

COOPERACIÓN INTERNACIONAL: ENCUENTROS Y DESENCUENTOS NORMATIVOS EN LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS



¿Qué es la Cooperación?

- Acuerdo multipartes 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.
- La cooperación internacional juega un papel fundamental en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones beneficiarias.

Otras Definiciones de Cooperación Internacional

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

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.

- Cancillería-Ministerio de Relaciones Exteriores-Colombia.

Herramienta que facilita intercambiar soluciones frente a desafíos nacionales e internacionales y fortalecer los ejes estratégicos para el logro de los objetivos de desarrollo, la prosperidad para todos y la consolidación de una Colombia positiva.

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC).

Herramienta de política exterior que le permite a Colombia, profundizar sus relaciones internacionales, y es un instrumento estratégico que contribuye con los procesos de desarrollo propios y de otros países del mundo

Modalidades de Cooperación Internacional

SUR-SUR
Horizontal

- Países en vía de desarrollo a otros de menor desarrollo relativamente.

*NORTE
NORTE*
Horizontal

- Entre países desarrollados.

TRIANGULAR

- Entre un país desarrollado, un país de renta media y un país de menor desarrollo que recibe la cooperación.

NORTE SUR
Vertical

- País o países desarrollados aportan a países de menor desarrollo.

Modalidades de Cooperación Internacional

□ **Informe del Banco Mundial-2010.**

Colombia 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, sigue siendo receptor de beneficios en modalidad de cooperación norte-sur y empieza a perfilarse como socio estratégico en la modalidad sur-sur, pero por la situación de conflicto interno sigue siendo un país beneficiario.

Fuentes de Cooperación Internacional

- Organismos u organizaciones multilaterales:

Instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional);

- Bancos regionales de desarrollo:

Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo;

- Organismos de las Naciones Unidas;

- La Unión Europea, etc.

Cooperación Internacional-Unión Europea

Objetivo. Contribuir a la paz y a la estabilidad, sin perder de vista el gran potencial de desarrollo económico con una Colombia pacificada.

Líneas priorizadas:

Sector 1: Paz y estabilidad.

Sector 2: Estado de derecho, justicia y derechos humanos.

Sector 3: Productividad, competitividad y comercio.

Interlocución en Cooperación Internacional. APC-Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia

Tipos de Cooperación-Unión Europea

Cooperación Financiera Reembolsable

Son PRÉSTAMOS con:

- tasas de interés más bajas,
- plazos más largos y
- períodos de gracia.

Diferentes a las condiciones normales de mercado.

Cooperación Financiera

** NO Reembolsable*

Los países NO adquieren DEUDA.

Reciben los recursos, los ejecutan y reintegran los que por alguna circunstancia no se alcanzan a ejecutar.

Características de la Cooperación Financiera NO Reembolsable

Formalización

- **Convenios Específicos de Financiación** firmados entre la Comisión Europea y el Gobierno de Colombia-Min. Relac. Exter.
- Anexo I: Condiciones Generales
- Anexo II: Disposiciones Técnicas y Adtivas

Asignación y Ejecución

- Mediante **PRESUPUESTO PROGRAMA**
- Requiere **CONTRAPARTIDA** más o menos 20% del total de la acción.

Ejecución de Recursos y Normas Procedimentales

Guía Práctica de Procedimientos CONTRACTUALES

1. Gestión Centralizada Directa:

La U.E. contrata y paga, en nombre y por cuenta del país beneficiario

2. Gestión Descentralizada *

a) Aprobación Exante :

C. Específico.- El país beneficiario contrata-Unión Europea paga.

Gestión Activa.: El país beneficiario contrata y paga-Unión Europea consigna al país beneficiario.

Requiere incorporación en el P.G.N.

b) Aprobación Posteriori:

El país beneficiario contrata y paga sin aprobación previa en casos de menor cuantía (20.000 €)

Guía Práctica de Procedimientos Para los PRESUPUESTOS-PROGRAMA

PRESUPUESTO-PROGRAMA.

Documento por el que se fijan:

- El programa de las acciones a ejecutar.
- Los medios materiales y recursos humanos necesarios.
- El presupuesto correspondiente.
- Las disposiciones técnicas y administrativas para la ejecución descentralizada de un proyecto en un plazo determinado.

Consta de dos partes:

1. Régimen de Gestión Activa.
2. Compromisos financieros o operarios. individuales específicos

Gestión Descentralizada

Choques entre las Normas Nacionales y los Procedimientos Europeos.

- **Aprobación Exante:** 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.
- **Principio de Anualidad:** Para la Unión Europea no existe el principio presupuestal de anualidad, que sí aplica bajo la legislación colombiana, según el decreto 111 de 1996.
- **Conceptos Presupuestales:** La Unión Europea no maneja los conceptos de vigencias futuras, reservas presupuestales o vigencias expiradas, por lo cual, solamente requieren contar con la disponibilidad de recursos para realizar los pagos.
- **Norma de la «fecha + 3 años»** Los contratos deberán celebrarse y firmarse, en un plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del Convenio de Financiación.

Gestión Descentralizada

ARMONIZACIÓN entre las Normas Nacionales y los Procedimientos Europeos.

Se requiere **ARMONIZAR** los procedimientos entre Unión Europea y la Nación, para evitar choques normativos, que obstaculizan e impiden la ejecución de los recursos de cooperación internacional llegando a generar la constitución de:

- **Vigencias futuras**, para los contratos que abarcan más de una vigencia presupuestal;
- **Reservas Presupuestales**, dado que se proyectan unos pagos para una vigencia presupuestal, pero no son realizados en esa misma vigencia;
- **Vigencias expiradas**, por el no pago de las reservas presupuestales durante la vigencia para la cual han sido constituidas;

Antecedentes Normativos de la Cooperación Internacional

Se resalta las METAS DEL MILENIO, con plazo de cumplimiento de los compromisos al año 2015.

Los objetivos trazados en esta cumbre están directamente relacionados con las líneas prioritarias que contempla la Unión Europea, los cuales 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.

Regulación Nacional sobre Contratación con recursos de Cooperación Internacional

- La Ley 80 de 1.993, modificada por La **Ley 1150** de 2.007 en el artículo 20, establece:

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.

Regulación Presupuestal para los recursos de Cooperación Internacional

- **Incorporación** y ejecución de los recursos de Cooperación Internacional en el presupuesto general de la nación:

Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación.

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.

Situaciones Específicas en el Proceso Presupuestal

- 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.
- 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.
- Los contratos tienen una duración entre 18 y 32 meses y generalmente se pactan 3 pagos.

Prefinanciación, si no se paga durante la vigencia fiscal, se debe constituir en Reserva Presupuestal, la cual se debe cancelar durante la vigencia siguiente.

Segundo pago, se requiere que el contratista presente una ejecución mínima del 70% del primer desembolso, y el informe de verificación de gastos. Si el contratista no presenta durante el año siguiente los soportes respectivos, la reserva presupuestal se convertirá en una Vigencia Expirada.

Tercer pago, el contratista debe demostrar la ejecución del 100% de los recursos que ya le fueron desembolsados.

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

Exenciones Tributarias y la Cooperación Internacional.

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

- a) Recaen 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. Cada entidad pública del sector, ya sea del nivel nacional o territorial, certifica si los proyectos e inversiones a que están destinados los auxilios o donaciones correspondientes son de utilidad común.

Exenciones Tributarias y la Cooperación Internacional.

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

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.

g). La exención del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) opera sobre 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.

Las exenciones tributarias son del orden nacional

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.

Conclusiones

2. La Ley 80 de 1993, 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:

Conclusiones



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.

Conclusiones



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.

Conclusiones

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.

Conclusiones



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.



Gracias

José Vicente Bermúdez Gómez

Iván Jesús Castillo Caicedo

Nidia Ramírez Gaviria