



El campo  
es de todos

Minagricultura

31 de Julio de 2020

## MEMORANDO



Al responder cite este Nro.  
20201030156333

PARA: **CARLOS ALBERTO SALINAS SASTRE**  
Secretario General

DE: **YOLANDA MARGARITA SANCHEZ GOMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto sobre la conveniencia, legalidad y pertinencia de suscribir y/o renovar convenios de cooperación internacional con entidades que no presentan soportabilidad del gasto aduciendo inmunidad de jurisdicción.

### I. ANTECEDENTES:

Para dar respuesta de fondo a su solicitud, es necesario recalcar que la necesidad de rendir el presente concepto surge como consecuencia de la Auditoría Financiera realizada por la Contraloría General de la Republica -CGR a la Agencia Nacional de Tierras - ANT, sobre las vigencias 2018 y 2019, en la que se registraron inconformidades con algunos aspectos de los informes financieros y/o contables rendidos por cooperantes internacionales durante la ejecución de los convenios y contratos celebrados con la entidad; en consecuencia, dentro del plan de mejoramiento quedo incluida la necesidad de solicitar un concepto a la Oficina Jurídica de la Agencia sobre los hallazgos establecidos por la CGR<sup>1</sup>.

En la solicitud del concepto se indica que los hallazgos reportados por la Contraloría General de la Republica, surgen debido a que los cooperantes con quienes la ANT ha suscrito convenios de cooperación internacional no presentan informes financieros y/o soportes detallados de los gastos presentados durante la ejecución de los convenios,

<sup>1</sup> Los hallazgos observados por la Contraloría General de la Republica - CGR, se enfocan en que algunos de los cooperantes con quienes la Agencia Nacional de Tierras -ANT- ha suscrito convenios de cooperación internacional, en su parecer no presentan informes financieros y/o soportes de los gastos presentados durante la ejecución de los convenios de manera detallada, con el argumento que al ser organismos internacionales y en específico, al formar parte de la Organización de las Naciones Unidas ☐ ONU, cuentan con ☐ inmunidad de jurisdicción



arguyendo para ello que, al ser organismos internacionales y en específico, al formar parte de la Organización de las Naciones Unidas – ONU-, cuentan con inmunidad de jurisdicción, posición que parece encontrar respaldo en las Convenciones sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, de los Organismos Especializados y de la Organización de los Estados Americanos aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de febrero de 1946, y posteriormente, por la Resolución 179 del 21 de noviembre de 1947.

## II. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

Las Convenciones sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, de los Organismos Especializados y de la Organización de los Estados Americanos aprobadas por la Asamblea General, al respecto, señala que:

*“Artículo III – Bienes, fondos y haberes*

*Sección 4*

*Los organismos especializados, sus bienes y haberes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, disfrutaran de inmunidad de toda jurisdicción, salvo en la medida en que en algún caso particular hayan renunciado expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que ninguna renuncia de inmunidad se extenderá a ninguna medida ejecutoria”. (Subrayado fuera de texto).*

Bajo este supuesto, se tiene que las Organizaciones Internacionales gozan en el territorio de cada uno de sus miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos, lo anterior en concordancia con lo dispuesto en el artículo 105 de la Convención de la ONU.

No obstante lo anterior, esta Oficina considera pertinente traer a colación la definición y concepto de las inmunidades de jurisdicción de los Estados, presentado por el doctor Carlos Mata Partes en el Periodo Ordinario de Sesiones realizado en Rio de Janeiro del 3 al 12 de agosto de 2015, en el que indica que: “Cuando nos referimos a la inmunidad de jurisdicción de un Estado, en su sentido amplio, estamos haciendo mención, concretamente, a que los actos dictados o los hechos realizados, por el mismo, no deben ser objeto de la jurisdicción (comprendiendo las etapas de conocimiento y de ejecución) de un tribunal interno de otro Estado pues es aplicable el principio del viejo Derecho de Gentes par in parem non habet imperium (jurisdictionem) y, en consecuencia, un tribunal de un Estado no debe, en principio, juzgar actos y hechos de otro Estado así como adoptar medidas coactivas contra sus bienes”<sup>22</sup>.

Igualmente, el principio de inmunidad jurisdiccional es definido en la sentencia T-901/13 proferida por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

<sup>22</sup> [http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc\\_480-15\\_rev1.pdf](http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_480-15_rev1.pdf)



El campo  
es de todos

Minagricultura

*“El principio de inmunidad jurisdiccional hace referencia a la improcedencia de llevar a un Estado, o sus agentes, ante los tribunales de otro Estado, por hechos ocurridos en territorio del segundo, y originados en el ejercicio de funciones diplomáticas o consulares. El principio comporta entonces una restricción a la soberanía territorial de un Estado en beneficio de la soberanía nacional de otro”.*

Conforme lo mencionado anteriormente, la inmunidad de jurisdicción hace referencia a la improcedencia de llevar a un Estado, o sus agentes, ante un tribunal de otro Estado, en otras palabras, resulta improcedente juzgar actos y hechos de otro Estado así como adoptar medidas coactivas contra sus bienes, cuando los hechos hayan sido originados en el ejercicio de las funciones desempeñadas en el Estado ajeno.

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 *“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”*, fijó el régimen de contratación aplicable a los organismos internacionales, señalando las ocasiones en las cuales aplica el Estatuto General de Contratación Estatal o los reglamentos de tales organismos en los siguientes términos:

**“ARTICULO 20. DE LA CONTRATACION CON ORGANISMOS INTERNACIONALES.** Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

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

**PARAGRAFO 2o.** Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.

**PARAGRAFO 3o.** En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales”.



Agencia  
Nacional de  
Tierras

Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia  
Sede Servicio al Ciudadano  
Cra 13 No. 54-55 Piso 1, Torre SH, Bogotá  
Línea de atención en Bogotá  
(+57 1) 5185858, opción 0



/agencianacionaldetierras



/agenciatierrez



/AgenciaTierras

<https://www.agenciadetierras.gov.co/>



El campo  
es de todos

Minagricultura

De la lectura del anterior artículo, podemos decir que existe una primera manera para determinar el régimen de contratación aplicable a los organismos internacionales, la cual surge en virtud del porcentaje de la financiación del contrato, por lo tanto, aquellos contratos

financiados en el 50% o más con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales podrán someterse a la reglamentación de esas entidades, de lo contrario, estarán sometidos a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación colombiano (*Ley 80 de 1993*), es decir, en cuanto a su adjudicación, ejecución, terminación y liquidación.

Igualmente, la Ley determinó dos criterios con el fin de excluir algunos convenios o contratos de la aplicación del Estatuto General de Contratación colombiano y que podrían someterse a las reglas de los organismos de cooperación, ayuda y asistencia internacional, lo anterior, en virtud de su objeto y del Organismo Internacional suscriptor.

### III. CONCLUSIONES

1. *¿Que tan pertinente es que la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, suscriba y/o celebre convenios de cooperación interadministrativa, con cooperantes internacionales que no presentan soportes detallados de los gastos presentados durante la ejecución del convenio, aduciendo que cuentan con inmunidad de jurisdicción?*

Es necesario aclarar que la “*pertinencia*” es un criterio subjetivo, sin embargo, esta oficina recomienda que en caso que la entidad suscriba convenios o contratos con organismos internacionales, se establezca la obligación de remitir a la entidad los informes financieros y/o soportes de los gastos presentados durante la ejecución de los convenios o contratos de manera detallada.

Lo anterior, por cuanto una cosa no riñe con la otra, es decir, la pertinencia no se puede estructurar sobre si el organismo internacional quiere o no quiere rendir los informes de gasto públicos, sino, si es viable o no el convenio de cooperación para efectos de la prestación del servicio o la ejecución de la función pública que con el convenio se pretende cubrir. Así las cosas, la obligación surgiría en virtud de la voluntad de las partes al suscribir cada convenio; esto, bajo el supuesto de que los cooperantes internacionales se encuentren enmarcados dentro de las causales de excepción para la aplicación del Estatuto Contractual contemplado en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, debiendo aplicarlo para efectos de la rendición de cuentas del gasto público puesto por la entidad en el convenio, pues en nada afecta la inmunidad la necesidad de determinar que el gasto presupuestal con que contribuyó la entidad estatal, cumpliéndose de esta manera con el fin previamente establecido en la Ley de presupuesto.

Igualmente, a criterio de esta Oficina Jurídica, solicitar los informes financieros y/o soportes de los gastos presentados durante la ejecución de los convenios celebrados entre la entidad y los Organismos y las Organizaciones Internacionales, no transgrede el





principio de inmunidad de jurisdicción consagrado en las Convenciones sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, de los Organismos Especializados y de la Organización de los Estados Americanos, pues no se estaría sometiendo a los funcionarios de esas entidades a procesos judiciales, sino que con ello se busca el cumplimiento de la obligación de reportar la información a los organismos de control conforme lo dispuesto en los parágrafos 2º y 3º del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, sin que ello suponga un juzgamiento de los actos o hechos realizados por Organismos Internacionales o sus agentes en ejercicio de sus funciones.

Es conveniente precisar que no se pide rendición de cuentas de dineros del ente internacional, sino de los dineros públicos de la Agencia Nacional de Tierras, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales de Colombia, siendo ellas los artículos 2º, 4º, 6º, 121 y 122 de la Constitución Política, en virtud de los cuales es deber del funcionario público garantizar la efectividad de los principios constitucionales, dentro de ellos los relacionados con el gasto público, y el cumplimiento del principio de legalidad, en virtud del cual tiene la obligación de justificar el gasto presupuestal ejecutado por la entidad, no sólo ante los organismos de control, sino ante la ciudadanía en general.

2. *¿Que documentos deben aportar los cooperantes internacionales, que den cuenta de los gastos de los recursos públicos entregados que se presenten en la ejecución del convenio?*

Se recomienda solicitar los informes de ejecución del presupuesto público con sus respectivos soportes financieros, esto es, facturas, contratos, recibos, etc., con el objeto de que esto sea reportado a los organismos de control conforme lo dispone el parágrafo 2º del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprometen la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de consulta.

Cordialmente,



**YOLANDA MARGARITA SANCHEZ GOMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica

Proyecto: Jaime Duque  
Revisó: Gabriel Carvajal