

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
CONTRATACIÓN

Aspectos contractuales de la Cooperación Internacional en el MADS

2017

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co
Bogotá, Colombia

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

PRESENTACIÓN	3
GLOSARIO	4
LOS DOCUMENTOS JURÍDICOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	6
Los Memorandos de Entendimiento	6
Los Convenios de Cooperación Internacional	7
<i>Aspectos asociados a su suscripción:</i>	8
Aspectos asociados a su ejecución:	8
Los Acuerdos Interinstitucionales para proyectos GEF	9

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

PRESENTACIÓN

El Decreto 3570 de 2011 señaló en el artículo 1 que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS - es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables por lo que se encarga de ordenar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovable y del ambiente de la Nación. El artículo 12 del Decreto 3570 de 2011 señaló las funciones de la Oficina de Asuntos Internacionales – OAI - del MADS entre las cuales se destacan las siguientes: “2) *Participar en las negociaciones para la adopción y suscripción de instrumentos internacionales en temas del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores; 4) Asesorar, apoyar y participar en la gestión de la cooperación internacional en el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible; 9) Coordinar con las entidades que conforman el Sector Administrativo, los programas, planes y proyectos que se desarrollen en asuntos de cooperación ambiental y desarrollo sostenible; 10) Preparar, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras entidades competentes, los instrumentos y procedimientos de cooperación y negociación para la protección de los ecosistemas de fronteras; 11) Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integrado de Gestión Institucional.*

En este contexto, el objetivo de esta cartilla es identificar los principales documentos jurídicos relacionados con el cumplimiento de la agenda internacional del MADS y presentar los aspectos prácticos vinculados a su suscripción, identificando los puntos donde la OAI interactúa con las diferentes instancias del MADS, con el fin de facilitar la gestión de todas las áreas involucradas y lograr que estos documentos se suscriban de una manera ágil y eficaz.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

GLOSARIO

Cooperación Internacional: Hace referencia a la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social de un país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales u organizaciones no gubernamentales.

Cooperación Norte - Sur: Es un tipo de Cooperación Internacional que se refiere a la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de un país de un mayor nivel de desarrollo a un país con menor nivel de desarrollo.

Cooperación Sur – Sur: Es un tipo de Cooperación Internacional que se refiere al intercambio de colaboraciones en el ámbito técnico, político y económico entre países en desarrollo.

Cooperación Triangular: Es un tipo mixto de Cooperación Internacional en la que se combina la Cooperación Norte – Sur con la Cooperación Sur-Sur, con la finalidad de brindar cooperación a un tercer país en desarrollo, que permite complementar las fortalezas existentes de los países en desarrollo, especialmente los de los países de renta media, y los donantes tradicionales.

Cooperación Técnica: Consiste en la ayuda que se entrega mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales, con el fin de apoyar el desarrollo socioeconómico de los países, en áreas específicas.

Cooperación Financiera: Hace referencia a la asignación de recursos financieros, con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo.

Cooperación Financiera Reembolsable: Se trata de créditos blandos que se desarrollan bajo condiciones de interés y de tiempo más favorables que los créditos regulares y que es coordinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

Cooperación Financiera No Reembolsable: Es la asignación de recursos en dinero, con el objeto de, por regla general, apoyar proyectos o actividades de desarrollo, aunque también pueden ser usados para la adquisición de materiales, equipos o la financiación de estudios de pre inversión y factibilidad, en casos excepcionales.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

Cooperación Bilateral: La cooperación bilateral es aquella en la que participan dos países o las instituciones de dos países, de gobierno a gobierno, a través de las embajadas o agencias, que hacen las veces de instancias de cooperación, como entidades de coordinación técnica.

Cooperación Multilateral: Se entiende como aquella que se debate y es canalizada a través de organismos internacionales, regionales y subregionales, en los cuales participan varios países con intereses determinados de carácter político, regional o sectorial. Estos organismos ejecutan cooperación con sus propios recursos o con fondos entregados por los países miembros para sus temas concretos

Organismos de Cooperación, Ayuda y Asistencia Internacional: Son organizaciones, sujetos de Derecho Internacional, integradas por varios Estados, las cuales buscan contribuir al desarrollo económico y social de los países en vía de desarrollo.

Personas Extranjeras de Derecho Público: Son entidades o personas jurídicas que hacen parte de alguna de las ramas del poder público de un Estado extranjero o agencias estatales calificadas como tales por el derecho de su país de origen. Hacen parte de esta categoría las agencias de cooperación tales como la Agencia Española de Cooperación Internacional, la *Agence Française de Développement – AFD-*, *Japan International Cooperation Agency – JICA -*, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit –GIZ-*, USAID, etc.

Organismos Multilaterales de Crédito: Son instituciones financieras conformadas por gobiernos de un cierto número de países (que participan a través de cuotas) para atender los objetivos económicos y contribuir en la promoción del desarrollo. Pertenecen a esta categoría el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo BID y la Corporación Andina de Fomento CAF.

Fondo para el Medio Ambiente Mundial – Global Environment Fund - GEF - El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, creado en 1991, reúne a 182 gobiernos, instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado para abordar temas ambientales globales. Es una organización financiera independiente que proporciona financiamiento a países en desarrollo y a países cuyas economías están en transición. Sus fondos están destinados al desarrollo de proyectos relacionados con la diversidad biológica, cambio climático, aguas internacionales, degradación de la tierra, agotamiento de la capa de ozono y contaminantes.

Memorando de Entendimiento: Es un documentos cuyo contenido consagra declaraciones de orden programático y político para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las personas extranjeras de derecho público, Estados u organizaciones internacionales que lo suscriben y no contienen obligaciones jurídicamente exigibles.

Convenio de Cooperación Internacional: Acuerdo de voluntades suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y un Organismo de Cooperación, ayuda o asistencia internacional o

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

una persona extranjera de derecho público bajo la autorización del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 con el fin de aunar esfuerzos para llevar a cabo objetivos y proyectos específicos encaminados a contribuir al logro de las metas establecidas por el Ministerio para el cumplimiento de su política ambiental.

Acuerdo Interinstitucional: Acuerdos suscritos entre el MADS, otras entidades públicas colombianas y la agencia implementadora para dar cumplimiento a las condiciones de exigibilidad establecidas en el Acuerdo de Donación para el desembolso de los recursos, principalmente en el marco de proyectos GEF

LOS DOCUMENTOS JURÍDICOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En esta cartilla hemos considerando relevante enfocarnos en los documentos jurídicos de mayor utilización por parte de las dependencias del MADS para el desarrollo de cada uno de los tipos de cooperación descritas en el glosario. Dentro de estos documentos se encuentran los **Memorandos de Entendimiento**, los **Convenios de Cooperación Internacional** y los **Acuerdos Interinstitucionales**. La suscripción de todos estos documentos requiere una buena interacción entre las Direcciones Técnicas, la Oficina de Asuntos Internacionales, el Grupo de Contratación, el Grupo de Presupuesto y la Secretaria General del MADS. A continuación presentamos los principales aspectos a considerar para lograr que el trámite de estos documentos se realice sin contratiempos .

Los Memorandos de Entendimiento

En esta cartilla nos referimos particularmente a los casos en los que, para el desarrollo de proyectos propios de la agenda ambiental del MADS, alguna dirección técnica considera conveniente la suscripción de un Memorando de Entendimiento como un primer paso hacia el fortalecimiento de una cooperación más profunda en un futuro inmediato. Por lo tanto, estos lineamientos no se aplican a los casos en que los Memorandos de Entendimiento son de iniciativa de la Cancillería y son enviados al MADS para la revisión de la OAI y el área técnica competente.

Para que proceda la suscripción de un Memorando de Entendimiento – MOU - debe en primer lugar validarse su conveniencia política, es decir, que el país o la entidad con la que se va a suscribir pertenezca a un país con el que ya se tenga una agenda de cooperación. De lo contrario, la suscripción del MOU será de competencia de Cancillería. En segundo lugar, el contenido del MOU debe corresponder a las funciones previstas para el MADS en el Decreto 3570 de 2011, no se podrán suscribir MOU's que no tengan relación con las funciones asignadas por ley al MADS. En consecuencia, el área interesada debe justificar la suscripción del MOU con una breve indicación de la relación existente entre los objetivos que se persiguen con el MOU y las funciones de la Dirección

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

Técnica y que ventajas representaría para el MADS su suscripción. En tercer lugar, el MOU debe ser una declaración de intención, por lo tanto, todas las palabras que impliquen obligaciones o que resulten vinculantes deben eliminarse del documento. En particular, debe omitirse cualquier mención a compromisos de entrega de aportes en dinero o en especie porque, en uno u otro caso, el MADS requeriría contar previamente con la disponibilidad presupuestal y ese tipo de compromiso iría en contravía de la naturaleza misma del MOU.

La competencia para suscribir estos memorandos de entendimiento en el MADS recae en el Ministro y la Secretaria General.

Para la suscripción de un MOU la dirección técnica solicita el acompañamiento de la OAI, la OAI revisa y verifica que el MOU cumpla con los criterios antes mencionados y, una vez avalado, lo envía al Grupo de Contratación para que este se encargue de la elaboración de la Minuta, el trámite de firma de la Secretaria General o del aval de la Secretaria General para que ella lo pase al Ministro en los casos en que él lo firme, y su posterior archivo y custodia.

Los Convenios de Cooperación Internacional

A diferencia de los Memorandos de Entendimiento, los Convenios de Cooperación Internacional, establecen obligaciones para las partes y tienen carácter vinculante. Cuando nos referimos a estos Convenios, nos referimos a todos aquellos suscritos bajo la autorización del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

De acuerdo con lo establecido en esta norma, los Convenios de Cooperación Internacional pueden ser de tres tipos: Convenios de Cooperación Internacional con Organismos de Cooperación, Ayuda o Asistencia Internacional; Convenios de Cooperación Internacional con Personas Extranjeras de Derecho Público o Convenios de Cooperación Internacional para el desarrollo de cualquiera de los siguientes objetos: el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; la operación de la OIT; en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; la operación del programa mundial de alimentos; el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM.

Cuando se trata de Convenios de Cooperación, Ayuda o Asistencia Internacional se aplica una regla conocida como la regla del 50-50, según la cuál para que estos Convenios se rijan por las reglas del organismo de cooperación ayuda o asistencia internacional, por lo menos el 50 por ciento de los recursos, en dinero o en especie, deben ser aportados por el Organismo Internacional, de lo contrario, el Convenio se someterá a la reglas del Estatuto General de Contratación. En los otros dos casos, siempre se aplican las reglas del cooperante.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

Cuando el MADS aporta recursos en dinero al Convenio de Cooperación, uno de los elementos más importantes a demostrar para que sea procedente su suscripción es el “valor agregado” que aunar esfuerzos con el cooperante generará para el MADS y evidenciar el “Know How” del cuál se beneficiaría la entidad en virtud de la celebración y ejecución del Convenio de Cooperación y, en el caso de los Convenios con Organismos de Cooperación, Ayuda y Asistencia Internacional, la relación directa que el objeto del Convenio guarda con el objeto del organismo que se contempla en su reglamento o norma de creación.

En todo caso, es pertinente precisar que está prohibido suscribir convenios de cooperación internacional para la administración de recursos del presupuesto general de la nación o recursos propios de una entidad pública.

Al igual que en con el MOU, la competencia para suscribir el Convenio de Cooperación Internacional recae en el Ministro o la Secretaria General. En consecuencia, para la suscripción de un Convenio de Cooperación Internacional, la dirección técnica solicita el acompañamiento de la OAI, la OAI revisa y verifica que el Convenio de Cooperación Internacional cumpla con los criterios antes mencionados y, una vez avalado, lo envía al Grupo de Contratación para que este se encargue de la elaboración de la Minuta, el trámite de firma de la Secretaria General o del aval de la Secretaria General para que ella lo pase al Ministro en los casos en que él lo firme, y su posterior archivo y custodia.

Ahora bien, cuando los Convenios de Cooperación involucran el desembolso de recursos por parte del MADS y se rigen por las reglas del Organismo de Cooperación, Ayuda y Asistencia Internacional, es necesario tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

Aspectos asociados a su suscripción:

Generalmente los organismos de cooperación ayuda y asistencia internacional manejan su propio modelo de convenio de cooperación. En estos casos, la recomendación es que se pueda manejar un anexo o una nota al pie en la que se pueda indicar el monto de los aportes y que se deje constancia expresa de que se está respetando la regla del “50-50”, el CDP con cargo al cual se hace el aporte y la indicación de que el aporte se realizará con la suscripción del Convenio para que pueda hacerse el registro presupuestal sin inconvenientes.

Aspectos asociados a su ejecución:

DEFINICIÓN DE INSTANCIAS ASESORAS Y DE DECISIÓN: Es importante que dentro del Convenio se prevea la conformación de un Comité Técnico y un Comité Directivo que permita realizar el seguimiento a los objetivos y alcances que persigue el Convenio. El Comité Técnico sería la instancia asesora del Convenio. Le hace seguimiento a los componentes e indicadores, prepara los

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

informes de avance y ejecución y da las recomendaciones al Comité Directivo sobre las modificaciones al Convenio, ampliaciones de plazo o adiciones de recursos. Por su parte, el Comité Directivo sería la instancia de decisión. Debe conocer de todos los aspectos asociados a las modificaciones del Convenio, inclusión de nuevas obligaciones, eliminación de obligaciones, ampliaciones de plazo, adiciones de recursos. Teniendo en cuenta estas funciones, se recomienda por lo tanto que, de parte del MADS, siempre hagan parte del Comité Directivo el Director Técnico y el Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales.

LOS APORTES: A diferencia de lo que ocurre con las suscripción de un contrato, los convenios de cooperación internacional se caracterizan porque las partes aúnan esfuerzos con el fin de lograr un fin común y, en consecuencia, no se están adquiriendo un bien o retribuyendo un servicio. En consecuencia, la entrega de los recursos en dinero que se pacta en el Convenio de Cooperación Internacional tiene la naturaleza de aporte y no de contraprestación. Esa denominación tiene varias consecuencias prácticas, la primera de ellas es que para entregar el aporte el único requisito previo que se debe verificar es la suscripción del Convenio porque la obligación de entregar los recursos surge para el MADS con su suscripción. Por su naturaleza de aporte, a diferencia de lo que ocurre con los contratos, su entrega no está condicionada a que el cooperante pase una factura, precisamente porque la factura es un comprobante de la compra de un bien o de un servicio. En este caso, al estar en presencia de un aporte, no habría lugar a su exigencia. Adicionalmente, tampoco hay lugar a verificar el pago de aportes a seguridad social y pensión porque esta exigencia opera exclusivamente en los casos en los que se está retribuyendo un servicio o se está haciendo un pago para la adquisición de un bien o producto.

Por todo lo anterior, para diferenciar claramente la entrega de estos aportes de los casos en los que se está pagado una contraprestación por un servicio o un producto, la OAI estableció el Formato para el giro de aportes a los Convenios de Cooperación Internacional, el cual deberá ser utilizado para estos casos.

LA LIQUIDACIÓN: Los Convenios de Cooperación Internacional se rigen por las reglas del cooperante que recibe los aportes. En consecuencia, su liquidación se rige por las reglas específicas aplicables a cada Convenio de Cooperación Internacional y no por lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación en aplicación de la regla establecida en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

Los Acuerdos Interinstitucionales para proyectos GEF

En el marco de los proyectos GEF el MADS debe suscribir estos Acuerdos con las entidades implementadoras. Esos Acuerdos se suscriben para cumplir con las reglas del cooperante y, por lo tanto, al ser contratos derivados del proyecto, siguen las reglas específicas aplicables al mismo. La principal consecuencia de que se apliquen las mismas reglas aplicables al proyecto es que estos

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	GUIA DE ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Proceso: Contratación	
Versión: 1	Vigencia: 14/11/2017	Código: G-A-CTR-04

acuerdos interinstitucionales, aunque sus partes sean entidades públicas, no están sujetos a las reglas de publicación ni de elaboración de estudios del sector previstas en el Decreto 1082 de 2015 porque no se tratan de acuerdos suscritos bajo las reglas de la ley colombiana sino que se derivan de un mandato contenido en el Acuerdo de Donación, en el que se definen las condiciones de entrega los recursos al país a través de la intervención del MADS en su calidad de punto focal.

Para la suscripción de estos Acuerdos Interinstitucionales, la OAI se encarga de coordinar y articular a las entidades implementadoras con las dependencias al interior del Ministerio, acompañar las reuniones que se requieran con el grupo de contratación y elaborar la solicitud de celebración del acuerdo interinstitucional junto con una breve justificación técnica en la que se le explique las razones para su suscripción y su importancia. Los competentes para suscribir los Acuerdos Interinstitucionales en el MADS son el Ministro y la Secretaria General.