

Capacidad para suscribir el Acuerdo de Compra de Reducciones de Emisiones del Programa de Paisajes Integrados Sostenibles de la Orinoquía – ERPA – Biocarbono

20 de abril de 2026

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales – G.I.T. Tratados

1. Relación del Acuerdo ERPA con las Condiciones Generales

El Borrador del Acuerdo ERPA remitido por el BIRF dispone claramente en su Artículo I, que las Condiciones Generales “establecen los términos y condiciones aplicables al presente ERPA”:

"Artículo I Condiciones Generales

Sección 1.01 Aplicación de las Condiciones Generales

(a) Las «Condiciones generales aplicables a los acuerdos marco ERPA y a los acuerdos de fase ERPA para los programas de reducción de emisiones de la Iniciativa del Fondo de Biocarbono para Paisajes Forestales Sostenibles» del BIRF, de fecha 31 de mayo de 2021 («Condiciones generales»), establecen los términos y condiciones aplicables al presente ERPA.” (traducción propia de texto original en inglés¹)

En este sentido, es posible establecer varios elementos a saber:

- El artículo I del Acuerdo ERPA configura una incorporación por remisión, en virtud de la cual las “Condiciones generales” del BIRF pasan a integrar el ERPA con la misma fuerza obligatoria que si estuvieran transcritas en su totalidad. Esto significa que el consentimiento de las partes no solo recae sobre el texto visible del acuerdo, sino también sobre este cuerpo normativo externo previamente definido, que hace parte integral del texto.

Desde el punto de vista jurídico, esto implica que cualquier interpretación o aplicación del ERPA exige la consulta simultánea de las Condiciones

¹ Texto original:

"Article I General Conditions

Section 1.01 Application General Conditions

(a) The IBRD's "General Conditions Applicable to ERPA Framework Agreements and ERPA Phase Agreements for BioCarbon Fund Initiative for Sustainable Forest Landscapes Emission Reductions Programs" dated May 31, 2021 ("General Conditions") set forth the terms and conditions applicable to this ERPA."

Generales, ya que allí se encuentran desarrollados elementos esenciales del Acuerdo ERPA.

- La Sección 1.01 del Acuerdo ERPA establece de forma expresa cuál es el marco normativo que regirá el Acuerdo, desplazando la necesidad de desarrollar en el ERPA todas las reglas sustantivas aplicables. Así, las Condiciones Generales operan como el cuerpo principal de regulación, mientras que el ERPA se limita a concretar aspectos específicos del programa o de la operación.
- Esto tiene como efecto que la interpretación del Acuerdo ERPA no puede realizarse únicamente a partir de sus cláusulas particulares, sino que debe hacerse de manera sistemática e integral con el instrumento incorporado.
- Si bien la Sección 1.02 del Acuerdo ERPA establece una regla expresa de prevalencia:

"Section 1.02 Inconsistency with General Conditions: If any provision of this ERPA is inconsistent with a provision of the General Conditions, the provision of this ERPA shall prevail to the extent of such inconsistency." (**Sección 1.02 Incoherencia con las Condiciones Generales:** Si alguna disposición del presente ERPA fuera incompatible con una disposición de las Condiciones Generales, prevalecerá la disposición del presente ERPA en la medida en que exista dicha incompatibilidad.)

También es cierto que las definiciones contenidas en las Condiciones Generales se aplican automáticamente a todos los términos en mayúscula del ERPA, salvo que este los defina expresamente. Esto refuerza la idea de que el lenguaje del Acuerdo está anclado en dicho instrumento externo, es decir, en las Condiciones Generales. Lo anterior, según lo establecido en el literal (c) de la Sección 1.01 del Borrador del Acuerdo ERPA:

"(c) Unless otherwise defined in this ERPA, any capitalized terms in this ERPA shall have the meaning ascribed to such terms in the General Conditions." [(c) Salvo que se defina lo contrario en el presente ERPA, los términos que figuren en mayúsculas en el presente ERPA tendrán el significado que se les atribuye en las Condiciones Generales.]

- La disposición contenida en el literal (c) evidencia un proceso de estandarización: no se estandarizan únicamente las cláusulas del Acuerdo ERPA, sino también el lenguaje jurídico operativo del mismo. Tal configuración restringe de manera significativa la facultad de reinterpretación o adaptación por parte de las Partes.

Asimismo, esta técnica genera una dependencia estructural respecto del documento base. Incluso cuando el ERPA incorpore modificaciones puntuales, la mayor parte del régimen conceptual permanece determinada por las Condiciones Generales, consolidando de este modo la asimetría en la configuración del contrato.

En conclusión, el ERPA no constituye un instrumento autosuficiente, sino que su contenido normativo incluye de manera estructural de las Condiciones Generales, incorporadas por remisión. Esto implica que el régimen jurídico aplicable al acuerdo solo puede comprenderse de forma integral mediante la lectura conjunta de ambos documentos, lo que desplaza parte sustancial del contenido del Acuerdo fuera del texto principal.

Asimismo, las Condiciones Generales no solo cumplen una función supletoria, sino que definen el lenguaje jurídico. La regla según la cual los términos en mayúsculas adoptan el significado previsto en las Condiciones Generales introduce un marco interpretativo cerrado, que limita la posibilidad de asignar sentidos autónomos a conceptos clave que ya se encuentran dispuestos en ellas, y refuerza la dependencia del ERPA respecto de ese instrumento base.

Finalmente, las cláusulas analizadas reflejan un alto grado de estandarización contractual, tanto en términos sustantivos como semánticos. El uso de condiciones predefinidas por el BIRF reduce el margen de negociación efectiva del Estado y sugiere una estructura contractual en la que los elementos esenciales del régimen ya han sido previamente configurados.

2. Sobre las Partes del Acuerdo ERPA

El análisis de las partes del Acuerdo ERPA debe partir necesariamente de una lectura sistemática del propio instrumento, en particular de su Artículo I y de las *Condiciones Generales* que este incorpora. En efecto, como ya se mencionó, la Sección 1.01(a) del Artículo I establece que dichas *Condiciones Generales* forman parte integral del acuerdo y fijan los términos y condiciones aplicables, lo que implica que sus definiciones resultan vinculantes para la interpretación del ERPA.

A partir de lo anterior, la identificación de las partes no queda abierta a interpretación funcional o material, sino que se encuentra expresamente determinada por el propio contrato y los documentos que lo componen. Las *Condiciones Generales* disponen que el término “*Parties*” corresponde a la “*Program Entity*” y el “*Trustee*”, estableciendo además que cada uno de ellos constituye una Parte del Acuerdo, en los siguientes términos:

« “**Parties**” means the Program Entity and the Trustee, and each of them shall be individually referred to as a “Party”; »



Esta definición tiene carácter cerrado dentro del acuerdo, por lo que no es jurídicamente admisible extender la calidad de parte a otros sujetos que no estén comprendidos en ella.

En este sentido, la “*Program Entity*” es una de las dos partes del ERPA. Conforme a las *Condiciones Generales*, se trata de la entidad vinculada al programa de reducción de emisiones que, para efectos del acuerdo, debe contar con la autorización del “*Host Country*”, en los siguientes términos:

« **“*Program Entity*”** means the Party or Parties specified as such in the ERPA and who has or have been authorized by the Host Country, if applicable, to implement the ISFL ER Program and enter into the ERPA Framework Agreement and the respective ERPA Phase Agreements with the Trustee; »

De otro lado, el *Trustee* es la otra parte del ERPA, condición que se deriva directamente de la definición de “*Parties*”. Este rol corresponde al Banco Mundial actuando como fiduciario del fondo en el marco del cual se celebra el acuerdo, lo que explica su intervención como contraparte contractual dentro de la estructura del ERPA.

Junto a estas dos partes, el acuerdo contempla la existencia de otros sujetos que, si bien son relevantes dentro de la arquitectura del programa, no tienen la calidad de partes. Entre ellos se encuentra el *Host Country*, que aparece como una categoría definida en las Condiciones Generales y cuya intervención se limita a la autorización de la *Program Entity* para la implementación del programa y para hacer parte de este. En este sentido, es claro que el *Host Country* se encuentra excluido de la definición de “*Parties*”, y por ende no hace parte directa del ERPA, aun cuando su participación resulte necesaria para la operatividad del programa.

En este punto adquiere especial relevancia la denominada “*Letter of Approval*”, en la medida en que constituye el instrumento a través del cual el *Host Country* autoriza la *Program Entity* a participar del acuerdo. La exigencia de esta carta no altera la estructura de las Partes del ERPA, pero sí confirma la existencia de una relación jurídica diferenciada entre el Estado y la *Program Entity*. En efecto, la *Letter of Approval* opera como un documento externo al vínculo contractual principal, mediante el cual se acredita el cumplimiento de una condición requerida por las Condiciones Generales, sin que ello implique que el Estado asuma obligaciones como parte del acuerdo.

De esta manera, la *Letter of Approval* refuerza la interpretación según la cual el ERPA distingue entre, por un lado, los sujetos contractuales — *Program Entity* y *Trustee* — y, por otro, aquellos actores cuya intervención resulta necesaria para la ejecución del programa, pero que no quedan vinculados como partes. La participación del *Host Country* se canaliza, en este contexto, a través de

mecanismos como la autorización formal contenida en dicha carta, sin que ello modifique su posición jurídica dentro del acuerdo.

En consecuencia, una lectura rigurosa del ERPA permite concluir que las únicas partes del contrato son la *Program Entity* y el *Trustee*, mientras que el *Host Country*, aun cuando interviene mediante instrumentos como la *Letter of Approval*, debe ser entendido como un actor relacionado cuya actuación se sitúa fuera del vínculo contractual principal.

3. Naturaleza Jurídica y Legislación Aplicable al Acuerdo ERPA

La sección 17.02 de las Condiciones Generales establece que el derecho aplicable al ERPA, será la legislación inglesa, en los siguientes términos:

“Sección 17.02 Legislación aplicable

El Acuerdo Marco del ERPA y cada Acuerdo Fase del ERPA se regirán e interpretarán de conformidad con la legislación inglesa (sin que sean de aplicación las normas de conflicto de leyes de Inglaterra que pudieran dar lugar a la elección de otro ordenamiento jurídico), y cada Parte acepta someterse a la jurisdicción del órgano de resolución de controversias descrito en el artículo 17.03.” (traducción propia de texto original en inglés²)

Esta cláusula establece de manera inequívoca que tanto el Acuerdo ERPA como los Acuerdo Fase del ERPA se rigen por el derecho inglés. En consecuencia, todas las cuestiones relativas a la interpretación, validez, ejecución e incumplimiento del Acuerdo deben analizarse conforme a las normas sustantivas de Inglaterra, con independencia del lugar de ejecución o de la nacionalidad de las partes.

De hecho, se observa que la disposición excluye expresamente la aplicación de las normas de conflicto de leyes del derecho inglés, lo que impide que un tribunal o mecanismo de resolución de controversias remita la cuestión a otro ordenamiento jurídico. De esta forma, se asegura que el derecho inglés se aplique de manera directa, sin intermediación de reglas que pudieran conducir a la aplicación de una ley distinta.

La elección del derecho inglés como ley aplicable es un indicio fuerte de que el ERPA no se concibe como un tratado internacional, sino como un contrato internacional de carácter privado o híbrido. En otras palabras, el instrumento

² Texto original:

“Section 17.02 Governing Law

The ERPA Framework Agreement and each ERPA Phase Agreement shall be governed and construed in accordance with English law (without giving effect to the laws of England relating to conflict of laws which may lead to the choice of another body of law) and each Party agrees to submit to the jurisdiction of the dispute resolution body described in Section 17.03.”

se somete a un ordenamiento jurídico interno (el de Inglaterra) y no al derecho internacional público como sistema principal.

En consecuencia, el ERPA debe entenderse como un contrato de naturaleza privada, celebrado entre partes que, si bien pueden incluir entidades estatales u organizaciones internacionales, actúan en este caso en el marco del derecho privado. Esta caracterización se ve reforzada por lo dispuesto en la Sección 17.09 – Solo Compra y Venta – de las Condiciones Generales, que establece:

"Sección 17.09 – Solo Compra y Venta

El Fiduciario y la Entidad del Programa reconocen irrevocablemente que la relación creada en virtud del Acuerdo Marco ERPA, cualquier Acuerdo de Fase ERPA y estas Condiciones Generales (incluidos los términos implícitos por ley) es una de comprador y vendedor en condiciones de igualdad. (...)"

Esta disposición evidencia que la *Program Entity*, no se vincula al Acuerdo como un sujeto soberano, sino como parte contratante dentro de una relación comercial, lo cual excluye la aplicación de normas propias del Derecho Internacional Público.

Por tanto, al tratarse de un instrumento de Derecho Internacional Privado, su celebración por parte de entidades del Estado colombiano, en particular los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, debe sujetarse a las disposiciones del Estatuto General de Contratación Pública, contenido en la Ley 80 de 1993, así como a sus normas complementarias, entre ellas la Ley 1150 de 2007.

En cuanto a la contratación internacional, la normativa colombiana, específicamente en el artículo 20 de la ley 1150 de 2007, permite que los contratos celebrados por entidades estatales con entidades extranjeras se rijan por legislaciones distintas a la colombiana, siempre que ello se pacte expresamente y no contravenga el orden público interno. Esta posibilidad ha sido reconocida en la práctica contractual del Estado, especialmente en contratos financiados por organismos multilaterales o enmarcados en esquemas de cooperación internacional, como ocurre en el presente caso.

4. Capacidad para Suscribir el Acuerdo ERPA

Conforme a las Condiciones Generales incorporadas al ERPA, las únicas partes del acuerdo son la ***Program Entity*** y el ***Trustee***, razón por la cual la capacidad para suscribirlo recae exclusivamente en quien ostente la calidad de ***Program Entity***. En ese sentido, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural no actuarían en representación general del Estado colombiano, sino en ejercicio de sus competencias sectoriales y en nombre propio, siempre que hayan sido designados como ***Program Entity*** y

cuenten con la correspondiente autorización del **Host Country**, de conformidad con lo previsto en el propio acuerdo.

No obstante, corresponde a las Oficinas Asesoras Jurídicas de ambas entidades verificar que cuentan con la capacidad, competencia y autorizaciones necesarias, así como la compatibilidad del acuerdo con el régimen de contratación estatal, como condición para la viabilidad jurídica de su suscripción.

5. CONCLUSIÓN

En conclusión, el Acuerdo ERPA se enmarca en una estructura jurídica que combina elementos de cooperación internacional con una lógica contractual propia del derecho internacional privado. Su configuración evidencia que no es un instrumento autosuficiente, sino que depende de manera estructural de las Condiciones Generales del Banco Mundial, las cuales, al ser incorporadas por remisión, definen el contenido, el lenguaje y el alcance del acuerdo, limitando el margen de negociación y adaptación.

La sujeción del ERPA a la legislación inglesa confirma su naturaleza como contrato de carácter privado, ajeno al Derecho Internacional Público, en el que las partes actúan bajo una lógica de comprador y vendedor. En consecuencia, su celebración por entidades estatales debe regirse por el derecho interno en materia de contratación pública.

Asimismo, las Condiciones Generales delimitan de manera expresa y cerrada las partes del acuerdo —la *Program Entity* y el *Trustee*—, lo que excluye al Estado colombiano como tal de esta calidad, sin perjuicio de su intervención mediante mecanismos como la autorización a la *Program Entity*. Esto establece una distinción clara entre los sujetos contractuales y otros actores institucionales involucrados en el programa.

Finalmente, la capacidad para suscribir el ERPA se encuentra directamente vinculada a la condición de *Program Entity*, por lo que únicamente las entidades designadas como tales pueden celebrar el acuerdo. En este contexto, ministerios como el de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Agricultura y Desarrollo Rural podrían suscribirlo en dicha calidad, siempre que actúen dentro de sus competencias y con sujeción al régimen de contratación estatal, previa verificación de sus capacidades y autorizaciones correspondientes.