

LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU REGULACIÓN EN COLOMBIA

JOSÉ ÁLVAREZ CARRERO

I. Introducción

Uno de los mecanismos que emplea el Estado moderno para cumplir sus objetivos es la contratación pública (Santofimio, 2017). Así, aunque inicialmente se aplicase las reglas propias del derecho privado, en la medida en que la administración pública fue evolucionando y adquiriendo un desarrollo teórico propio, la contratación de las entidades estatales fue incorporando principios y normas que la fueron consolidando como un campo específico dentro del derecho administrativo (Cassagne, 2011). En el caso de Colombia, esas regulaciones han llevado a que exista el denominado “régimen de contratación estatal” contenido en diversas normas, como es el caso de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 al igual que sus decretos reglamentarios, regulando cada aspecto de los contratos estatales, en especial, en lo que se refiere a los acuerdos de voluntades celebrados entre las entidades públicas y los particulares (Benavides, 2014). Por otro lado, las asociaciones entre entidades públicas tendientes a cumplir los fines estatales también han llevado a que se expida una serie de normas a partir de lo dispuesto en los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998, para regular los llamados “convenios interadministrativos” (Santos, s.f.).

Sin embargo, un aspecto poco claro dentro del marco jurídico colombiano es el referente a la naturaleza de los convenios que celebra el Estado Colombiano con organizaciones internacionales intergubernamentales, dado que estos no pueden ser considerados en estricto sentido como “contratos estatales” pero tampoco son convenios interadministrativos ni mucho menos tratados internacionales a pesar de que son actos celebrados entre sujetos de derecho internacional¹.

1 Ver. Consejo de Estado. Concepto Sala de Consulta C.E. 1909 de 2008 - Sala de Consulta y Servicio Civil.

Estos convenios no pueden ser catalogados como “contratos estatales” debido a la imposibilidad de aplicar normas de contratación estatal a los mismos. Esa imposibilidad se da como regla general debido a que las organizaciones internacionales de carácter intergubernamental al ser sujetos de derecho internacional suelen disfrutar de un régimen de privilegios e inmunidades que le reconocen los Estados parte en aras de garantizar su autonomía e independencia (Abello-Galvis y Arévalo-Ramírez, 2021). Debido a esas inmunidades, muchos mecanismos propios de la contratación estatal no son aplicables en estos relacionamientos, por lo que estos convenios suelen prescindir de la aplicación de normas nacionales.

Sin embargo, tampoco puede equipararse el convenio de cooperación internacional con los convenios interadministrativos, ya que tanto su nombre como la misma Ley 489 demarca su alcance a que estos sean entre entidades públicas, lo que los hace inaplicables a los realizados entre el Estado y una organización Internacional dado que esta no son un organismo público ni privado sino un sujeto sui generis del derecho internacional (Klabbers, 2015). Por otra parte, es bien sabido que las organizaciones internacionales tienen la posibilidad de realizar tratados internacionales de acuerdo con lo estipulado en la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales” y a un amplio consenso doctrinal².

No obstante, si bien es cierto que los actos realizados por estos sujetos de derecho internacional como es el caso de los Acuerdos de Sede o aquellos celebrados con los Estados miembros para el establecimiento de oficinas permanentes pueden ser catalogados bajo ese concepto, no es claro si un convenio de cooperación puede catalogarse como tal o si, por el contrario, se está ante un contrato o ante una tercera posición que sería la de un acto con una naturaleza jurídica propia (Barkin, 2006).

Por ello, a lo largo de este escrito, se esbozan algunos argumentos que sostienen que los convenios de cooperación internacional celebrados con organizaciones internacionales de carácter intergubernamental no pueden ser considerados ni contratos ni tratados internacionales, a la vez que se hace una aproximación a la manera como han sido regulados en Colombia.

2 Ver. Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. 1986. En Línea en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf>

II. Las organizaciones internacionales como partes en los convenios de cooperación internacional

Desde la consolidación de los aspectos jurídicos que definen al Estado moderno con la Paz de Westfalia en 1648, hasta finalizada la Primera Guerra Mundial, el orden y el derecho internacional tuvieron como único actor protagónico al Estado (Arenal y Sanahuja, 2015). Aunque las organizaciones internacionales empiezan a aparecer desde finales del Siglo XIX, solo adquieren un carácter relevante tras la Paz de Versalles y se consolidan como sujetos del derecho internacional después del 1945 tras la conformación del Sistema de Naciones Unidas en el ámbito político y el Sistema de Breton Woods en el ámbito económico y financiero (Reinalda, 2009).

A partir de ese momento, se va a establecer un entramado de organizaciones internacionales de carácter intergubernamental que madura durante la Guerra Fría, con el surgimiento de bloques regionales de los cuales la Comunidad Europea del Carbón y del Acero va a ser la más conocida por ser el germen de lo que hoy es la Unión Europea, mas no será la única. A la par, surgen otras como el desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica CAME, la Unión Africana o en el caso de América, toda una serie de Organizaciones que van desde la OEA surgida en Bogotá en 1948, hasta la Comunidad Andina de Naciones o el Mercosur (Álvarez, 2011).

Entre todo el entramado de organizaciones internacionales que surgen desde mediados del Siglo XX, unas van a ser de integración, otras de coordinación y otras de cooperación. En el caso del Sistema de Naciones Unidas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 57 y 63 de la Carta de San Francisco, se estructura toda una serie de Agencias, Fondos y Programas, destinados a cumplir una serie de objetivos especializados en materia de cooperación en cada uno de los países miembros.

Se ha sostenido que las Organizaciones Internacionales tiene la facultad de celebrar acuerdos internacionales con el rango de “tratados”. Para regular este tema, en 1986 se abrió a firmas la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. Este tratado en la actualidad ha sido ratificado por 32 países, razón por la cual no ha entrado a regir oficialmente, ya que se requieren 36 Estados para su ratificación. Sin embargo, esto no es óbice para que muchas de sus disposiciones sean tenidas en cuenta de manera voluntaria por organizaciones y estados al momento de suscribir acuerdos internacionales o de discernir dudas al momento de interpretar estos relacionamientos. En el caso de Colombia, cabe destacar que en un primer momento, mediante

Sentencia C 255 de 1996 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 196 de 1995 “por medio de la cual se aprueba la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, hecha en Viena el 21 de marzo de 1986” debido a vicios de forma³. No obstante, un año después se le volvió a dar trámite en el Congreso, siendo ratificada a través de la Ley 406 de 1997, norma que fue declarada executable a través de la Sentencia C 400 de 1998.

No obstante, cabe mencionar que no todos los actos jurídicos que celebran las organizaciones internacionales con terceros tienen el rango de “Tratados” y, de hecho, la gran mayoría de actos no tienen esa categoría. Sin embargo, las organizaciones internacionales suelen estar dotadas de personería jurídica surgida a partir del tratado de creación. A través de esta se les permite adquirir derechos y contraer obligaciones en el ámbito en el cual fueron creadas. Respecto al alcance de esa personería jurídica surgen dos teorías: A. La teoría de los poderes atribuidos y; B. La Teoría de los poderes implícitos

La teoría de los poderes atribuidos fue planteada en el *Caso del SS Lotus* en 1927 por la Corte Permanente de Justicia, donde se dejó claro que, en materia de principios y restricciones sobre libertades soberanas, estas no pueden ser presumidas. En palabras de Klabbers podría definirse como aquella que plantea “que las organizaciones Internacionales, y sus órganos, pueden solo hacer esas cosas por las cuales ellas están facultadas” (p. 54). Esto significa que, según esta teoría, las organizaciones internacionales únicamente pueden realizar actos jurídicos que estén facultados en su tratado de creación y/o en normas de derecho originario que la faculden para ello. En este último caso, cabe recordar que se entiende por normas de derecho originario, aquellas disposiciones emanadas de los Estados Parte que adicionan o modifican de manera tácita o expresa el tratado de creación, como sería el caso de tratados posteriores que confieran o modifiquen la misionalidad de la respectiva organización (Mangas y Liñan Noguera, 2005).

Por otra parte, la teoría de los poderes implícitos -según lo plantea Joachim Becker, no surge del Derecho de las Organizaciones Internacionales, sino que se importa a este del Derecho Constitucional y más concretamente de las disputas surgidas en los Estados Federales entre el poder central y los Estados federados (Becker, 1976). Esta teoría fue definida por el juez Green Hackworth en su opinión discrepante en el caso *Reparación por Injurias Sufridas en el Servicio de las Naciones Unidas* del año 1949, en los siguientes términos:

3 Ver. Sentencia C 295 de 1996. Corte Constitucional de la República de Colombia. En línea en Sentencia C 2955 de 1996

Bajo el Derecho Internacional, las Organizaciones deben ser consideradas que tienen aquellos poderes los cuales, aunque no expresamente provistos en la Carta, son conferidos respecto a esta y por necesaria implicación como uno de los requisitos para el desempeño de sus funciones. (Corte Internacional de Justicia, opinión consultiva de 11 de abril de 1949)

Es decir, según esta teoría, no es esencial que la organización internacional esté facultada expresamente para realizar determinados actos jurídicos, sino que estos pueden ser realizados para cumplir con los fines para los cuales esta fue creada.

A partir de esos actos, las Organizaciones internacionales pueden, entre otras cosas, celebrar contratos bien con particulares, con otras organizaciones o con Estados (Kuyper, 1979). En el caso de los contratos entre Organizaciones Internacionales y los Estados, si bien no están expresamente prohibidos, hay una serie de dificultades que llevan a que los acuerdos de voluntades suscritos entre Estados y organizaciones internacionales no se rijan ni en la etapa precontractual, ni la contractual ni la poscontractual por las normas de contratación estatal, por lo cual en estricto sentido no se pueden calificar como “contratos estatales” ya que tiene una regulación muy distinta de la que tienen estos.

Entre las dificultades que imposibilitan la aplicación de las normas de contratación estatal, la principal obedece al hecho de que los Estados en aras de que conserven la autonomía e independencia de las organizaciones internacionales y que estas puedan cumplir con los objetivos para lo cual fueron creadas, le reconocen en mayor o menor grado toda una serie de privilegios e inmunidades. Ese reconocimiento a su vez lleva a que -entre otras cosas- esas organizaciones en la mayoría de los casos, sean inmunes ante las leyes nacionales y/o ante la jurisdicción nacional y/o ante las facultades que tienen los Organismos de Control (Muller, 1995, p.151).

Para el caso concreto del Sistema de Naciones Unidas, si bien esos privilegios e inmunidades están reconocidos de manera genérica tanto en la Carta de San Francisco como en los tratados de constitución de sus agencias, su reconocimiento se hace a partir de dos instrumentos jurídicos importantes: La Convención Sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas y la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados (Kuljit, 1964). Para el caso colombiano, ambas normas fueron aprobadas a través de la Ley 62 de 1973, la cual está vigente. Sin embargo, la única de esas dos convenciones frente a la cual se ha cumplido el proceso de ratificación

es la primera mencionada, mientras que en lo que respecta a Organismos Especializados aún no se ha cumplido el depósito de la ratificación, requisito que de acuerdo con lo establecido en la Ley 7 de 1944, por lo cual, los Organismos Especializados al ser parte de las Naciones Unidas de acuerdo al artículo 57 de La Carta de San Francisco ratificada en Colombia mediante la Ley 13 de 1945, se les aplica la Convención General que sí obliga al Estado Colombiano

Esos privilegios e inmunidades reconocidos a las organizaciones internacionales y en especial, a las que pertenecen a las Naciones Unidas implican -entre otras cosas- que estas no pueden ser investigadas por autoridades nacionales sean estas judiciales, policivas o administrativas, no están obligadas a comparecer ante jueces o tribunales nacionales, ni pueden ser embargadas o ejecutadas, ni tienen obligaciones fiscales, tienen inmunidad de archivos etc. (Abello y Arévalo, 2021). Además, bajo el principio de relacionamiento horizontal, un sujeto del derecho internacional no puede imponer obligaciones unilaterales a otro sujeto de derecho internacional, por lo cual, no se puede expedir normas que impongan obligaciones a una organización internacional. Todos estos aspectos dificultan o imposibilitan que los convenios suscritos entre la República de Colombia con Organizaciones Internacionales y en especial, las que hacen parte del Sistema de Naciones Unidas se rijan por normas de contratación estatal.

III. Antecedentes normativos en Colombia

A pesar de las particularidades de los convenios de cooperación internacional, los antecedentes regulatorios son muy recientes. Aunque Colombia ha expedido normas para regular la cooperación internacional desde hace más de seis décadas, estas han ido dirigidas principalmente a ordenar las instituciones que cumplen un papel en la cooperación, en la manera como se canalizan los recursos, a los lineamientos estratégicos, a las líneas de acción etc., mas no se ha regulado desde este campo lo que específicamente son los aspectos jurídicos a través de los cuales se debe regir un convenio de cooperación internacional y menos aún se han expedido normas específicas cuando una de las partes es una organización internacional de carácter intergubernamental.

Así, por ejemplo, la primera norma que expide Colombia referente a la cooperación internacional fue la Ley 19 de 1958 la cual al crear el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación le asigna entre sus funciones “organizar el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por países amigos y las entidades internacionales” (Acción Social, 2008). Normas posteriores como el Decreto 239 de 1959, el Decreto 2410 de 1989, el decreto

2126 de 1992 o el Decreto 1347 de 1995 tan solo confirmaron esta tendencia de eludir darle una regulación jurídica al convenio de cooperación.

En los años noventa, aunque se sigue hablando de cooperación internacional mediante documentos CONPES como el 2768 de 1995, el 2968 de 1997 o a través de normas como la Ley 318 de 1996 o el Decreto 2807 de 1997 tampoco se va a regular este tipo de convenio. Con el advenimiento del nuevo milenio, normas de cooperación internacional como los Decretos 1942 y 2467 de 2003, el Decreto 2467 de 2005 o el Decreto 603 de 2022 también omiten regular los aspectos jurídicos del convenio de cooperación internacional.

Por el lado de la contratación estatal, antes de la constitución de 1991 tampoco existió una norma a través de la cual se regulará cual era la vía jurídica para realizar estos convenios. Para entonces, no existía un estatuto único de contratación y la regulación al respecto estaba dispersa en diversas normas como

Decreto ley 2248 de 1972; la Ley 19 de 1982; el Decreto ley 222 de 1983, el Decreto ley 591 de 1991; el Decreto ley 1684 de 1991; las normas sobre contratación del Decreto 700 de 1992, sin que ninguna de ellas contuviera disposición alguna a través de la cual se regulase los convenios realizados con organizaciones internacionales. Para entonces, se daba por hecho que estos no se regían por normas contractuales y/o se hacían mediante procedimientos de contratación directa, sin que hubiese especificaciones respecto a su regulación.

IV. Regulación actual de los convenios de cooperación internacional

Con la aprobación de la nueva Constitución de 1991 varios aspectos jurídicos relevantes fueron elevados a rango constitucional. Uno de ellos tiene que ver con el principio de *Pacta Sunt Servanda* establecido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la cual ya había sido incorporada a la legislación interna mediante la Ley 32 de 1985. Tal disposición fue recogida en el artículo 9 de la nueva Carta Política al establecer que la política exterior del país se basa entre otras cosas, en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

A la par con eso, la nueva Constitución también estableció que, en adelante, la función de expedir códigos estaría reservada exclusivamente al Congreso de la República, a la vez que se limitó facultades legislativas del Presidente de la República al regularse de manera más estricta los Estados de Excepción que pasaron a reemplazar a lo que en la Carta de 1986 eran los Estados de Sitio,

figura o que fue generalizada durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX en el país (Younes, 2021). Ese nuevo orden constitucional también llevó a que el Congreso de la República hiciese revisión de muchas normas preconstitucionales, en aras de adaptarlas al nuevo ordenamiento. Es así como se expide la Ley 80 de 1993, la cual, en el artículo 13 estableció lo siguiente:

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 (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Como se puede apreciar, si bien los asimiló a los contratos, estableció la posibilidad de que a estos convenios no se les aplicase la mayor parte del régimen de contratación estatal contemplado en el estatuto en mención y sus normas reglamentarias. Sin embargo, en adelante, esta fue la regulación a través de la cual la mayor parte de las organizaciones internacionales con presencia en Colombia pudieron celebrar convenios con diferentes entidades del Estado Colombiano.

La norma descrita fue luego reemplazada por el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, la cual si bien reguló de manera más detallada lo referente a los convenios de cooperación internacional, también fue ambigua dado que por una parte, su inciso primero establece que la exención de aplicarse el régimen de contratación y por tanto, de considerarlos un contrato, solo aplica cuando hay una contribución del organismo internacional que sea superior al 50 % del valor del convenio, mientras, por otra parte, en el Parágrafo Primero de la misma norma, se establece que “los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos” (Ley 1150 de 2007) por lo cual podría pensarse que todo convenio realizado con una organización internacional intergubernamental pueden exceptuar la aplicación de las normas de contratación toda vez que estas son “personas extranjeras” al no haber sido conformadas dentro del territorio nacional ni tener su Sede en el país. Igualmente, pueden considerarse “de derecho público” ya que están conformadas por Estados y no por particulares a la vez que tanto su conformación como su regulación está regida por el derecho público en su rama internacional, es decir, por el Derecho Internacional Público (Muller, 1995).

V. Diferencias entre el convenio de cooperación internacional, el contrato estatal y el convenio interadministrativo

Es frecuente que algunas entidades públicas asimilen los convenios de cooperación internacional con los contratos estatales o con los convenios interadministrativos. Esta asimilación no solo es errónea, sino que crea una serie de dificultades tanto en la formulación, como en el diseño, ejecución y cierre de los convenios celebrados con organizaciones internacionales, y en especial, con aquellas que pertenecen al Sistema de Naciones Unidas. Por ello, los convenios de cooperación internacional no deben asimilarse en ninguna circunstancia a los contratos públicos firmados por entidades estatales de los Estados Parte. Tanto los contratos como los convenios interadministrativos difieren sustancialmente de los convenios de cooperación. Esta distinción se da principalmente en los siguientes aspectos: El objeto, la fase previa a la firma, la estructuración financiera, la forma de ejecución, las normas aplicables, los medios de control sobre los mismos, y la fase de cierre. Igualmente, a pesar de la similitud en cuanto a la denominación con los convenios interadministrativos, tampoco tienen similitudes con estos, dado que regulan relaciones entre sujetos con naturaleza jurídica muy distinta.

En cuanto al objeto, los convenios de cooperación internacional se diferencian de los contratos estatales dado que estos últimos buscan “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”. Entre tanto, el objeto de la cooperación internacional está contenido en términos generales por la Declaración de París del año 2005 donde se abordan 2 pilares A) la asistencia humanitaria y; B) la ayuda al desarrollo. En términos concretos frente a las agencias de Naciones Unidas, esos fines son definidos en el Plan Programático País firmado por las Naciones Unidas y cada uno de los Estados Parte. En ese sentido, si bien puede haber similitud entre algunos de los objetivos de la contratación estatal con los de la cooperación, no son iguales, por lo que dichas figuras no pueden ser equiparadas.

La fase previa a la firma de los convenios de cooperación –fase de formulación– también es diferente a aquella en los contratos estatales. En el caso de los contratos estatales aspectos como los documentos de los Estudios Previos hacen parte del contrato firmado, toda vez que estos instrumentos están contemplados en ley y sus normas reglamentarias (Matallana, 2015).

Para el caso de los convenios de cooperación internacional, si bien algunas entidades deciden hacer estudios previos, estos serán un documento interno que no puede entenderse como parte del convenio, toda vez que al no regirse este por las normas de los Estados parte, no le aplican las regulaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 ni disposiciones como el artículo 2.2.1.1.2.1.1, del Decreto 1082 de 2015. Por lo tanto, los organismos de cooperación internacional se abstienen de hacer comentarios frente a estos pliegos, dado su no carácter vinculante.

En los contratos, tales comentarios sí se hacen e incluso, las entidades estatales tienen la obligación de publicar el por qué se acogen o se rechazan dichas observaciones. Por otra parte, en la fase de formulación de los convenios de cooperación, se realiza una serie de reuniones técnicas entre las partes y la elaboración de un documento de proyecto, el cual termina siendo parte integral del convenio.

La estructuración financiera de los convenios de cooperación también se diferencia de los contratos. Así, mientras los recursos para la ejecución de los contratos (excepto si es una APP) vienen en su totalidad del Estado, en los convenios de cooperación internacional no siempre ocurre eso, por lo general, las entidades cooperantes también hacen aportes, los cuales, pueden ser monetarios o no monetarios, cuando no se está en excepciones distintas establecidas en la Ley 1150 de 2007 que la de contrapartidas superiores al 50 % para que se pueda regir el convenio por normas distintas a las de contratación estatal.

En el caso de contrato estatal, en los aspectos financieros se suele pactar un pago sujeto a obras entregadas al final, toda vez que esa suele ser la utilidad o remuneración del contratista. En contraposición, en el caso de los convenios de cooperación internacional eso no es posible, toda vez que la organización cooperante no puede quedarse con utilidades, por lo que estos, convenios suelen tener una cláusula que establece la obligación de reintegrar a la entidad de gobierno los fondos no ejecutados. Por ello, no suele haber desembolsos por parte de la entidad estatal a cambio de contra entrega de productos.

Otra diferencia entre los contratos estatales y los convenios de cooperación corresponde a su forma de ejecución, en especial en lo que tienen que ver con la administración de estos. Así, mientras los contratos estatales suelen tener un supervisor y un interventor en virtud de lo dispuesto en los artículos 26 de la Ley 80 de 1993 y del artículo 82 y subsiguientes de la Ley 1474 de 2011, los convenios de cooperación internacional no suelen tener esa figura, dado que, al no ser regulados por las leyes mencionadas, tales normas no aplican. Así, en

los convenios de cooperación internacional, las entidades Estales si bien pueden nombrar a un supervisor, esta figura tiene un reconocimiento limitado por parte del convenio, en el sentido de que única y exclusivamente puede actuar dentro del ámbito del comité técnico o directivo que ejerce la supervisión de este, si figura como delegado de la entidad de gobierno, ejerciendo desde allí la labor de supervisión de forma colectiva en contraposición a la responsabilidad individual propia del contrato estatal. En los convenios de cooperación internacional, tanto el comité técnico como el comité directivo tienen unas facultades específicas que se reconocen directamente en el Documento de proyecto, siendo a través de estas instancias que tanto la entidad estatal como el organismo de cooperación ejercen control sobre el proyecto y toman las decisiones más importantes sobre el mismo.

En lo que respecta a la fase de cierre de los convenios de cooperación internacional, esta igualmente difiere de la fase de liquidación de los contratos. Así, mientras en los contratos no existe la obligatoriedad de reintegrar los dineros no ejecutados dado que existe el concepto de “utilidad” para el contratista, en el convenio de cooperación eso no ocurre. En los convenios de cooperación, las sumas no ejecutadas de dinero que haya sido puesto por entidades estatales, por lo general son devueltas a estas. De la misma manera, mientras los contratos estatales suelen ejecutarse en moneda nacional, los convenios de cooperación internacional suelen ejecutarse en dólares, por lo que al final se hacen las conversiones a las que haya lugar a la moneda nacional.

El cierre también ocurre por mecanismos jurídicos diferentes. Así, una vez se ha hecho el respectivo cierre técnico y cierre financiero, se da por terminado el convenio de cooperación internacional. Mientras tanto, los contratos requieren un proceso de liquidación que lleva a la firma del acta respectiva, requisito sine qua non para que este pueda ser dado por fenecido. Tal acta de liquidación, si bien puede ser firmada de manera voluntaria por los organismos de cooperación, no es un requisito para ponerle fin al convenio, excepto que las partes lo hayan acordado de manera expresa.

Tal acta si bien puede ser firmada por el representante de la organización, no tiene carácter obligatorio ni fuerza vinculante, dado que el mismo no se pacta en la respectiva minuta. Dicha acta es un documento exigido por leyes nacionales (artículo 60 de la Ley 80 de 1993) las cuales no aplican a los convenios de cooperación internacional. En caso de ser suscritas en el marco de un convenio de cooperación internacional, dichas actas no deben tener referencias a normas nacionales dado que, en virtud del principio de inmunidad, estas no aplican a dichas organizaciones.

Finalmente, en cuanto a los medios de control, también se diferencia el contrato frente al convenio de cooperación internacional. Así, mientras frente a los contratos existe un control por parte de organismos como la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía, quienes pueden solicitar información, inspeccionar documentos etc., sobre los convenios de cooperación internacional celebrados con organizaciones internacionales como las que hacen parte de Naciones Unidas eso no es posible, debido al régimen de inmunidades y privilegios que le han sido reconocidos por el Estado colombiano.

Finalmente, es de señalar que un error muy frecuente es el de asimilar a los convenios de cooperación internacional con los contratos interadministrativos. Sin embargo, son figuras muy diferentes, ya que mientras los primeros tienen un componente de extranjería al ser celebrados con una persona jurídica que no es constituida por el derecho interno, los convenios administrativos son enteramente domésticos, ya que al tenor de lo dispuesto en el artículo 489, estos son celebrados entre entidades públicas (Consejo de Estado de la República de Colombia, 2022). Igualmente, los convenios de cooperación internacional, como su nombre lo indica, no dejan de tener una regulación desde el derecho internacional, ya que uno de los sujetos es una organización internacional (o un Estado) cual es sujeto de derecho internacional. Ello lleva a que los convenios de cooperación internacional, a diferencia de los convenios interadministrativos, aparte de no regirse por la legislación doméstica, por lo general, tampoco posibiliten que las controversias surgidas de la ejecución de estos sean dirimidas ante autoridades judiciales nacionales, ya que un sujeto de derecho internacional -en principio- no tiene jurisdicción para juzgar a otro sujeto de derecho internacional como es el caso de una organización intergubernamental, por lo cual, los competentes para conocer en el caso de los convenios de cooperación, suelen ser tribunales de arbitraje, mientras que en el caso de los convenios interadministrativos y de los contratos, será la jurisdicción contencioso administrativa (Palacio, 2023).

VI. Conclusiones

Los convenios de cooperación internacional no pueden ser asimilados a los contratos estatales ni tampoco a los convenios interadministrativos ni menos aun, a los tratados internacionales ya que si bien tiene elementos que son propios de cada una de estas figuras, también hay características que los diferencian de cada una de ellas. No obstante, en el caso de Colombia ha sido poco el desarrollo legislativo y/o jurisprudencial que se ocupe de este tema. Por ello, a pesar de que el país ha venido expidiendo normas referentes a la cooperación internacional desde hace más de seis décadas, estas han tenido como propósito principal asignar funciones y ordenar la cooperación dentro

del país, en tanto que no ha habido un desarrollo dogmático tendiente a regular los aspectos jurídicos de esta.

Tras la expedición de la Constitución de 1991, el Estatuto General de Contratación únicamente hace mención en el artículo 13 de la ley 80 de 1993 aunque considerándolos “contratos”. Allí se hacía referencia a los “contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales”. Tal expresión si bien era muy imprecisa y vaga en contenido, fue el único mecanismo viable que encontraron las entidades estatales para poder hacer convenios con organizaciones internacionales de carácter intergubernamental.

Por ello actualmente no existe unas normas jurídicas que regulen los convenios de cooperación de manera independiente al régimen de los contratos. La actual regulación tan solo está contemplada en un artículo de la ley 1150 de 2007 -el 20- el cual si bien es más extenso en la regulación que lo establecido por la anterior norma -la ley 80-, eso no es óbice para que se limite aún más la posibilidad de hacer convenios de cooperación internacional.

Por estos motivos, es necesario que exista una regulación más amplia, que desde la dogmática jurídica establezca un marco legal que regule de una mejor manera los convenios de cooperación internacional, donde se diferencie cada uno de los tipos de convenio que se realizan con organizaciones internacionales y se delimite las facultades de las entidades públicas para la firma de estas.

VII. Referencias Bibliográficas

Abello-Galvis, R., y Arévalo-Ramírez, W. La inmunidad de las organizaciones internacionales y de sus funcionarios cuando son nacionales del Estado sede. Diferencias con la inmunidad diplomática y experiencias de la jurisprudencia internacional y colombiana. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Ciudad de México, 2021.

Acción Social. La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia. Segunda edición 2008. En línea: https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf

Álvarez J. La UNASUR como posible Unificador de los Procesos de Integración de la CAN y el MERCOSUR. Tesina de fin del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Escuela Diplomática de España. Madrid, 2011.

- Arenal C. y Sanahuja J. Teoría de las Relaciones Internacionales. Tecnos. Madrid 2015.
- Barkin J. S. International Organizations: Theories and Institutions. Palgrave Macmillan. New York 2006.
- Becker J. “Die Anwendbarkeit der Theorie von den implied power im recht der Europäischen Gemeinschaften. Munich 1976.
- Benavides, J. Contratos Públicos Estudios. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2014.
- Cassagne, J. “Curso de Derecho Administrativo” - Tomo II. Fondo Editorial de Derecho y Economía. Buenos Aires, 2011, p. 356.
- Corte Internacional de Justicia. Reparación por Daños Sufridos al Servicio de las Naciones Unidas. Opinión Consultiva de 11 de abril de 1949. En línea en: <https://www.dipublico.org/116010/reparacion-por-danos-sufridos-al-servicio-de-las-naciones-unidas-opinion-consultiva-de-11-de-abril-de-1949/>
- Consejo de Estado de la República de Colombia. Sala de Consulta y Servicio Civil. Expediente 1909. Bogotá. 2008.
- Consejo de Estado de la República de Colombia. Sala de Consulta y servicio Civil. Expediente 2489. Radicado 00250-00. Bogotá, 2022.
- Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. 1986. En Línea en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf>
- Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993. Ley 80 de 1993 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Congreso de la República de Colombia, Bogotá 1993.
- Klabbers J. An introduction to International Organizations. Cambridge University Press. 2015.
- Kuyper J. The Netherlands and International Organizations. In H.F Van Panhuys et ál. International Law in the Netherlands. Volume II. Alphen aan den Rijn. 1979.

- Kuljit A. The legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and certain Other International Organizations. Springer. The Hague, 1964.
- Mangas Martin, A. y Liñán Noguerras, D.: Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Tecnos. Madrid. 2005.
- Matallana E. Manual de Contratación de la Administración Pública: Reforma de la Ley 80 de 1993. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C., 2015.
- Muller A. S. International Organizations and Their Host States. Kluwer Law International. The Hague, 1995, p. 151.
- Reinalda B. Routledge History of International Organizations: From 1815 to Present Day. Routledge. London, 2009.
- Santofimio J. Compendio de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2017.
- Santos J. Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos.
- Sentencia C 295 de 1996. Corte Constitucional de la República de Colombia. En línea en Sentencia C 2955 de 1996
- Palacio J. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Jurídica Sánchez. Medellín. 2023-
- Younes D. Derecho Constitucional Colombiano. Legis. Bogotá, 2021.