VEEDURIA
DISTRITAL
Ver para creer

Premio Lucha Contra La Corrupción
"Luis Carlos Galán Sarmiento año 2007"

600/368/314/394/248/**79233**

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.
Secretaría General

Bogotá, D.C., 07 FEB 2012

Por favor al contestar cite este Nº
Fecha: 07-02-2012 02:10 PM Rad: 1-2012-5642
Folios: 6 Anexos:
Medio: VENTANILLA
Destino: DESPACHO DEL SECRETARIO GENERAL
Copias

Doctor
EDUARDO NORIEGA DE LA HOZ
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA
Carrera 8 No. 10 - 65
Ciudad

Asunto: Radicación de entrada No.181349 de enero 26 de 2012. Solicitud de la Red de Veedurías de Colombia – Contratación con Organismos Internacionales.

Apreciado Doctor Noriega:

Me refiero a su oficio 2-2012-3660 de enero 25 de 2012, en el que informa al Director de Servicios Públicos de la Red de Veedurías de Colombia, que solicitará a la Veeduría Distrital analizar la propuesta en el sentido de ordenar a las entidades distritales abstenerse de suscribir contratos con organismos internacionales que involucren recursos públicos.

Al respecto es necesario hacer algunas precisiones, que permitirán determinar la viabilidad de la propuesta.

El artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, dispone que: "*De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.*

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.

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

Para hacer el estudio de la norma en comento, es procedente traer a colación algunos apartes de la Sentencia C-249 de marzo 16 de 2004 de la Corte Constitucional, al resolver la acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 13 de la ley 80 de 1993, en la que expresó lo siguiente:

"(...) *2.3.4. El cuarto inciso del artículo 13 de la ley 80 dispone:*

Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

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

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

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

la formación, adjudicación y ejecución de los contratos financiados con sus recursos. (...)".

Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de junio 20 de 2008, al hacer un análisis de los alcances de la Sentencia antes mencionada, expuso lo siguiente:

"(...) ***b. El tipo de contrato***

Este criterio conduce a determinar, en cada caso, que el tipo de contrato que se proyecta suscribir con el organismo internacional ***no sea para administrar los recursos estatales****, pues ese objeto contractual quedó proscrito por la sentencia.*

(...) ***En conclusión, cuando el objetivo de la contratación sea la administración de los recursos estatales y, por ende, la ejecución de los mismos sin sujeción a las normas de contratación pública y de presupuesto****, no habrá lugar a la aplicación del inciso en comento y, el contrato tendrá, indefectiblemente, que regirse por lo dispuesto en la ley 80 de 1993,* ***que en materia de administración de recursos contempla figuras tales como, el contrato de fiducia pública****, en el que la entidad fiduciaria se ocupa de garantizar la ejecución de los recursos, pero sometida a cumplir los procedimientos legales y las instrucciones que le imparta el fideicomitente.*

(...) ***3. La contratación con organismos internacionales en la ley 1150 de 2007.***

(...) *El inciso primero de la norma en comento plantea dos situaciones a saber:*

(i). *Si dichos contratos o convenios son financiados en una proporción inferior al cincuenta por ciento con fondos de los organismos internacionales, se sujetaran a lo previsto en la ley 80 de 1993.*

(ii). *Si los contratos o convenios son financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades y en consecuencia sustraerse de las disposiciones de la ley 80 de 1993.*

*De manera más universal que lo que hacía el artículo 13 de la ley 80 de 1993, tanto en el evento señalado en el aparte **(ii)**, como en los considerados en el inciso segundo del mencionado artículo 20 y en su parágrafo primero, la ley 1150 dispone que los contratos o acuerdos que se suscriban con personas extranjeras de derecho público o con organismos internacionales, podrán sujetarse íntegramente a las reglas de dichos organismos. De lo cual se infiere que en estos últimos eventos las partes del contrato están facultadas para sujetar el acto jurídico a las disposiciones del estatuto de contratación estatal o a las propias de los organismos internacionales intervinientes.* (...)". (Negrilla con subraya fuera de texto).

De todo lo anterior se concluye, que el régimen de contratación aplicable a los contratos o convenios financiados por organismos internacionales, se encuentra supeditado al porcentaje del aporte realizado por éstos.

En este mismo sentido, de conformidad con la normatividad vigente, las entidades estatales tiene prohibida la celebración de cualquier clase de contrato con estas organizaciones, cuando los mismos tengan por objeto la administración o gerencia de recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos.

De esta manera, en relación con la propuesta realizada por la Red de Veedurías de Colombia, la administración distrital se encuentra facultada, conforme a la Ley para velar porque las entidades distritales den cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad antes mencionada y a impartir instrucciones para que éstas obren con el mayor cuidado y diligencia, en el seguimiento, vigilancia y control de la ejecución de los contratos que celebren con organismos internacionales, independientemente del monto de los recursos aportados.

No obstante lo anterior, y toda vez que la celebración de esta clase de contratos no está prohibida por la ley, no es dable a la administración proscribirla del ordenamiento jurídico, haciendo una interpretación extensiva de la norma.

En relación con este aspecto, el Consejo de Estado en sentencia de septiembre 11 de 2003, indicó que:

"(...) ***Las normas pueden interpretarse en forma sistemática o extensiva, lo cual no comporta la aplicación de la norma a casos no contemplados***

en ella. (...) *Dicho en otras palabras,* ***una norma que establece prohibiciones o limitaciones puede ser interpretada para su aplicación, pero no puede ser aplicada analógicamente****. Esto significa que la interpretación finalista o teleológica, debe conducir al intérprete a cobijar aquellas situaciones que están insitas en el supuesto lógico de la norma.* ***La interpretación de normas que establecen prohibiciones no puede realizarse en forma absurda o con desconocimiento de las situaciones que están ínsitas en el supuesto lógico de la ley.*** (...)". (Negrilla fuera de texto).

Finalmente, es preciso recordar que tal como lo dispone el artículo 6 de la Constitución Política, los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Cordialmente,

SALVADOR MENDOZA SUAREZ
Veedor Distrital (E)