar las relaciones y agendas con los diferentes socios estratégicos (s.f., Recuperado de [www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co)).*

A su vez, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, en su documento Manual de Acceso a la Cooperación Internacional señala que

*“Para Colombia, la Cooperación Internacional (CI) constituye una herramienta de política exterior que le permite profundizar sus relaciones internacionales, y es un*

*instrumento estratégico que contribuye con los procesos de desarrollo propios y de otros países del mundo” (2014, Pág. 5)*

### 1.2 Modalidades de Cooperación Internacional

La cooperación internacional se puede presentar bajo tres modalidades, dependiendo de los participantes incluidos en el acuerdo de cooperación:

- *Cooperación Sur-Sur*

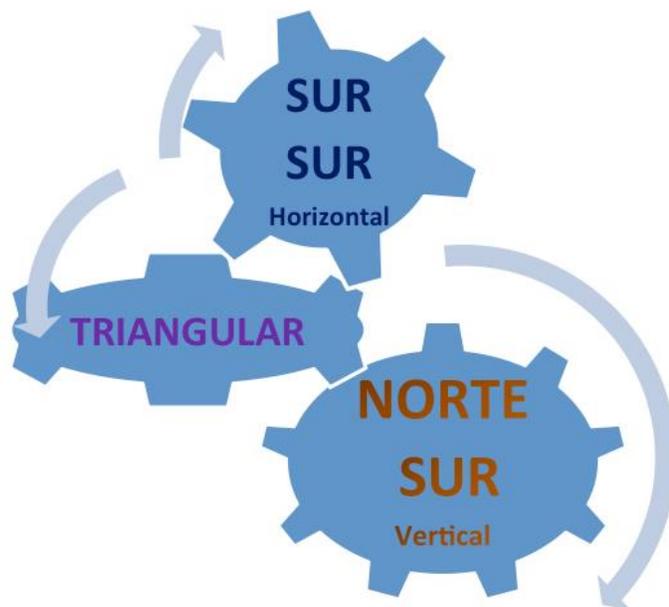
Esta modalidad de cooperación internacional se presenta cuando el acuerdo se hace entre países en vía de desarrollo a otros de menor desarrollo relativamente, y los países que participan son a su vez donantes y receptores de cooperación.

- *Cooperación Norte-Sur*

Esta modalidad de cooperación internacional se presenta cuando un país o países desarrollados aportan un porcentaje de su producto bruto hacia países de menor desarrollo.

- *Cooperación Triangular*

Esta modalidad de cooperación internacional se presenta entre un país u organismo internacional, un país de renta media que brinda cooperación horizontal y un país de menor desarrollo que recibe la cooperación. Es decir, dos países o partes aportan recursos o cooperación técnica en favor de un tercero.



### Gráfica 1: Modalidades de cooperación internacional

Fuente: elaboración propia

Frente a estas modalidades, es importante aclarar en qué punto se encuentra Colombia, dado que hasta el año 2010 figuraba en la lista de países que requerían apoyo de cooperación internacional de manera prioritaria, pero a partir del informe del Banco Mundial de dicho año nuestro país fue catalogado como País de Renta Media Alta, tomando como base el PIB per cápita, los índices en reducción de la pobreza y generación de empleo. Sin embargo, al cambiar de categoría, Colombia no deja de ser receptor de los beneficios en la modalidad de cooperación norte-sur y empieza a perfilarse como socio estratégico en la modalidad sur-sur, podría ser donante por sus avances en materia de desarrollo, pero dada la situación de conflicto interno sigue siendo un país beneficiario, así que es necesario que las dinámicas de negociación en la cooperación internacional se transformen para hacer efectiva dicha participación.

#### *1.3 ¿Cómo llega la Cooperación Internacional a Colombia?*

En Colombia la formulación y la orientación de las políticas de cooperación internacional, en sus diferentes modalidades, está a cargo de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC–Colombia.

Mediante el Decreto 3355 de 2009 y la Resolución 5813 de 2011 le asignaron a la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores las siguientes funciones:

- Coordinar y orientar las relaciones de cooperación internacional con el exterior del país y las fuentes oficiales, en el marco de los objetivos estratégicos de la política;
- Liderar la negociación de instrumentos de cooperación internacional a nivel bilateral, regional y multilateral;
- Acompañar el seguimiento a la ejecución de programas de cooperación en el marco de los acuerdos;
- Acompañar y brindar el asesoramiento desde el campo político y diplomático, a la ejecución de las estrategias de cooperación del Estado colombiano.

Por otra parte, mediante el Decreto 4152 del 3 de noviembre de 2011 se creó la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC–Colombia y en el Artículo 5 se establece como objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la Cooperación Internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de Cooperación Internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo

#### *1.4 Fuentes de Cooperación Internacional*

La cooperación internacional que recibe nuestro país proviene de diferentes fuentes, entre las que podemos encontrar:

- Organismos u organizaciones multilaterales: En este grupo se encuentran las instituciones financieras internacionales (el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional);
- Bancos regionales de desarrollo como Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo;
- Organismos de las Naciones Unidas;
- La Unión Europea, etc.

#### 1.5 Cooperación internacional proveniente de la Unión Europea<sup>1</sup>

Para efectos del análisis que pretendemos realizar en la presente ponencia, nos vamos a referir a la cooperación internacional proveniente de la **Unión Europea**, por lo que es importante primero delimitar un poco la manera como está constituido el apoyo que brinda esta comunidad política a nuestro país.

El objetivo trasado para la realización de la Cooperación Internacional de la Unión Europea es contribuir a la paz y a la estabilidad, sin perder al mismo tiempo de vista el gran potencial de desarrollo económico que podría suponer para toda la región andina una Colombia pacificada.

---

<sup>1</sup> Toda la información relacionada con este apartado fue tomada de [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Dentro de las líneas priorizadas para hacer efectiva la cooperación se pueden encontrar los siguientes sectores:

**Sector 1:** “Paz y estabilidad”, a través del apoyo a las iniciativas de paz, al desarrollo económico local y a la lucha contra la droga se procura reforzar la cohesión social como principal objetivo dentro del sector. También favorecer en varias regiones de Colombia, gracias al apoyo otorgado a las instituciones locales y a la defensa de los derechos humanos y de los derechos fundamentales, un desarrollo humano sostenible, la reducción de todas las actividades ilícitas (en particular, la producción y tráfico de drogas y el tráfico ilícito de pequeñas armas), la creación de espacios de convivencia ciudadana y la construcción del ámbito público, promoviendo los diálogos para la paz y el desarrollo socioeconómico sostenible como medios para solucionar el conflicto.

**Sector 2:** “Estado de derecho, justicia y derechos humanos/DIH”.

Se busca reforzar el Estado de derecho por medio de un sistema judicial y policial más eficaz, además de garantizar los derechos humanos; lograr el buen gobierno y promover el diálogo social.

**Sector 3:** “Productividad, competitividad y comercio”.

Busca reforzar la capacidad del país para la reactivación de la economía y su integración a la economía mundial.

Asimismo, la Unión Europea ha delimitado unos territorios específicos, en los cuales es perentorio generar procesos de desarrollo local, con población perteneciente a personas en condición de vulnerabilidad, desplazadas, comunidades indígenas, organizaciones sociales, autoridades e instituciones públicas de los niveles nacionales, regionales y locales, que se encuentren ubicadas en la Región Montes de María: Bolívar y Sucre; Oriente de Antioquia; Norte de Santander; Macizo Colombiano y Alto Patía, Meta; Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Cundinamarca, Amazonía, Magdalena Medio, Caquetá, Guaviare, Arauca, Cesar, Magdalena, Putumayo, Risaralda, Santander, Vaupés, Tolima, Boyacá, Caldas, Guajira, Córdoba, Ámbito nacional.

Por otra parte, la Unión Europea busca socios estratégicos que se encarguen de la administración de los recursos percibidos por la cooperación dada, así entre ellos encontramos varios tipos de socios:

- Actores públicos: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS; Ministerio de Comercio, Industria y turismo; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Justicia; Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal, PAICMA; Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones; gobernaciones; alcaldías; Secretaría de la Transparencia, entre otros.
- Actores Privados: Empresas, gremios, ONGs de carácter privado como: Transparencia por Colombia; OXFAM; Amici del Bambini; Coljuristas; FORUM SYD, Caritas Alemania; Coalición contra Vinculación de Niños, entre otras.
- Instituciones de Asociación Colombiana de Universidades: Universidad Nacional; Universidad del Rosario; Educación Superior Universidad Externado, entre otras.
- Cooperantes internacionales: Estados miembros de la UE.
- Otros: Asistencias Técnicas Internacionales; Red Adelco; Prodepaz; Consornoc; Asopatía, entre otros.

#### 4.51.6 *Interlocución en materia de Cooperación Internacional*

De acuerdo con la directiva presidencial No. 2 del 28 de febrero de 2012, se establece que para el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos es prioritario “*alcanzar una mayor relevancia internacional en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación*”, por tanto, de esta manera se justifica la creación de la APC Colombia que

fortalece la institucionalidad para coordinar a todos los actores de la cooperación internacional con el fin de optimizar la gestión de la cooperación que recibe y otorga el país, así como de establecer sinergias y articulaciones con los cooperantes públicos y privados, para mejorar su eficacia, impacto y sostenibilidad. [... Adicionalmente] está llamada a jugar un importante papel en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional y la normativa vigente a fin de mejorar la gestión y coordinación de la cooperación internacional,

y hacer más eficiente la articulación de los diferentes actores que participan en ella, tales como las entidades nacionales y territoriales, públicas y privadas.

En este sentido, la APC Colombia señala, que está facultada para actuar como el interlocutor oficial entre la comunidad internacional y las instituciones colombianas en materia de coordinación y gestión de programas, proyectos e iniciativas de Cooperación Internacional.

#### 4.61.7 *Tipos de Cooperación Financiera*

La cooperación financiera es considerada como la asignación de recursos financieros para apoyar proyectos, programas o iniciativas para el desarrollo de un país, y existen dos modalidades de cooperación financiera:

- ◆ *La cooperación financiera reembolsable:* fondos procedentes de cooperación internacional, pero que deben ser reembolsados; con unas condiciones especiales y favorables en cuanto a tasas de interés más bajas, plazos otorgados más largos y períodos de gracia. Condiciones diferentes a las que pueden conseguirse en el mercado.
  
- ◆ *La cooperación financiera NO reembolsable:* fondos procedentes de cooperación internacional donde los países no adquieren deuda. Reciben los recursos, los ejecutan y reintegran los que por alguna circunstancia no se alcanzan a ejecutar.

La Unión Europea entrega sus recursos bajo la modalidad de Cooperación financiera no reembolsables, formalizándolos a través de convenios específicos de financiación firmados entre la Comisión Europea, denominada “la Comisión” y el Gobierno de Colombia, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, denominado “el Beneficiario”.

La asignación y ejecución se da mediante mecanismos como Presupuesto Programa, gestión centralizada o apoyo presupuestal sectorial y requieren del aporte de contrapartida de aproximadamente el 20% del total de la acción, conceptos que serán explicados más adelante.

#### 4.7.1.8 *Acuerdos de Cooperación Internacional*

Como se había enunciado anteriormente, la Cooperación Financiera de carácter no reembolsable, requiere para su perfeccionamiento y concreción de la celebración de los acuerdos o convenios correspondientes con el gobierno receptor de la cooperación, lo cual incluye los siguientes pasos, de acuerdo con el Manual de Acceso a la Cooperación Internacional (APC-Colombia 2014).:

##### 4.7.1.8.1 *Firma del Convenio de Financiación*

Una vez se haya presentado la propuesta, cumplido los procesos de tramitación y aprobación de la financiación por parte de la delegación de la Unión Europea, se establecerá y firmará un convenio de financiación entre la Comisión Europea y el país o países beneficiarios.

En dicho Convenio de Financiación se establecen los acuerdos de cooperación entre las partes, con lineamientos específicos para el desarrollo de las acciones contempladas en el proyecto, a fin de lograr objetivos comunes para el desarrollo del país beneficiario.

El Convenio de financiación debe contener como mínimo las siguientes condiciones particulares:

- a) Objetivo e identificación del Proyecto
- b) Definición de la entidad ejecutora
- c) Contribución de la Unión Europea (donación en euros)
- d) Contribución del Gobierno Nacional (contrapartida en pesos)
- e) Solución de controversias
- f) Período de aplicación
- g) Direcciones de contacto de las partes
- h) Fecha de entrada en vigor del Convenio de Financiación
- i) Anexos

##### 4.7.2.1.8.2 *Anexos del Convenio de Financiación*

Con el fin de dar unas directrices precisar sobre las reglas de ejecución y aspectos puntuales sobre las acciones a realizar es necesario aclarar a que se refiere el punto de anexos que forman parte integral del Convenio de:

- Anexo I: Condiciones Generales

Las condiciones generales del Convenio de Financiación determina las reglas y mecanismos de la entrega de los recursos por parte de la Unión Europea y de ejecución por parte del país beneficiario, por tanto, este anexo debe contemplar como mínimo: financiación del proyecto/programa, ejecución y período de aplicación, ejecución de los pagos a terceros por la Comisión, ejecución de los pagos a terceros por el beneficiario mediante presupuestos-programa y puesta a disposición de fondos por la Comisión, adjudicación de los contratos y concesión de subvenciones, régimen aplicable a la ejecución de los contratos y disposiciones generales y finales (visibilidad, prevención de irregularidades, fraude y corrupción, modificación, suspensión y rescisión del convenio de financiación, solución de diferencias).

- Anexo II: Disposiciones Técnicas y Administrativas

Las disposiciones técnicas y administrativas (DTAs) anexas al Convenio de Financiación, describen e incluyen, en particular, el programa de acción (objetivos y resultados previstos), las normas y condiciones de ejecución y financiación, el calendario previsto de ejecución técnica y financiera, el plan de trabajo detallado de las diferentes tareas y acciones que deban llevarse a cabo, organización y responsabilidades y el presupuesto del proyecto o programa.

#### 4.81.9 *Ejecución de los recursos de cooperación y normas procedimentales de la Unión Europea*

En los Convenios de Cooperación Internacional con la Unión Europea, se establecen reglas, principios, procedimientos y normas básicas a seguir para la celebración de contratos, mediante los cuales se dará ejecución a los recursos de cooperación internacional. En este sentido, los presupuestos de los proyectos incluyen un rubro de Asistencia Técnica contratado directamente por la Unión Europea en gestión centralizada

directa, que incluye capacitación y apoyo para las entidades ejecutoras de los recursos de cooperación sobre la aplicación adecuada de las mismas.

Dichas reglas, principios, procedimientos y normas básicas están establecidas en dos guías:

1. Guía práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Unión Europea.
2. Guía práctica de los procedimientos aplicables a los presupuestos-programa (enfoque por proyecto) de la Unión Europea.

Para comprender mejor lo que significan las guías prácticas, entraremos a definir los procedimientos que se deben aplicar con cada una de las guías:

#### 4.8.11.9.1 *Guía práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Unión Europea.*

De acuerdo con esta guía en su numeral 2.1 Generalidades, se señala que “los contratos públicos y las subvenciones se conceden según una normativa muy estricta”, pues de esta manera se garantiza la selección de beneficiarios cualificados mediante procesos imparciales y “total transparencia que se exige en todo lo relacionado con el uso de fondos públicos” (Pág. 11).

Para llevar a cabo la ejecución de los recursos de este tipo de cooperación se han determinado varios modos de gestión o ejecución para adjudicar los contratos, y entre ellos encontramos:

- *Gestión centralizada directa.*

La Comisión Europea es el órgano de contratación, adopta decisiones para el país beneficiario, actúa en nombre y por cuenta del país beneficiario, por tanto, es el organismo que contrata y realiza los pagos.

- *Gestión centralizada indirecta.*

El órgano de contratación es un organismo nacional, que suele ser una agencia de desarrollo (o su equivalente) en un Estado miembro de la UE. En la mayoría de los casos, se aplican las normas y procedimientos del organismo nacional, y no lo

dispuesto en esta Guía, a excepción de los casos en los que se concedan subvenciones financiadas con cargo al Presupuesto General de la UE, en el cual sí se aplicará esta Guía.

- **Gestión descentralizada:**

Este tipo de gestión se presenta cuando los diferentes procesos de contratación y ejecución se realiza de manera conjunta, entre el órgano cooperante y el país beneficiario.

- *Gestión descentralizada previa:* En este caso el país beneficiario es el órgano de contratación, ya que toma las decisiones frente a licitación y adjudicación de contratos, con aprobación previa de la Comisión Europea de todas las etapas que genera este proceso. Sin embargo, a través de esta modalidad de gestión los pagos son realizados de dos formas: en la primera, los recursos son girados directamente desde la cuenta de la Unión Europea en Bruselas, en cuyo caso se denomina Gestión en compromiso específico. En la segunda forma, la Unión Europea consigna los recursos en la cuenta del país beneficiario, y éste a su vez se encarga de realizar los pagos de las contrataciones, y este en caso se denomina Régimen de gestión administrativa.

En estos dos casos es necesario como requisito indispensable para su ejecución, que las entidades públicas incorporen los recursos provenientes de la cooperación internacional en el Presupuesto General de la Nación.

- *Gestión descentralizada a posteriori:* Las decisiones previstas en el convenio de financiación son adoptadas por el país beneficiario, que actúa como órgano de contratación sin aprobación previa de la Comisión Europea, así éste puede o no aplicar sus propios procedimientos, en casos de contratación de menor cuantía, o hasta 20.000 euros. Por regla general, el país beneficiario prefiere cumplir con los procedimientos contractuales establecidos en la Guía y los procedimientos financieros (es decir, aquellos relacionados con los pagos) definidos en la Guía Práctica de los procedimientos aplicables a los presupuestos-programas.

En esta modalidad de gestión se presenta la misma división que mencionamos anteriormente, es decir, los pagos son realizados de dos formas: en la primera, los recursos son girados directamente desde la cuenta de la Unión Europea en Bruselas, en cuyo caso se denomina Gestión en compromiso específico. La segunda forma, la Unión Europea consigna los recursos en la cuenta del país beneficiario, y éste a su vez se encarga de realizar los pagos de las contrataciones. Igualmente, se requiere que las entidades públicas incorporen los recursos provenientes de la cooperación internacional en el Presupuesto General de la Nación.

En conclusión, la diferencia que se presenta entre estas dos modalidades de gestión descentralizada es que la primera requiere una aprobación previa, mientras que la segunda no requiere aprobación previa a la adjudicación y ejecución.

- *Gestión conjunta.*

En este caso, organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Mundial funcionan como el órgano de contratación, pues asumen tareas de ejecución delegadas por la Comisión Europea, y aplican sus propias normas y procedimientos.

Para el caso del trabajo que estamos presentando nos vamos a referir específicamente al modo de gestión 3, la gestión descentralizada, para lo cual es importante mencionar algunos de los aspectos que generan demoras y trabas entre las normas nacionales y los procedimientos de la Unión Europea:

1. Los procesos de contratación son aprobados de manera ex ante por la Unión Europea, lo que conlleva tiempos adicionales que generan demoras en la contratación y adjudicación de los recursos.
2. Para la Unión Europea no existe el principio presupuestal de anualidad, que sí aplica bajo la legislación colombiana, según el decreto 111 de 1996.

3. La Unión Europea no maneja los conceptos de vigencias futuras<sup>2</sup>, reservas presupuestales<sup>3</sup> o vigencias expiradas<sup>4</sup>, por lo cual, solamente requieren contar con la disponibilidad de recursos para realizar los pagos. Conceptos que al igual que en el punto anterior están establecidos por el decreto 111 de 1996.

En este sentido, es necesario armonizar los procedimientos de la Unión Europea en el modo de gestión descentralizada con los procedimientos nacionales, dado que al existir diferencias en procedimientos normativos se presentan choques entre las normas, que obstaculizan e impiden la ejecución de los recursos de cooperación internacional llegando a generar:

1. Constitución de vigencias futuras, para los contratos que abarcan más de una vigencia presupuestal;
2. Constitución de reservas presupuestales, dado que se proyectan unos pagos para una vigencia presupuestal, pero no son realizados en esa misma vigencia;
3. Constitución de vigencias expiradas, por el no pago de las reservas presupuestales durante la vigencia para la cual han sido constituidas;
4. Demoras en los pagos que se deben realizar por los compromisos adquiridos en las diferentes modalidades de contratación (contratos de subvención, de servicios, de suministros, de obras).

### *1.9.2 Guía práctica de los procedimientos aplicables a los presupuestos-programa (enfoque por proyecto) de la Unión Europea.*

En el apartado de introducción de la guía, se explica que ésta

contiene y explica las normas y procedimientos que deberán aplicarse, en el caso de proyectos y programas ejecutados en régimen de gestión parcialmente

---

<sup>2</sup> Las vigencias futuras son una autorización otorgada por el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS – para así asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias siguientes cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso.

<sup>3</sup> Entiéndase por reserva presupuestal a aquellos compromisos legalmente constituidos mediante contrato, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina, por lo cual serán pagados dentro de la siguiente vigencia.

<sup>4</sup> Las vigencias expiradas hacen referencia a los compromisos adquiridos legalmente en una vigencia fiscal y que por circunstancias ajenas al contratista el pago no fue realizado y tampoco se constituyó la correspondiente reserva presupuestal o cuenta por pagar, por consiguiente, para poder realizar el pago se debe iniciar un proceso para la autorización de vigencias expiradas, su pago es necesario al ser una obligación adquirida.

descentralizada bajo la responsabilidad de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – Europe Aid (DG DEVCO) y de las Delegaciones de la Unión Europea en los países beneficiarios (2013, pág. 5).

Así mismo, en el marco del contexto específico para el presupuesto se establece que

los países terceros beneficiarios para poder realizar ejecución presupuestaria; deben cumplir con los principios de buena gestión financiera, transparencia y no discriminación, y garantizar la visibilidad de la acción de la Unión Europea cuando gestionen los fondos de esta última. Deberán garantizar un nivel de protección de los intereses financieros de la Unión (2013, pág. 12).

Por lo tanto, para la aplicación de estas guías la Unión Europea ha establecido el presupuesto-programa como herramienta de orientación y control de los ejecutores de los recursos, el cual cuenta con unos anexos y documentos que deben ser tenidos en cuenta para la presentación de los informes y reportes periódicos ante la delegación de la Unión Europea en Colombia, y que “deberán ajustarse a las normas comunitarias y los procedimientos y documentos normalizados por la Comisión que estén vigentes en el momento de la aprobación” de cada presupuesto-programa (2013, pág. 10).

#### *1.9.2.1 Presupuesto-Programa*

Para mayor comprensión de lo que significa esta herramienta, se precisa que

El presupuesto-programa es un documento por el que se fijan tanto el programa de las acciones que deben ejecutarse y los medios materiales y recursos humanos necesarios, como el presupuesto correspondiente y las disposiciones técnicas y administrativas que deberán aplicarse para la ejecución descentralizada de un proyecto o programa en un plazo determinado, a través de un régimen de gestión administrativa o mediante la adjudicación de contratos públicos o la concesión de subvenciones (2013, pág. 17).

Y se caracteriza por que

1. Es un documento destinado a la ejecución de un tramo del proyecto o programa cubierto por un Convenio de Financiación;
2. Debe incluir, en conexión con el Convenio de Financiación del que se derive, un programa de acción, un presupuesto y el plan de financiación, así como las disposiciones técnicas y administrativas de ejecución para el periodo de que se trate;

3. Es un documento periódico, en principio anual, pero en casos excepcionales podrá ser inferior a un año o podrá prorrogarse hasta un máximo de 18 meses;
4. El presupuesto consta de dos partes:
  - Régimen de gestión administrativa, en este caso el presupuesto es ejecutado directamente por la entidad beneficiaria de los recursos y el representante país delegará parte de sus competencias en un administrador y un contable. La ejecución financiera será a través de dos cuentas bancarias, una en euros para recibir los recursos de cooperación, y una en pesos para recibir los euros monetizados, ambas cuentas serán administradas por las personas en quienes se han delegado las competencias;
  - Compromisos financieros o presupuestarios individuales específicos, en este caso la ejecución puede ser realizada por la entidad beneficiaria o por la comisión europea mediante la adjudicación de contratos públicos o la concesión de subvenciones.

#### *1.9.2.2 Norma de la «fecha + 3 años»*

Un aspecto muy importante a tener en cuenta es el plazo máximo del que dispone la entidad administradora de los recursos para la adjudicación y firma de los contratos, a través de los cuales se va a realizar la ejecución de las acciones del convenio de financiación. Este aspecto es conocido como la norma de la «fecha + 3 años», y en esta guía se presenta de la siguiente manera:

Para el presupuesto, los contratos, incluidos o no en los presupuestos-programa, por los que se aplican los Convenios de Financiación deberán celebrarse (firmados por ambas partes) en un plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del Convenio de Financiación correspondiente, es decir, a partir de la fecha de la última firma de las partes. Este plazo no podrá prorrogarse. Los contratos sobre auditoría y evaluación podrán celebrarse con posterioridad. Los apéndices a los contratos existentes también podrán celebrarse después de dicho plazo. Cuando dichos apéndices incluyan un aumento del importe de los contratos, procederá comprobar la disponibilidad de los fondos necesarios (2013, pág. 28).

Para concluir, recordemos que este apartado nos ha mostrado cuales son los procedimientos que se deben seguir para la adjudicación, ejecución, control y cierre de

los recursos provenientes de cooperación internacional de la Unión europea, los cuales están consignados en las dos guías de procedimientos.

#### 4.91.10 *Responsabilidad de la entidad pública como ejecutora de los recursos de cooperación internacional*

En algunos casos, los recursos de cooperación son ejecutados por un tercero como una ONG o un organismo internacional, esta decisión puede ser de la Unión Europea o de la entidad pública, sin embargo, no se exime de las responsabilidades a la entidad pública frente a la decisión que sea tomada. La ejecución de los recursos será realizada de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos de financiación que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

Los servidores públicos, que intervienen de manera importante en el desarrollo de los proyectos financiados con recursos de cooperación no reembolsable de la Unión Europea, deben tener presente siempre los principios de buena gestión financiera, transparencia y no discriminación, tal como lo exige el órgano de cooperación. Es importante recordar que el hecho de que los recursos sean ejecutados por un tercero no implica que los funcionarios públicos vinculados a las acciones de los proyectos asuman una posición de tranquilidad y despreocupación, pues en vez de eximirles de responsabilidad lo que implica son mayores compromisos, deben actuar con diligencia y garantizar el cumplimiento de los resultados del proyecto, así como brindar acompañamiento permanente al ejecutor, dado que el incumplimiento en la aplicación de los procedimientos de la Unión Europea puede generar costes inelegibles, los cuales se traducen en reintegros que debe realizar el tercero ejecutor del proyecto, pero que ante un incumplimiento del reintegro por parte del tercero, dicha responsabilidad queda en cabeza de la entidad pública que ha sido nombrada como ejecutora y administradora de los recursos.

De esta manera, los funcionarios públicos responden ante el estado colombiano administrativa, disciplinaria y penalmente por sus acciones u omisiones, al igual que adquieren una gran responsabilidad con las fuentes cooperantes, derivada de los

compromisos internacionales que han obtenido con las mismas, pero teniendo en cuenta que el Convenio de Financiación es firmado entre la Comunidad Europea y la República de Colombia, beneficiaria final de los recursos de cooperación, por tanto el incumplimiento y responsabilidad final es del gobierno de Colombia, al tener que reintegrar estos recursos a la Unión Europea se presenta un detrimento patrimonial y un impacto negativo en el presupuesto general de la Nación.

#### 4.10.1.11 *Antecedentes Normativos de la Cooperación Internacional*

En relación con los antecedentes normativos es importante resaltar la relevancia de la Cumbre del año 2000, Metas del Milenio, teniendo en cuenta que en dicha reunión se tomó como plazo de cumplimiento de los compromisos el año 2015.

Los objetivos trazados en esta cumbre están directamente relacionados con las líneas prioritarias que contempla la Unión Europea para la entrega de los recursos de cooperación internacional.

En este sentido, haremos un recorrido por los avances presentados en los objetivos, lo cual nos permitirá identificar el grado de cumplimiento, dado que nos encontramos en el año trazado para cierre de las metas.

#### 4.10.1.11.1 ¿Qué son los Objetivos de desarrollo del Milenio – ODM?

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son una declaración efectuada por 189 países en el año 2000, entre los cuales se encontraba Colombia, y dicha reunión fue realizada bajo el auspicio de las Naciones Unidas. En dicha cumbre se comprometieron a incrementar el esfuerzo mundial para reducir la pobreza, sus causas y sus manifestaciones, a través del cumplimiento de ocho metas destinadas a lograr un mundo más pacífico, más justo y próspero para sus habitantes.

Los objetivos se refieren a:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Lograr la educación primaria universal;
- Promover la igualdad entre géneros;
- Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años;
- Mejorar la salud materna;

- Luchar contra el VIH sida, la malaria y otras enfermedades;
- Garantizar la sostenibilidad ambiental; y
- Fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

En este propósito, los países con más recursos se comprometen a aumentar los esfuerzos a través de la ayuda oficial al desarrollo: condonaciones de deuda, medidas de comercio internacional y acceso a medicamentos esenciales y tecnología; y los países en desarrollo se comprometen a desarrollar políticas que ayuden a abordar las limitaciones estructurales de sus países: ayuda a los pequeños agricultores y agricultoras, inversión en infraestructura, fomento de los derechos humanos y de la sostenibilidad ambiental.

Colombia estableció su accionar para cumplir los objetivos en el año 2003, ratificándolo mediante documentos Conpes en el 2005 y 2011, con políticas definidas para cada uno de los sectores comprometidos.

Jeffrey Sachs, Director del Instituto de la Tierra, de la Universidad de Columbia, y asesor del Secretario General de la ONU señala que

*“La adopción de objetivos es importante por muchas razones. En primer lugar, son esenciales para la movilización social. Para luchar contra la pobreza o trabajar en pos del desarrollo sostenible, el mundo necesita una dirección; pero en este mundo ruidoso, disperejo, dividido, superpoblado, distraído y a menudo agobiado es difícil orquestar una respuesta coherente a nuestras necesidades compartidas. La adopción mundial de objetivos ayuda a que personas y gobiernos se orienten en una misma dirección: la de concentrarse en lo que realmente importa. Poner objetivos también crea presión colectiva. La adopción de los ODM expuso a los líderes a que se los cuestionara sobre lo que están haciendo” (Falta página de la referencia). Pág. Diario el tiempo, 2015, pág 2.*

#### [1.40:21.11.2](#) Resultados alcanzados a nivel mundial

Una evaluación de los resultados alcanzados permite concluir a nivel mundial que se han logrado importantes avances en algunos aspectos, pero otros van muy lentos en la consecución de los objetivos planteados. Para Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU, ha habido un progreso extraordinario. El mundo ha sacado de la pobreza al menos

a 700 millones de personas. Se han evitado millones de muertes por malaria, tuberculosis y sida. Millones de niños y niñas tienen mejor acceso a la educación.

De esta manera, los objetivos permitieron avances en la reducción de la pobreza, control de enfermedades y mejoras en la escolarización e infraestructura, especialmente en África, así como en la defensa de los derechos de las mujeres, hay también compromisos internacionales en materia de medio ambiente y se buscan protocolos para facilitar el tratamiento de enfermedades como el SIDA en países que no tienen recursos.

#### 4.10.31.11.3 Resultados en Colombia

Colombia cumplió anticipadamente en 15 de los 50 indicadores propuestos, y las tendencias indican que a fines de este año 2015, cuando vence el plazo dado para alcanzar los ODM, será posible cumplir con otros 14, lo que arrojaría un cumplimiento global del 57%, según el Departamento Nacional de Planeación-DNP, entidad que se encarga del monitoreo. Hay 9 indicadores con un cumplimiento superior al 50%, pero seguramente no se alcanzará la meta fijada, y en 12 no se ha llegado ni a la mitad de lo presupuestado.

A continuación presentaremos los avances logrados en cada uno de los objetivos:

- *Erradicación de la pobreza extrema*: reducción a menos de la mitad del porcentaje de la población que vive en la indigencia, pasando del 20,4% en 1990, al 8,1%, frente a 8,8% que se tenía como objetivo para el 2015.

- *Educación*: para este objetivo, la cobertura básica estaba en el 76,08% y la educación media en el 59,11%. La meta que se fijó fue subir esas coberturas al 100% y 93%, respectivamente. En cobertura en primaria se logró un resultado del 105,42%, el de la educación media se encuentra en el 70%.

- *Género*: en 2005 el 39% de las mujeres había experimentado violencia física por parte de su esposo o compañero y en 2010 lo habían experimentado el 37,40%, es decir, una reducción apenas de 2,4% en cinco años; peor aún, en 2005 el 65,7% habían

experimentado violencia psicológica, y en 2010 ese tipo de violencia se elevó considerablemente a 72,50%. Por otra parte, en la actualidad son más las mujeres que ocupan altos cargos en el gobierno y en las empresas. Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo-OIT de 2014, Jamaica y Colombia son los países de la región con mayor número de mujeres directivas en el sector privado.

- *Mortalidad en la niñez*: es un indicador que permite no solamente observar el avance del país en temas de salud y su acceso, sino que además muestra el avance en las condiciones de vida de su población. Una revisión a las cifras ajustadas muestra que el país ha realizado un esfuerzo importante al pasar de 20,40 muertes en menores de 1 año por cada mil nacidos vivos en 2005 a 17,78 muertes en menores de un año por cada mil nacidos vivos en 2011 y a 17,47 en el 2012.

El último registro de 2011 ubica al país en una razón de mortalidad de 71,22 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos. Esta cifra traduce 474 defunciones, 11 menos que el año anterior. No obstante, el avance no es superior al 52% en comparación con la línea base establecida de 100 muertes por cada cien mil nacimientos en 1998.

En la actualidad, la tasa es de 65,89, según el último dato oficial, aún lejos de la meta que se estableció en 45.

- *VIH sida*: sigue disminuyendo en todo el mundo y en el país. Entre 2004 y 2011 la prevalencia por VIH/SIDA en el mundo cayó un 24%. A pesar de ello, se estima que 239 mil personas están infectadas con el VIH en 2011.

*En malaria*, se muestra una disminución del 71% de muertes desde 1998, y en el 2011 se cumplió la meta, fijada en 34 casos. Actualmente son 24. La mortalidad por dengue en 2012 estaba en 97 casos, frente a la meta de 47.

- *Deforestación*: en Colombia en los últimos 20 años fue de 5.783.617 hectáreas, o sea, un promedio anual de deforestación de 289.181 hectáreas. La meta ODM para Colombia en el tema de reforestación se fijó en 23.000 hectáreas anuales y desde 2005 a 2011 se

reforestaron 173.980 hectáreas a un promedio anual de 24.854, con lo cual se cumplió el Objetivo del Milenio definido en el Conpes 140 de 2011.

De acuerdo con la cifra lograda a 31 de diciembre de 2012, en el país existen 105,3 líneas de telefonía por cada 100 habitantes. Es evidente el avance tan vertiginoso que se presenta en la penetración de la telefonía móvil en el país entre 2002 y el cuarto trimestre del año 2012. Al pasar de 11,1 a 105,3 en el periodo mencionado.

En el siguiente gráfico se puede evidenciar un resumen de los resultados presentados en Colombia:

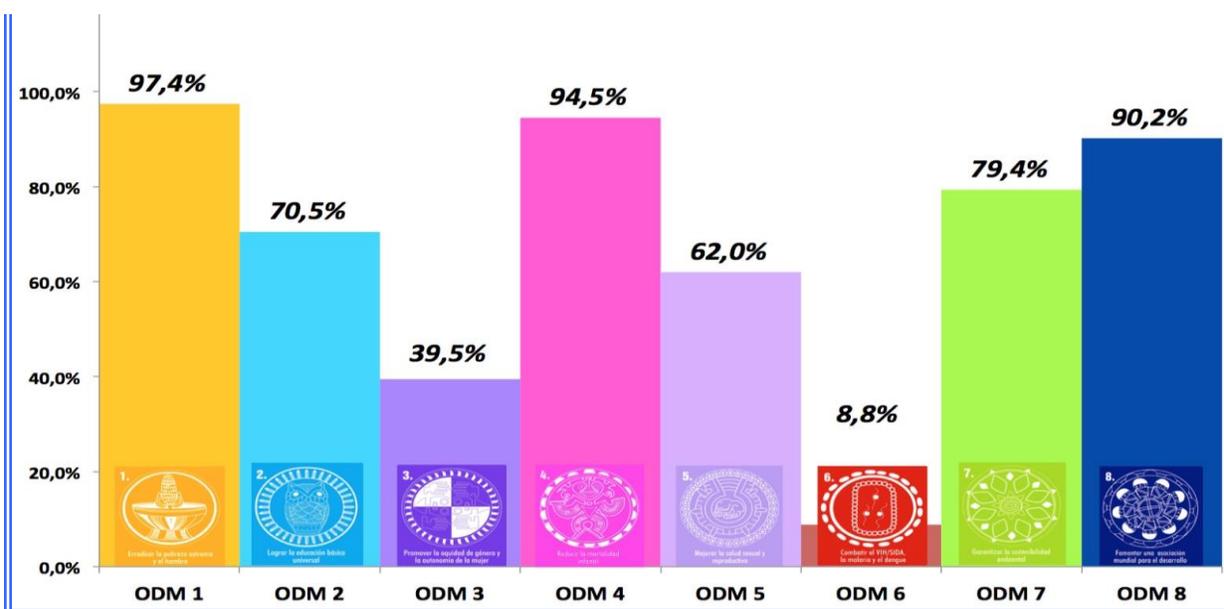


Gráfico 2: ¿Cómo vamos en Colombia?

Fuente: PNUD Colombia

ODM	Indicador	LÍNEA BASE	SITUACIÓN ACTUAL	META A 2015	Estado de Avance
ODM 1	Porcentaje de personas en pobreza extrema. (Indigencia).	20,40% 1991	9,1% 2013	8,80%	97,4%
ODM 2	Tasa de cobertura bruta en educación media.	42,93% 1993	78,2% 2013	93%	70,5%
ODM 3	Brecha en la tasa de desempleo. (P.P.)	6,8 1996	5,3 2013	3	39,5%
ODM 4	Tasa de mortalidad en menores de 1 año (por 1000 nacidos vivos).	37 1990	17,8 2011	16,68	94,5%
ODM 5	Razón de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	100 1998	65,90 2012	45	62,0%
ODM 6	Tasa de mortalidad asociada a VIH/SIDA.	5,39 2008	5,09 2012		8,8%
ODM 7	Proporción de la población con acceso a métodos de saneamiento adecuados. Resto	51,0% 1993	68,0% 2012	72,4%	79,4%
ODM 8	Número de computadores por cada hogar	3,40 2002	21,8 2012	24	90,2%

Gráfico 3: Comparativo frente a línea base

#### *1.11.4 Los objetivos del milenio y la cooperación internacional para Colombia*

Los compromisos internacionales de Colombia constituyen en sí mismo criterios orientadores de la gestión nacional. La gran mayoría se encuentran incorporados como parte de la legislación interna y muchos se reflejan en el Plan Nacional de Desarrollo, y hacen parte de los bloques temáticos de la estrategia de cooperación.

La Cumbre del Milenio y todo el proceso posterior a la implementación y el seguimiento de las metas acordadas en la Declaración, tienen especial relevancia para la estrategia de cooperación y en la estrategia nacional de lucha contra la pobreza. Por ello, el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio son un compromiso y una guía de la gestión nacional para todos los miembros de la ONU y constituyen la carta de navegación de todo el Sistema de las Naciones Unidas, por ello, todos los países latinoamericanos se han comprometido plenamente con los principios y objetivos suscritos en la Declaración del Milenio y se han reiterado en distintos foros internacionales como el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas, la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe.

## ***II. La regulación nacional sobre contratación con recursos de Cooperación Internacional***

### *2.1. Aspectos generales*

Un compromiso en la ejecución de recursos de cooperación internacional es la aplicación de los reglamentos, procedimientos y normas de contratación del cooperante, evento que está regulado en el país en el inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 que señala:

*Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público y 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.*

## 2.2 Normas sobre contratación

El artículo 9º de la Constitución Política de Colombia señala: *“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”*.

En este marco los principios del derecho internacional fueron aceptados por Colombia en la Convención de Viena de 1969, aprobada por la Ley 32 de 1985, y en la Convención de Viena II de 1986, aprobada por la Ley 406 de 1997. Dentro de estos principios está el 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. Significa que los tratados deben ser formalmente acatados y cumplidos de buena fe, esto es, con voluntad de hacerlos efectivos, por ello la Convención afirma que un Estado no puede invocar los preceptos de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

### 2.2.1 Ley de contratación en Colombia

El Congreso aprobó la Ley 80 de 1993, la cual contiene la normatividad relacionada con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicable a todas las entidades que la ley cataloga como estatales.

La Ley 80 es una ley de carácter general y los Convenios de Cooperación 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, por tanto, son disposiciones de contenido específico y particular para la ejecución de los recursos que tienen la jerarquía de un compromiso internacional de carácter especial que manifiestan la voluntad del donante, la cual es objeto de protección en el artículo 62 de la Constitución Política.

La Ley 80 es una norma de carácter general, las disposiciones y procedimientos contenidas en los convenios de cooperación son de carácter especial, por tanto en

relación con el tema de la contratación que los dos ordenamientos regulan, es pertinente concluir que la norma especial prima en su aplicación sobre la norma de carácter general, así que en este punto deberá seguirse lo dispuesto en la norma especial.

La Ley 1150 de 2.007 en el artículo 20 se refiere a la contratación con organismos internacionales y establece 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.

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, y estarán sujetos a la vigilancia ejercida por las contralorías. Adicionalmente, es necesario indicar que en el caso de que tales convenios involucren la ejecución de recursos se debe aplicar la regla establecida en el numeral 6 del artículo 25° de la Ley 80 de 1993, que dispone: *"Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales."*

En lo que se refiere al manejo de los recursos, 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 y se entregan al Gobierno para que éste 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.

3. Incorporación y ejecución de los recursos de Cooperación Internacional en el presupuesto general de la nación

Se definen 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, señalando que

*“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”.* (Falta fuente)

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 aún los obtenidos por donaciones.

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.

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, 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 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 dichos bienes no deberán presupuestarse.

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

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.

Cuando una entidad pública nacional beneficiaria de la donación la va a ejecutar debe haberla incorporado previamente en su presupuesto. Para estos efectos, el Estatuto Orgánico de Presupuesto contempla los siguientes procedimientos:

### *3.1 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.

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 (marzo de cada año), 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 otras formas adicionales, que a continuación se describen.

### *3.2 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

### *3.3 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 llevarse a cabo mediante un trámite también excepcional por decisión del Gobierno. Dichas donaciones se incorporan mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor.

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.

### *3.4 Procedimiento presupuestal de los recursos de cooperación internacional*

Los procedimientos a partir de los cuales una entidad realiza la consecución y utilización de recursos de cooperación internacional a través del Presupuesto General de la Nación pueden esquematizarse en tres macroprocesos: Gestión, Incorporación y Ejecución.

### 3.4.1 *Gestión de recursos de cooperación.*

Este macroproceso reúne todos los procedimientos a partir de los cuales una entidad que espera beneficiarse con recursos de cooperación internacional pública o privada, logra suscribir con el donante un acuerdo de voluntades para la entrega y utilización de dichos recursos. Esto lo puede realizar a través de tres procedimientos: (i) Gestión de recursos con fuentes bilaterales y multilaterales, programable o no programable. (ii) Gestión de recursos a través de la cooperación interinstitucional. (iii) Gestión de recursos en la que participan fuentes multilaterales de crédito. Si la fuente de cooperación es un organismo multilateral de crédito, se requiere un procedimiento específico, ya que dicha donación puede tener un vínculo crediticio a futuro. Independientemente de la alternativa seleccionada, el procedimiento concluye con la suscripción del convenio de cooperación.

### 3.4.2 *Incorporación de recursos de cooperación.*

En los casos en que la voluntad del donante lo determine, la ejecución directa de los recursos de cooperación por parte de la entidad nacional pública beneficiaria implica necesariamente que éstos sean incorporados en el PGN. Para tal efecto, este macroproceso incluye los diferentes procedimientos por medio de los cuales la entidad puede incorporar los recursos en su presupuesto durante la etapa de programación o de ejecución presupuestal.

A este respecto, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional se ha pronunciado, indicando que cuando el Gobierno de Colombia, recibe recursos por donaciones o mediante convenios bilaterales para que sean ejecutados por algunos de los órganos que hacen parte del PGN, deben incorporarse en el presupuesto de la entidad que va a ejecutar el gasto. 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.

### 3.4.3 *Ejecución de recursos de cooperación.*

El tercer y último macroproceso incluye los procedimientos con los cuales la entidad beneficiaria ejecuta los recursos de cooperación y realiza los pagos una vez recibidos los bienes o servicios. Dependiendo del manejo de tesorería que se le dé a los recursos

entregados por el donante, el procedimiento varía. Algunos donantes prefieren que los recursos de cooperación se manejen por fuera del Tesoro Nacional (recursos sin situación de fondos - SSF), mientras que otros exigen su inclusión (recursos con situación de fondos - CSF).

Recursos con situación de fondos (CSF): se refiere a los recursos de donación que son recibidos en las cuentas bancarias del Tesoro Nacional. Recursos sin situación de fondos (SSF): se refiere a los recursos de donación que son depositados directamente en una cuenta de la entidad pública beneficiaria de la cooperación.

#### 4 Situaciones específicas en el proceso presupuestal

1. Los contratos, por lo general, abarcan más de una vigencia fiscal, por lo tanto se deben amparar en la figura de las Vigencias Futuras, la cual en su trámite con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se toma entre 3 y 6 meses.
2. Los contratos se realizan en general a través de la modalidad de licitación pública, la cual en el trámite de adjudicación puede establecerse entre 3 y 6 meses.
3. Los contratos tienen una duración entre 18 y 32 meses y generalmente se pactan 3 pagos.
4. El primer pago se refiere a la prefinanciación, el cual si no se alcanza a pagar durante la vigencia fiscal, se debe constituir en Reserva Presupuestal, la cual se debe cancelar durante la vigencia siguiente.
5. Para el segundo pago, se requiere que el contratista presente una ejecución de los recursos de por lo menos el 70% del primer desembolso, y la certificación de la respectiva verificación de gastos. Si el contratista no presenta durante el año siguiente los soportes respectivos la reserva presupuestal se convertirá en una Vigencia Expirada, por tanto se deberán realizar los trámites ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lograr una apropiación y obtener el pago de esa situación.
6. Para el tercer pago, de la misma forma el contratista debe demostrar la ejecución del 100% de los recursos que ya le fueron desembolsados.

7. Puede ocurrir que el contrato se termine y que todos los recursos no hayan sido ejecutados, por tanto se debe hacer la Devolución de los recursos a la entidad cooperante.

Es de resaltar que en este trámite se presentan muchas situaciones que no permiten la ejecución exitosa de los recursos de cooperación internacional, como son los trámites de contratación, presupuestación y ejecución de los recursos que en un gran porcentaje son objeto de devolución y en otros casos, no se acceden a los mismos existiendo la posibilidad de hacerlo.

#### 4.1 Registro de la liquidación de los proyectos de inversión

Concluida la vida del proyecto de inversión, el traslado de los bienes depende de lo definido en el Manual Operativo del Proyecto o por acuerdo entre la entidad ejecutora del mismo y el organismo internacional de fomento o banca multilateral cofinanciador, esto es considerando si los bienes se trasladan a la entidad ejecutora del proyecto, a una entidad contable pública diferente de la entidad ejecutora o a la comunidad.

Los registros contables corresponden a los definidos para el traslado de bienes entre entidades públicas, o el traslado a la comunidad beneficiaria del proyecto, a través del Gasto Público Social.

#### 4.2 Control de la ejecución total del proyecto

Para obtener en cualquier momento la información total del proyecto de inversión, corresponde a la entidad ejecutora acumular en su contabilidad, los activos, pasivos, ingresos y gastos durante toda la vida del proyecto.

#### 4.3 Reintegro de los recursos que no amparan compromisos

De conformidad con las normas sobre la materia y con el fin de garantizar eficiencia en la ejecución de los recursos del crédito y donaciones de entidades de cooperación internacional, las entidades ejecutoras del proyecto de inversión deberán atender lo

definido en el procedimiento de Operaciones interinstitucionales expedido por la Contaduría General de la Nación, específicamente en el tema de reintegros.

#### 5. Revelaciones en notas a los estados contables

Se debe revelar en las notas a los estados contables de la entidad contable pública ejecutora del proyecto de inversión:

- a) El monto de los recursos provenientes de asistencia técnica o cooperación internacional y donaciones.
- b) Recursos de cooperación técnica no reembolsables y de donaciones que por solicitud expresa del donante se entregan a un tercero como beneficiario.
- c) Monto de los recursos que al final del período contable quedaron pendientes de ejecución en las cuentas del agente financiero y/o administrador, o en las cuentas abiertas para el manejo de los recursos del proyecto de inversión.
- d) Información de las donaciones en especie que se canalizan para los proyectos de inversión.
- e) Informe del monto de las cuentas por pagar y la antigüedad de las mismas.

#### *III Exenciones tributarias y la cooperación internacional*

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.

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.

Las exenciones consagradas en la Ley 788 de 2002 y reglamentadas en el Decreto 540 de 2004:

- a) Recae sobre todo impuesto, tasa o contribución del orden nacional.
- b) Se aplican en relación con los fondos, inversiones, transacciones financieras, gastos, bienes, contratos, adquisición de bienes o servicios, importaciones.
- c) Operan de manera directa. No es necesario el pago del impuesto y solicitar su devolución posteriormente.
- d) Debe tratarse de proyectos convenidos con el gobierno colombiano bajo el amparo de acuerdos intergubernamentales.
- e) 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.
- f). 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.
- g). 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.
- h). No se aplican para gastos amparados por la franquicia diplomática.

i). 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.

Las exenciones tributarias son del orden nacional

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, así que en este punto el Consejo de Estado se ha pronunciado en el sentido de que corresponde a los concejos municipales determinar directamente las bases gravables de los impuestos de su propiedad, por disposición del artículo 338 de la Constitución Política.

### Conclusiones

1. La Unión Europea exige la utilización de los reglamentos, procedimientos y normas de contratación establecidos por ellos para la ejecución de los recursos de cooperación internacional, tal como lo enunciamos con las dos guías de procedimientos presentadas.
2. La Ley 80 de 1993, que es una norma de carácter general, en su artículo 13 señala que los contratos financiados con fondos de organismos de cooperación internacional podrán regirse por los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación, y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pagos y ajustes. No obstante, este artículo fue modificado mediante la Ley 1150 de 2.007, pues en el artículo 20 se adiciona 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. Sin embargo, para la ejecución presupuestal de estos recursos se debe dar cumplimiento a los procedimientos nacionales enmarcados por el decreto 111 de 1996, que bajo su artículo 33 establece que

Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable, 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 notificación de su recaudo

expedido por el órgano receptor [...] y la ejecución de estos recursos estará sometida] a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

Por tanto, se están dando choques normativos generados por la aplicación paralela de normas contractuales de la Unión Europea con normas presupuestales de orden nacional.

3. Se evidencia una necesidad imperante de la armonización de los procedimientos contractuales y presupuestales establecidos por la Unión Europea con las normas presupuestales colombianas, para de esta manera garantizar que los pagos a los contratistas sean realizados de acuerdo con las cláusulas contractuales y no se vean afectados ante la posibilidad de presentarse la figura de vigencias expiradas.
4. Los choques normativos a nivel presupuestal generan la constitución de reservas presupuestales o vigencias expiradas que conlleva graves implicaciones para la entidad pública pues al constituir dichas reservas presupuestales tiene que dar explicaciones a la Contraloría General de la República por las observaciones que ellos realizan para la aprobación anual de cuentas, y los funcionarios públicos se ven enfrentados a los procesos de responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar de acuerdo con el artículo 65 de la Ley 1737, ley de Presupuesto General de la Nación.
5. La mayor implicación que se presenta al no existir procedimientos armonizados entre la Unión Europea y la normatividad presupuestal colombiana, es que se dejan de ejecutar recursos de cooperación no reembolsable que han sido recibidos por el gobierno nacional para ser usados en el mejoramiento del desarrollo del país a nivel económico, social y cultural. En este sentido, se genera una gran preocupación por la ausencia del gobierno en la búsqueda de las soluciones requeridas.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Estrategia de Cooperación Internacional. Presidencia de la República de Colombia. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI. Febrero de 2005.
2. Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.
3. Folleto Procedimiento para la Gestión de Demanda de Cooperación Internacional. Agencia Presidencia de Cooperación Internacional.
4. La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. Junio de 2007.
5. Manual de Procedimientos para la gestión, programación y ejecución de recursos de cooperación a través del Presupuesto General de la Nación – PGN 2011. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. Marzo 2011.
6. Manual para la celebración de convenios. Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. Versión 1.0. 2014.
7. [www. Pnud.org.co/objetivos del milenio](http://www.Pnud.org.co/objetivos-del-milenio)
8. Revista Semana. Colombia, sin tiempo para cumplir los objetivos del milenio. [Semana.com/nación/artículo](http://Semana.com/nación/artículo). 2014-03-06.
9. ¿Cómo le fue a Colombia con los Objetivos del Milenio?. El Tiempo. Sección debes leer del domingo 17 de mayo de 2015. Año 104 No. 36682.Pag 2-7.
10. Contaduría General de la Nación. Régimen de Contabilidad Pública. Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos -reembolsables y no reembolsables y de contrapartida. Pág. 107-112.