



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 339

Bogotá, D. C., miércoles, 27 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización”, firmado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

Bogotá, D.C., 9 de marzo de 2015

Doctor

JIMMY CHAMORRO CRUZ

Presidente – Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia Primer Debate al Proyecto de ley número 123 de 2014 Senado

Respetado Presidente:

Atendiendo el honoroso encargo, de rendir Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 123 de 2014 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización”, firmado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, me permito presentar el informe de Ponencia para someter a consideración de los miembros de esta Célula Congressional, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

El pasado 24 de noviembre de 2014, el Gobierno nacional a través de la Ministra de Relaciones exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar radicó en la Secretaría del Senado de la República el Proyecto de ley número 123 de 2014 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización”, firmado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, el cual fue publicado en *Gaceta del Congreso* número 745 de 2014.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Constitución política

- Artículo 150 numeral 16. De las Leyes. “Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. (...)”.

- Artículo 154 de la Constitución Política: “(...) Los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en Senado”.

- Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. 2. Dirigir la Relaciones Internacionales (...) y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a aprobación del Congreso.

- Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución...

10. Decidir definitivamente sobre la exequibidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

Ley 5ª de 1992

• Artículo 34. “*Comisiones*. En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley”.

• Artículo 142. “*Iniciativa privativa del Gobierno*. Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes referidas a las siguientes materias...

20. Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”.

• Artículo 156. “*Presentación y publicación de la Ponencia*. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al Secretario de la Comisión Permanente. (...)”.

Ley 3ª de 1992

• Artículo 2º. “Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

(...)

Comisión Segunda. (...) Conocerá de tratados públicos (...).”.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es una organización intergubernamental, creada mediante la “*Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*”, suscrita el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y la cual entró en vigor el 30 de septiembre de 1961.

Reconociendo la interdependencia de las economías y con miras a utilizar al máximo las capacidades de los Estados para promover el crecimiento sostenible y aumentar el bienestar económico y social de los pueblos, esta Organización tiene como principales objetivos promover políticas destinadas a¹:

a) Realizar la más fuerte expansión de la economía y del empleo y de un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera;

b) Contribuir a una sana expansión económica en los Estados miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico, y

c) Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

La misión de la OCDE consiste en promover políticas que fomentan el bienestar económico y social, el aumento de empleos y la calidad de vida de los pueblos alrededor del mundo. Actualmente 34 Estados² son miembros de esta Organización, los cuales forman una comunidad de naciones comprometida con los valores que giran en torno a la democracia basada en el Estado de derecho, los derechos humanos y una economía de mercado abierta y transparente³.

En este orden de ideas, esta Organización se ha convertido en un foro en el que los Gobiernos trabajan juntos, intercambiando experiencias, buscando soluciones a problemas comunes e identificando las mejores prácticas para promover políticas a partir de las cuales se pueda brindar una mejor vida a los pueblos⁴.

Así las cosas, es una Organización que trabaja con los Estados para entender las causas de los cambios climáticos, económicos, sociales y ambientales; mide la productividad y los flujos globales del comercio y la inversión; analiza y compara datos para pronosticar futuras tendencias; y establece estándares internacionales en diferentes materias, con miras a promover políticas que impulsen el desarrollo sostenible a nivel mundial⁵.

En este sentido, es una institución comprometida con el establecimiento de una economía de mercado basada en instituciones democráticas, y centrada en el bienestar de los ciudadanos.

Por más de 50 años la OCDE ha impulsado estándares globales, acuerdos y recomendaciones en áreas tales como la gobernanza y la lucha contra el soborno y la corrupción, la responsabilidad corporativa, el desarrollo, la inversión internacional, los impuestos y el medio ambiente, entre otros. En este orden de ideas, la cooperación, el diálogo, el consenso y la revisión son herramientas que hacen que la OCDE continúe impulsando políticas, con miras a una economía y sociedad más fuerte, transparente y justa.

Para cumplir con sus objetivos, actualmente esta Organización está enfocada en ayudar a los

² Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos.

³ Organization for Economic Cooperation and Development OECD 50th Better Policies for Better Lives. OECD 50th Anniversary Vision Statement.

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development, Secretary- General’s Report to Ministers 2014. En: <http://www.oecd.org/about/secretary-general/SG-Annual-Report-to-Ministers-2014.pdf>.

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, en <http://www.oecd.org/about/>.

¹ Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Preámbulo y artículo 1º.

gobiernos de los Estados Miembros y demás, en cuatro áreas:

1. La necesidad de los Gobiernos de restaurar la confianza en los mercados y las instituciones y compañías que los hacen funcionar. Esto requerirá reforzar la regulación y un gobierno más efectivo en todos los niveles de la vida política y económica.

2. La obligación de los Gobiernos de restablecer las finanzas públicas sanas como base de un crecimiento económico sostenible.

3. La revisión de medios para promover y apoyar nuevos recursos para el crecimiento a través de la innovación, estrategias amigables con el medio ambiente y desarrollo de economías emergentes.

4. Con miras a fortalecer la innovación y el crecimiento, la OCDE necesita asegurar que las personas de todas las edades puedan desarrollar habilidades para trabajar productiva y satisfactoriamente en los trabajos del mañana.

En resumen, la OCDE es una organización determinada a continuar ayudando a los países en desarrollo a establecer políticas para promover el desarrollo económico, el bienestar de los mercados laborales, impulsar la inversión y el comercio, fomentar el desarrollo sostenible, incrementar los niveles de vida y el funcionamiento de los mercados⁶.

OBJETIVOS E IMPORTANCIA DE SER MIEMBROS DE LA OCDE

El objetivo de ser miembros de la OCDE es aprender y compartir las buenas prácticas diseñadas por la Organización, las cuales han permitido impulsar reformas y cambios estructurales en todos los Estados miembros y desde ya en el Estado colombiano.

Así mismo, ser miembro la OCDE le permitirá al País:

- Tener un **sello de garantía**, pues los países que hacen parte de la OCDE son reconocidos por tener políticas serias, responsables, transparentes y justas. En este sentido, pertenecer a la OCDE es indicativo de un país que tiene serias intenciones de hacer las cosas bien, de mejorar continuamente sus instituciones, de invertir bien sus recursos y de cumplir estándares exigentes. Este sello de garantía es muy valioso para los inversionistas extranjeros, los socios comerciales y la comunidad internacional en general.

- **Imponer y exigir los más altos estándares sociales y ambientales** a los inversionistas nacionales y extranjeros. La presencia de estándares comunes también busca facilitar los flujos de comercio e inversión.

- **Evaluarse continuamente y compararse con los mejores.**

- **Compartir nuestras experiencias exitosas** en los diferentes foros de la Organización. Con esto se logra que Colombia sea reconocida internacionalmente por temas en los cuales se ha destacado y ha superado retos importantes. Por ejemplo, la política fiscal, el manejo de los ingresos de recursos naturales, la lucha contra la pobreza, las políticas de penetración de las tecnologías de información y comunicaciones.

- **Incidir en la agenda global y en las decisiones** que se tomen en todos aquellos espacios en los que se exige una respuesta cooperativa y coordinada por parte de un número plural de países (por ejemplo, la OCDE es muy activa en la lucha contra los paraísos fiscales, en la coordinación de políticas comerciales y financieras, o en la coordinación de políticas ambientales).

- Tener acceso a una valiosa **fuerza de datos estadísticos**, económicos y sociales comparables a nivel internacional, permitiendo un mejor análisis para el diseño y evaluación de nuestras políticas públicas. Esto obliga al Estado a mejorar la calidad y transparencia de sus estadísticas, lo cual es central para la evaluación de las políticas y la presentación de los resultados.

- Acceder a un **centro de pensamiento privilegiado** con expertos de primer nivel, disponibles para discutir y revisar temas de política pública, y con quienes se puede contratar, si es necesario, una asesoría especializada, que parte de un conocimiento amplio sobre el país y de una amplia gama de experiencias internacionales. Esta asesoría, por lo demás, tiene la ventaja de no estar atada a ninguna operación de crédito o de comercio.

- **Participación de funcionarios y técnicos colombianos en los distintos comités**, lo que ofrece la oportunidad de aprender de las experiencias de otros países, conectarse con sus pares, al tiempo que los obliga a una autoevaluación permanente de sus instituciones y sus políticas.

En este orden de ideas, el acceso de Colombia a la OCDE muestra el compromiso del país de convertirse en un país responsable, en el que a partir de reformas estructurales motivadas por las buenas prácticas y experiencias de los demás Estados miembros, pueda lograr un crecimiento no solo económico sino también de desarrollo humano.

Aspectos del Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos sobre Privilegios, Inmunities y Facilidades otorgados a la Organización

El ingreso a la OCDE es uno de los objetivos de la política exterior del Gobierno colombiano, por lo cual el Estado se propuso tomar todas las medidas necesarias para poder ajustar sus políticas públicas y legislación a los parámetros de esta Organización.

⁶ Organization for Economic Cooperation and Development OECD 50th Better Policies for Better Lives. OECD 50th Anniversary Vision Statement.

Tras la decisión de la OCDE de iniciar conversaciones con el Estado colombiano para su ingreso a la Organización, el “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades Otorgados a la Organización*” constituye una de las herramientas para la consolidación de este proceso de adhesión.

Con miras a que la OCDE pueda prestar colaboración y apoyo en el territorio colombiano y pueda cumplir plena y eficientemente con sus responsabilidades y tareas, es necesario otorgarle una serie de privilegios, inmunidades y facilidades, con el fin de que goce de independencia para el cumplimiento de su mandato, propósito y objetivos.

Al respecto, es preciso resaltar que, en concordancia con la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961*, las prerrogativas a otorgar a la OCDE en virtud del Acuerdo *sub examine* son concedidas en aras de salvaguardar sus funciones en relación con la Organización y no a título personal, tal como se establece en el numeral 3 del artículo 13 y en el artículo 18 del instrumento⁷.

Así las cosas, el objeto del precitado Acuerdo es establecer un marco general de privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización, necesarios para el cumplimiento de su misión y relativos a la cooperación entre la Organización y la República de Colombia, incluida la visita de agentes y expertos; la organización de conferencias o reuniones en la República de Colombia y cualquier otro acuerdo futuro que se pueda celebrar entre la Organización y el Estado colombiano; y respecto del futuro establecimiento de una oficina de la OCDE en Colombia⁸.

En efecto, por medio del Acuerdo *supra* se crea un marco para que la Organización, sus bienes, los representantes de los Miembros y participantes no Miembros, agentes y expertos, puedan desarrollar sus funciones con la independencia necesaria para poder llevar con éxito su misión. Lo anterior, a través de visitas, conferencias o reuniones, y si fuera el caso, del establecimiento de una sede de la Organización en territorio colombiano.

Ahora bien, el texto del instrumento consta de 23 artículos. El artículo 1° consagra las definiciones, a partir de las cuales se deriva el contexto y la forma en que se deberán interpretar las disposiciones del Acuerdo. El artículo 2° prevé el objeto del

instrumento. El artículo 3° establece el reconocimiento de la persona jurídica de la Organización en territorio colombiano, y su capacidad de celebrar contratos, adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles e iniciar procesos legales.

En el artículo 4° se hace mención al reconocimiento de los privilegios, exenciones e inmunidades otorgados mediante el Acuerdo *sub examine* a la Organización.

El artículo 5° establece la inmunidad de la Organización y de sus bienes contra todo proceso jurídico, salvo cuando se renuncie expresamente a dicha inmunidad, en cada caso particular. Asimismo, se establece la necesidad de una renuncia separada frente a cualquier medida de ejecución. Por su parte, el artículo 6° prevé la inmunidad de los bienes de la OCDE frente a cualquier allanamiento, requisición, confiscación, expropiación o cualquier forma de interferencia, ya sea en virtud de una acción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa.

El artículo 7° consagra la inviolabilidad, control y autoridad exclusiva de la OCDE sobre sus instalaciones, incluidas aquellas utilizadas durante el tiempo de una reunión convocada por la Organización. En este sentido, establece un segundo numeral por medio del cual el Gobierno se obliga a tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las instalaciones. A su vez, el artículo 8° prevé la inviolabilidad de los archivos de la Organización, donde quiera que se encuentren y de todos los documentos que le pertenezcan o que mantenga en su posición.

Por su parte, el artículo 9° establece que la OCDE podrá mantener moneda de cualquier clase y operar cuentas en cualquier moneda y, a su vez, consagra que la Organización podrá transferir libremente sus fondos dentro, entre y fuera del territorio de la República de Colombia y convertir cualquier moneda que tenga en otra moneda, bajo las mismas condiciones que cualquier otra organización internacional o gobierno extranjero.

A su vez, el artículo 10 establece las exenciones a las que tendría lugar la Organización y sus bienes. Sobre el particular, hace mención a cualquier forma de tributación directa, incluidos cargos para efectos de pensión o seguridad social; aranceles, prohibiciones y restricciones con respecto a artículos importados y exportados por la Organización para su funcionamiento y desarrollo de sus actividades; aranceles, prohibiciones y restricciones con respecto a la importación y exportación de publicaciones u otro material que la Organización produzca, así como impuestos relativos a la venta o difusión gratuita de sus publicaciones u otros artículos; y cualquier forma de tributación indirecta. En este sentido, se establece que en caso de que la Organización pague impuestos indirectos, los mis-

⁷ Numeral 3. Artículo 13: [...] Los privilegios e inmunidades son concebidos a los Representantes de los Miembros y participantes no Miembros con el fin de salvaguardar sus funciones en relación con la Organización y no para su provecho personal. Por lo tanto, un Miembro o participante no Miembro tiene no solo derecho sino también el deber de renunciar a la inmunidad de su Representante en cualquier caso en que, a juicio del Miembro o participante no Miembro, la inmunidad pueda impedir el curso de la justicia, y puede renunciarse sin perjuicio del propósito para el cual se concede la inmunidad.

⁸ Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Artículo 2°.

mos serán reembolsados en concordancia con los procedimientos aplicables.

En relación con el artículo 11, se establece el trato a las comunicaciones oficiales de la OCDE, previendo que la Organización gozará del tratamiento favorable que el Estado colombiano concede a cualquier organización internacional o gobierno extranjero, en materia de prioridades, tarifas e impuestos, sobre sus comunicaciones. Asimismo, consagra que no se aplicará ninguna censura a la correspondencia oficial, y que la Organización podrá utilizar códigos y enviar y recibir correspondencia por correo privado.

De igual forma, en el artículo 12 se consagra la disposición de servicios públicos esenciales para el funcionamiento de la Organización.

Por su parte, el artículo 13 establece los privilegios e inmunidades de que gozarán los representantes de los Miembros y participantes no Miembros de la Organización, a saber: inmunidades de arresto y detención, de decomiso de su equipaje e inmunidad sobre cualquier proceso legal relativo a las palabras habladas o escritas que realicen en calidad de representantes; inviolabilidad de documentos; derecho a utilizar códigos y recibir correspondencia por correo privado o en valija sellada; exención contra restricciones de inmigración de ellos y de sus cónyuges o compañeros(as); facilidades respecto a las restricciones de moneda o cambio; inmunidades en relación con su equipaje personal y los demás privilegios e inmunidades de que gocen los enviados diplomáticos. En este sentido, prevé que no tendrán derecho a reclamar exenciones sobre artículos importados que no hagan parte de su equipaje personal o derechos de consumo o IVA.

En el artículo 14, se reglamentan una serie de privilegios e inmunidades para los agentes de la Organización, relativas al arresto o detención por actos realizados en su capacidad oficial y contra confiscación de su equipaje; la inmunidad contra todo proceso legal iniciado por palabras habladas o escritas y actos realizados en su capacidad oficial; la exención de toda forma de tributación directa; la exención de restricciones de inmigración y servicio militar; beneficios con respecto a la repatriación en casos de crisis internacionales; derecho a importar libre de aranceles sus muebles y vehículos; privilegios respecto a facilidades de moneda y cambio; exenciones de obligación para depositar garantía pagadera a artículos admitidos temporalmente; y el derecho de utilizar códigos y enviar y recibir correspondencia por correo privado.

Además de lo anterior, en el artículo 15 se establecen los privilegios, inmunidades y facilidades adicionales que gozará el Secretario General de la Organización, su cónyuge o compañero(a) e hijos dependientes.

El artículo 16 consagra las inmunidades y privilegios a conceder a los expertos que realicen misiones para la Organización o que sean invitados a participar en una reunión, necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones, durante el periodo de las misiones.

Por su parte, el artículo 17 indica que la República de Colombia tomará las medidas necesarias para facilitar la entrada, permanencia, salida y la libertad de movimiento, dentro de su territorio, de los representantes de los Miembros, participantes no Miembros, agentes y expertos de la organización, así como de los invitados para efectos oficiales.

En el artículo 18 se establece que las prerrogativas concedidas a agentes y expertos se otorgan en interés de la Organización y no para provecho personal de los individuos. Al efecto, se consagra la potestad del Secretario General de la Organización de renunciar a la inmunidad de cualquier funcionario o experto.

A su vez, el artículo 19 hace referencia a la cooperación de la Organización con el Estado colombiano para facilitar la administración de justicia e impedir que no se presente ningún abuso respecto de los privilegios, inmunidades y facilidades otorgados mediante el Acuerdo objeto de estudio.

En relación con el artículo 20, este indica la voluntad del Gobierno de Colombia de realizar los esfuerzos que estén a su alcance para asistir a la Organización en la resolución de cualquier dificultad respecto a la adquisición de bienes, servicios y facilidades y para garantizar el respeto de las prerrogativas concedidas.

Finalmente, los artículos 22 y 23 establecen la forma en la que se solucionarán las controversias surgidas de la interpretación o aplicación del presente acuerdo y su entrada en vigor, respectivamente.

El ingreso de Colombia a la Organización es una prioridad para la República de Colombia, de ahí que la ratificación del *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgado a la Organización”*, no solo constituya una herramienta para que la Organización pueda cumplir de manera plena y eficiente con sus responsabilidades y tareas, sino un paso hacia la consolidación del proceso de adhesión de la República de Colombia al *“club de buenas prácticas”*.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a los Miembros de la Comisión Segunda aprobar en Primer Debate el **Proyecto de ley número 123 de 2014 Senado**, por medio de la cual se aprueba el *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*.

(OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización”, firmado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

Cordialmente,



JAIME DURAN BARRERA
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, adoptado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, adoptado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, adoptado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



JAIME DURAN BARRERA
Senador de la República

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 10 días del mes de julio de 2014.

Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2015

Doctor

JIMMY CHAMORRO CRUZ

Presidente – Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia Primer Debate al Proyecto de ley número 137 de 2015 Senado

Respetado Presidente:

Atendiendo el honroso encargo de rendir Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 137 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 10 días del mes de julio de 2014, me permito presentar el informe de Ponencia para someter a consideración de los miembros de esta Célula Congresional, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

El pasado 23 de enero de 2015, el Gobierno nacional a través de la Ministra de Relaciones exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*, y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, doctora *Cecilia Álvarez Correa-Glen*, radicó en la Secretaría del Senado de la República el **Proyecto de ley número 137 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 10 días del mes de julio de 2014, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 004 de 2015.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

- Artículo 150 numeral 16. De las Leyes. “Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. (...)”.

- Artículo 154 de la Constitución Política: “(...) Los proyectos de Ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en Senado”.

- Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 2. Dirigir las Relaciones Internacionales (...) y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a aprobación del Congreso.

• Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución...

10. Decidir definitivamente sobre la exequibidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

Ley 5ª de 1992

• Artículo 34. “*Comisiones*. En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley”.

• Artículo 142. “*Iniciativa privativa del Gobierno*. Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes referidas a las siguientes materias...

20. Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”.

• Artículo 156. “*Presentación y publicación de la Ponencia*. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al Secretario de la Comisión Permanente. (...)”.

Ley 3ª de 1992

• Artículo 2º. “Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

(...)

Comisión Segunda. (...) Conocerá de tratados públicos (...)”.

ANTECEDENTES

El Acuerdo de Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones que se presenta a consideración del Congreso de la República constituye un paso importante para el fortalecimiento de las relaciones económicas entre Colombia y la Unión Europea. Con este objetivo se suscribió de manera inicial el Tratado de Libre Comercio.

Este nuevo Acuerdo tiene como objetivo seguir consolidando una relación sólida con la Unión Europea, especialmente buscando inversión de alto valor agregado. De conformidad con el Reporte Mundial de Inversiones 2014, Francia para el periodo 2013, incrementó sus inversiones en proyectos de innovación (*greenfield projects*) de 27.881 a 30.710 millones de dólares a nivel mundial, calificándolo como un buen inversionista. Francia es el segundo país con mayor inversión acumulada en economías en transición de la Unión Europea, solo superado por Alemania. Por otro lado, Francia ocupa la posición número 12 dentro de los principales países para realizar inversiones para las empresas multinacionales, de forma que puede ser un

interesante destino de inversión para los inversionistas colombianos¹

Debe señalarse, además, que el Gobierno nacional y el Congreso de la República de Colombia, han venido trabajando conjuntamente por varios años para brindar cada día mayor seguridad jurídica y un mejor clima de negocios, de tal forma que se den mejores condiciones para la inversión nacional y extranjera en el país. En este sentido se destacan los siguientes eventos:

• Se han realizado modificaciones al Estatuto de Inversiones Internacionales (Decreto 2080 de 2000) que pretenden garantizar la contribución de las inversiones al crecimiento económico del país así como depurar los procedimientos de registro de la inversión. De esta forma se garantiza tanto el control por parte del Estado como la simplicidad y la claridad de los trámites que debe realizar el inversionista para hacer efectiva su inversión.

• El honorable Congreso de la República ha aprobado recientemente varios tratados con características similares al que hoy se presenta a su consideración. Estos tratados, que se mencionan a continuación, también fortalecen las condiciones en Colombia para atraer inversión extranjera.

• El 25 de junio de 2014 el honorable Congreso de la República aprobó mediante Ley 1720 de 2014 el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre Colombia y Japón. Los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con China e India entraron en vigencia en julio de 2012, aprobados por el honorable Congreso de la República mediante las Leyes 1462 de 2011 y 1449 de 2011, respectivamente. Así mismo, el Honorable Congreso aprobó Acuerdos semejantes celebrados por Colombia con Perú (El primer acuerdo fue aprobado vía las Leyes 279 de 1996 y 801 de 2003; el acuerdo profundizado fue aprobado mediante la Ley 1342 de 2009), España (Ley 1069 de 2006), y Suiza (Ley 1198 de 2008), así como Tratados de Libre Comercio que cuentan con un capítulo de inversión, tales como los suscritos con Estados Unidos (Ley 1143 de 2003), Chile (Ley 1189 de 2008) y con Honduras, Guatemala y El Salvador “Triángulo Norte” (Ley 1130 de 2008) entre otros.

El Gobierno colombiano en los últimos años ha desarrollado toda una estrategia para la internacionalización de la economía colombiana; dentro de esta estrategia uno de los puntos importantes es la negociación y suscripción de Acuerdos Internacionales de Inversión. El mejoramiento de las condiciones de seguridad física y jurídica y el repunte en el crecimiento económico han sido percibidos positivamente por inversionistas extranjeros que reconocen los esfuerzos de Colombia por mejorar el clima de inversión, destacando las condiciones favorables del país para desarrollar sus

¹ UNCTAD, “Reporte Mundial sobre la Inversión 2014: Invirtiendo en los ODS: Un plan de acción”. Pgs. 218, 73 y 28.

negocios. La aprobación por parte del Honorable Congreso de la República y la consecuente ratificación del Acuerdo entre la República Francesa y la República de Colombia sobre Fortalecimiento y Protección Recíprocas de Inversiones, impulsará la realización de nuevas inversiones recíprocas y motivará a los inversionistas extranjeros de esa nacionalidad a iniciar negocios y permanecer en el país, así como para que inversionistas colombianos incursionen en el mercado francés.

La presente ponencia consta de cuatro partes. En la primera se expone la política pública en materia de inversión extranjera. En la segunda, se destaca la importancia de la inversión extranjera para el desarrollo económico, sustentada en cifras sobre la inversión extranjera entre Colombia y Francia. En la tercera, se expone el contenido del Acuerdo y en la cuarta, se presentan las conclusiones.

1. LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE INVERSIÓN

Este Acuerdo se enmarca dentro de las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” cuyo Capítulo VII establece, entre otros, que el Gobierno diseñará una política de promoción, dirigida a facilitar la inversión de los empresarios nacionales y extranjeros en Colombia y de los inversionistas colombianos en el exterior, e implementará una agenda estratégica de negociación de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII)².

Sin embargo, el interés por la atracción de inversión extranjera al país no se limita al Plan de Desarrollo 2010-2014. Se trata de una política consistente que se remonta al Plan de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, en el que se planteó la suscripción de tratados bilaterales de inversión como política pública encaminada al desarrollo económico.

La relación positiva entre los Acuerdos de Inversión suscritos con países altamente exportadores de capital, como Francia, y el aumento de los flujos de inversión extranjera directa hacia un país, han sido analizados en estudios econométricos³ permitiendo concluir que este tipo de acuerdos no solo son instrumentos importantes para el desarrollo económico del país, de conformidad con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que adicionalmente, permiten proteger las inversiones nacionales en el extranjero.

Siguiendo estas directrices, el Consejo Superior de Comercio Exterior, en sesión número 81 del 27

de marzo de 2007, determinó los lineamientos a seguir en materia de negociaciones comerciales y de inversión, privilegiando la búsqueda de acuerdos y en consecuencia, el fortalecimiento de relaciones con aquellos países que cumplen una serie de criterios, donde se estableció a Francia como un país prioritario tanto para la suscripción de Acuerdos Internacionales de Inversión, como para las negociaciones Comerciales del Gobierno, ocupando el puesto No. 9 dentro de 20 países.

En consecuencia, la ratificación del Tratado de Inversión entre Colombia y Francia hace parte de una estrategia coherente de inserción del país en la economía mundial, pues crea una atmósfera propicia para que empresarios colombianos busquen nuevos nichos de mercado en Francia y contribuye a que Colombia se convierta en un actor importante en materia de atracción de flujos de capital. El esperado incremento de la inversión extranjera tendrá efectos positivos en el crecimiento económico y la generación de empleo.

2. IMPORTANCIA DEL ACUERDO PARA COLOMBIA

¿Por qué es importante la inversión extranjera para Colombia?

El proceso de globalización económica en que se encuentran inmersos todos los países acentúa la importancia de integrar en forma activa las economías de los países en vías de desarrollo a la economía internacional. A su vez, la inversión extranjera directa (IED) día a día se consolida como la fuente más dinámica de recursos para financiar el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo. Esto se debe a que la inversión extranjera puede contribuir al desarrollo de un país al complementar la inversión doméstica, aumentar la base impositiva, fortalecer los lazos de comercio y la capacidad exportadora, generar transferencias de tecnología, difundir habilidades y conocimientos especializados y se constituya en motor para la creación de empleo.

El inversionista extranjero suele introducir en los países menos desarrollados nuevas y modernas tecnologías que de otra forma no estarían disponibles en esas economías teniendo en cuenta que, por lo general, una de las características de los países en desarrollo es una menor capacidad de investigación científica. Así mismo, la inversión extranjera directa puede financiar la apertura de mercados de exportación de bienes y servicios a mercados internacionales, aprovechando así las ventajas comparativas de cada país. De igual manera, la inversión extranjera ayuda a las economías domésticas en la creación de puestos de trabajo y en la capacitación de empleados, ya que los inversionistas foráneos suelen tener un alcance global en materia de recursos humanos y conocimientos avanzados en el desarrollo de sus negocios, dos aspectos que normalmente transfieren a sus sucursales o filiales y por lo tanto fomentan el intercambio de expertos y la capacitación productiva de su personal.

² Plan Nacional de Desarrollo 2010-2011 “Prosperidad para Todos”. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación, Pg. 514.

³ Salacuse, Jeswald W.; Sullivan, Nicholas P. “Do BITs really work?” an evaluation of Bilateral Investment Treaties and their grand bargain”, en Harvard International Law Journal; Páginas 105; Harvard University Press, Invierno 2005, ver también UNCTAD, Bilateral Investment Treaties in the mid – 1990s” UN Doc.; UNCTAD/ITE/IIT/IIA/7, página 110 (1998).

Los posibles inversionistas antes de tomar la decisión de invertir revisan los factores políticos, económicos y jurídicos que les permitan orientar sus inversiones a aquellos lugares que les ofrezcan las mejores condiciones. Es en este punto donde la competencia regulatoria es determinante y obliga a diseñar políticas que atraigan capitales foráneos que aumenten la productividad del país, a la vez que se mantengan los estándares constitucionales y legales en materia de orden público, protección laboral y medioambiental, entre otros.

Un estudio de la Fundación para la Educación y el Desarrollo denominado “Impacto de la inversión extranjera en Colombia”⁴ arroja significativas conclusiones sobre la importancia de la inversión extranjera para el país, a saber:

- *“La inversión extranjera directa en Colombia ha contribuido, por lo menos, con un punto porcentual de crecimiento anual del PIB en promedio en los últimos cinco años”.*

Puesto en contexto, esto quiere decir que entre 2002 y 2007, la creciente inversión extranjera contribuyó en promedio en más de un 1% al crecimiento anual del PIB de acuerdo a las mediciones realizadas por el estudio para esa época.

Gracias a la política del Gobierno Nacional en materia de atracción a la inversión extranjera, en el año 2013 Colombia reportó una cifra récord de recepción de inversión extranjera directa (IED). El monto total de inversión extranjera en el país alcanzó los US\$16.772 millones, lo que representa el mayor monto de IED en la historia económica del país y sobrepasa el margen de los US\$15.823 millones reportados en el 2012 y US\$13.234 en 2012 que alcanzaron el 4.0% en 2011, 4.3% en 2012 y 4.5% en 2013 del PIB del país.

- *“Las empresas con inversión extranjera directa usan más mano de obra calificada”*

Nuestro país se ha convertido en los últimos años en un centro regional y en una plataforma exportadora para algunas empresas extranjeras. Varias empresas multinacionales (EMN) han llevado a cabo procesos de racionalización y han centralizado sus sedes administrativas, de producción, de mercadeo y de servicios (contabilidad, publicidad, etc.) en nuestro país.

El desempeño de las EMN en Colombia ha definido algunas características de las empresas receptoras, entre las que se resalta la mayor utilización de mano de obra calificada.

Dado el alto grado de sofisticación de las EMN, involucradas por regla general en sectores industriales o comerciales de alta complejidad, suele ser el caso que estas requieran de trabajadores especializados, con los conocimientos técnicos sufi-

cientes para cumplir con las exigencias propias de la actividad económica desarrollada.

- *“Las empresas con inversión extranjera directa pagan mayores salarios”*

La encuesta empresarial efectuada por FEDESARROLLO arrojó que, en comparación con empresas colombianas pertenecientes al mismo sector, las empresas multinacionales suelen pagar mayores salarios y ofrecen mejores beneficios laborales para sus empleados. La razón radicaría en que las EMN tienden a ser más eficientes y productivas, lo que les permitiría invertir mayores sumas en capital humano.

- *“Las empresas con inversión extranjera directa desarrollan más investigación y desarrollo”*

El aporte de la IED se ha traducido en una mayor industrialización y mayores inversiones en servicios públicos (energía eléctrica, telecomunicaciones e infraestructura), en la minería (carbón y ferromniquel), en el sector de hidrocarburos y en el sector financiero.

La incidencia de la IED en estos sectores de alta demanda de bienes de capital repercute directamente en la renovación y actualización tecnológica del país. En el caso colombiano, la evolución reciente de los mercados internacionales con la presencia de inversión extranjera genera grandes oportunidades para los empresarios en la obtención de un sistema integrado de producción, distribución y comercialización propio de un mercado globalizado de bienes y servicios⁵.

- *“Las empresas con inversión extranjera directa tienen más arraigada la cultura de la responsabilidad social”*

La responsabilidad social empresarial es un concepto que tuvo origen en los modelos de negocio anglosajones. Poco a poco y por cuenta de la globalización, la teoría de la responsabilidad se fue extendiendo por todo el mundo. Colombia no es la excepción. La llegada de Empresas Multinacionales (EMN) trae consigo la implementación de modelos de buen gobierno corporativo, basados en las acciones de impacto social y en el involucramiento con la comunidad de parte de las empresas.

En la medida en que la responsabilidad corporativa puede modificar el comportamiento del consumidor (quien puede mostrar predilección por productos provenientes de empresas responsables socialmente), se crea una competencia sana que da valor agregado a las empresas que la practican. Así, la responsabilidad corporativa practicada por las EMN puede tener el efecto multiplicador de ser imitada por las empresas nacionales que quieren competir con las multinacionales.

⁴ FEDESARROLLO. “Impacto de inversión extranjera”. Diciembre 2007. www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Impacto-de-la-inversion-inversi%C3%B3n-extranjera-en-Colombia-Informe-Final-Proexport-Dic-de-2007_Impreso.pdf.

⁵ En 2004 la UNCTAD en el “Reporte Mundial sobre la Inversión 2004: El giro hacia los servicios” mencionaba que la inversión extranjera estaba experimentando un giro hacia el mercado de los servicios. UNCTAD, “Reporte Mundial Sobre la Inversión 2004: Invirtiendo en los ODS: Un plan de acción” Pg. 218.

Por las razones antes expuestas, Colombia sigue enfocando grandes esfuerzos y recursos en lograr mejoras sustanciales en temas como la seguridad física, la seguridad jurídica y el clima de inversión. En el informe de “doing business” del Banco Mundial 2014 Colombia se mantiene por segundo año consecutivo como el tercer lugar con mejor clima de inversión en América Latina, después de Chile y de Perú, ocupando el puesto 43 dentro de 189 economías evaluadas.

¿Por qué es importante incrementar los flujos de inversión entre Colombia y Francia?

Como se mencionó anteriormente, Francia es un exportador de inversión extranjera directa⁶[6] de innovación, así mismo se ha calificado a este país como uno de los países origen de las más importantes empresas multinacionales del mundo. Adicionalmente, Francia ganó para el periodo 2013 algunas posiciones dentro del *ranking* de los países más prometedores como destino de inversión dentro de los países de la Unión Europea, destacando su papel permanente dentro de los flujos de inversión extranjera directa mundial.

¿Cómo se refleja ello en el flujo de inversiones entre Colombia y Francia?

La inversión proveniente de la Unión Europea en Colombia ha tenido un importante dinamismo a lo largo de los años, y se ha consolidado como una de las principales fuentes de inversión extranjera directa. En efecto, el flujo acumulado de inversión extranjera directa (IED) de la Unión Europea en Colombia para el período comprendido entre 2004 al 2013, alcanzó los US\$26.855 millones.

Así mismo, en el orden de países de la Unión Europea que cuentan con mayores montos acumulados de IED en Colombia para el año 2013, Francia se ubica en el tercer lugar, contando con un acumulado de inversión en el territorio nacional de US\$1.764,2 millones. De igual forma es importante resaltar que la inversión proveniente de Francia se ha concentrado en los sectores industriales, financiero, eléctrico, comercio y transporte.

Ahora bien, se ha expuesto suficiente sobre los beneficios que la inversión extranjera reporta a Colombia como país receptor de capital, y se ha expuesto que aumentar la inversión extranjera directa es el interés principal de nuestro país al suscribir el Acuerdo. Sin embargo, no sobra destacar que debido al carácter bilateral del Convenio entre la República de Colombia y la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones, los inversionistas colombianos en Francia también gozarán de los beneficios y estándares de protección acordados entre los dos países.

Hasta ahora, la inversión de colombianos hacia Francia se ubica en los US\$2.9 millones, representando el 3% del total de la inversión directa

colombiana en la Unión Europea. De acuerdo con información suministrada por el Banco de la República, para el periodo enero-marzo de 2014, la inversión de Colombia en la Unión Europea fue de US\$149 millones, lo que representa un crecimiento de 101% comparado con el mismo periodo del año 2013, cuando el monto total ascendió a US\$74 millones. Estas cifras hacen evidente el potencial que tienen los inversionistas colombianos para explorar mercados foráneos como el mercado francés dentro de la Unión Europea.

Debe decirse, acerca de inversionistas franceses en Colombia y colombianos en Francia, que además de que el Acuerdo les otorga la certeza jurídica para el tratamiento de sus inversiones, el tratamiento que ofrece el país receptor en ningún momento será menos favorable que el otorgado a sus propios nacionales, lo cual es concordante con el principio de igualdad que se reconoce en ambos países.

Por los argumentos enunciados en este documento, resulta benéfica para nuestro país la ratificación del Acuerdo de Fomento y Protección Recíproco de Inversiones en la medida que se están estrechando los lazos económicos entre las dos naciones, se crea una atmósfera propicia para que empresarios colombianos busquen nuevos nichos de mercado en Francia, y se está afianzando un clima de seguridad y confianza para las inversiones que provienen de Francia. La situación actual brinda una oportunidad importante para que Colombia, a través de este Acuerdo, promueva la entrada de flujos de inversión y esta se constituya como un mecanismo promotor de la economía.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la ratificación de este Acuerdo pone a Colombia a la altura de otros Estados de la región que compiten directamente con nuestro país por atraer inversiones, tales como Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador y Perú –entre otros– que actualmente tienen suscritos APPRI con Francia, razón adicional para considerar la ratificación de este Acuerdo como un elemento determinante para mantener a Colombia dentro de la competencia por atraer inversión francesa.

Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta evidente que este Acuerdo, y los demás instrumentos y acciones de integración, serán un aporte al dinamismo y fortalecimiento de las relaciones entre Colombia y Francia. A continuación se entrará a analizar el contenido del Acuerdo.

3. EL ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA FRANCESA Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SOBRE FOMENTO Y PROTECCIÓN RECÍPROCOS DE INVERSIONES

El objetivo principal buscado por los Estados al negociar un tratado de Fomento y Protección Recíproco de Inversiones (BIT, por sus siglas en inglés) es establecer un marco jurídico justo y transparente que promueva la inversión a través de

⁶

la creación de un ambiente que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados, sin crear obstáculos indebidos a las inversiones provenientes de la otra Parte del tratado. En otras palabras, se busca establecer unas reglas de juego claras para los inversionistas de ambas Partes, que brinden protección y seguridad mutua en el tratamiento de las inversiones con el ánimo de generar incentivos para la atracción de la inversión extranjera.

Para lograr este objetivo, en dicho instrumento se establecen compromisos relacionados con el tratamiento que se otorgará al inversionista (trato nacional y trato de nación más favorecida), los estándares de responsabilidad que asumen los Estados con respecto a los inversionistas del otro Estado (nivel mínimo de trato), el establecimiento de reglas para la compensación al inversionista en caso de expropiación, y la transferencia de los capitales vinculados a la inversión. Además, mediante estos tratados se establecen procedimientos claros de solución de controversias.

Es importante señalar que para un correcto entendimiento y aplicación del acuerdo se hace necesario definir claramente quiénes son los sujetos destinatarios de este (definición de inversionista) y qué tipo de actividades o transacciones económicas serán cubiertas por el mismo (definición de inversión). También se deben definir otros elementos necesarios para otorgar mayor claridad y eficacia al acuerdo tales como las reglas para su entrada en vigor, terminación y las condiciones de aplicación en el tiempo y el espacio.

Para la negociación de este Acuerdo, los negociadores colombianos tuvieron en cuenta las peculiaridades jurídicas, económicas y políticas del país, así como los pronunciamientos previos de varios miembros del Congreso de la República y la honorable Corte Constitucional en relación con acuerdos de características similares al presente.

Es así como se reiteraron cláusulas compatibles con nuestra Constitución y a las que se ha referido la Honorable Corte Constitucional cuando ha tenido la oportunidad de revisar las leyes aprobatorias de otros tratados de esta misma naturaleza. Fue así como, para respetar lo previsto en el artículo 100 de la Constitución, el Tratado prevé que nada de lo dispuesto en el mismo se interpretará en el sentido de impedir que una Parte adopte o mantenga medidas destinadas a preservar el orden público. Así mismo, se acordó que las Partes podrán establecer monopolios de conformidad con lo establecido en el Acuerdo, y en el caso de Colombia de acuerdo con el artículo 336 de la Constitución.

En igual sentido, para que el tratado sea concordante con el artículo 58 de la Constitución se convino que por razones de utilidad pública o interés social y con arreglo a la ley pueden expropiarse las inversiones, siempre que medie el pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva.

Las cláusulas que desarrollan los compromisos adquiridos se describen a continuación:

En el Preámbulo se establece que el Acuerdo tiene por finalidad el fomento de la inversión en aras de la intensificación de la cooperación económica entre ambos países y mantener condiciones favorables para las inversiones realizadas por inversionistas, y de esta forma estimular la iniciativa empresarial y promover la prosperidad y el desarrollo económico para ambas Partes, y la prosperidad económica de ambos países.

CAPÍTULO I. Definiciones

Artículo 1. Definiciones.

Se incluye aquí la definición de “inversionista”, “inversión”, “empresa”, “territorio” y “nacional”, entre otros. En este artículo se incorpora al Acuerdo una definición de inversión que contempla los actos que revisten carácter de inversión (tales como adquisición de propiedad, acciones, derechos de autor y derechos de propiedad intelectual, entre otros). Además, se contemplan las características mínimas de una inversión: aporte de capital y la asunción de riesgo.

Se excluyen de esta definición aquellas operaciones que no deben entenderse protegidas al amparo del acuerdo tales como las operaciones de deuda pública. Finalmente, dentro de la definición de inversionista, se hace claro que el acuerdo no aplicará para las inversiones realizadas por personas que ostenten doble nacionalidad.

CAPÍTULO II. Inversión

Artículo 2. Ámbito de Aplicación

Este artículo establece que el Acuerdo se aplicará a todas las inversiones de inversionistas de una Parte que hayan sido legalmente establecidas, adquiridas o expandidas en la otra Parte, sin tener en cuenta cuándo se establecieron, adquirieron o expandieron dichas inversiones. Se aclara que el Acuerdo no será aplicable a las controversias o reclamaciones sucedidas con anterioridad a la vigencia del tratado, las inversiones realizadas con capitales o activos vinculados a actividades de origen ilícito y cuestiones tributarias. Se excluyen las medidas tributarias y las medidas que se adopten por razones prudenciales para mantener la integridad o estabilidad del sistema financiero.

Artículo 3. Fomento y admisión de Inversiones

Cada Parte fomentará y admitirá en su territorio, inversiones realizadas por los inversionistas de la otra parte, de conformidad con su política económica general. Así mismo, se establece en este artículo que se examinarán de buena voluntad las solicitudes de ingreso y autorización de residir, trabajar o viajar hechas por los nacionales de una parte, relacionados con la inversión realizada en el territorio de la otra parte.

Artículo 4. Estándar de Mínimo Trato

Se establece el “estándar de mínimo trato”, por el que las Partes se comprometen a tratar a los inversionistas de la otra Parte de conformidad con el derecho internacional consuetudinario, incluyendo el trato justo y equitativo y la protección y seguridad plenas.

El acuerdo establece que en el “trato justo y equitativo” se incluye la obligación de garantizar acceso a las cortes de justicia y los tribunales administrativos y no denegar la justicia en procedimientos penales, civiles o administrativos, de acuerdo con el principio del debido proceso. Se aclara que la obligación de trato justo y equitativo no incluye una cláusula de estabilización jurídica ni impide a las partes adaptar su legislación.

Artículo 5. Trato Nacional Nación más Favorecida

Se establece el llamado “trato nacional”, por el que las Partes se comprometen a tratar las inversiones y a los inversionistas de la otra Parte como si hubieran sido hechas por nacionales del propio territorio, prohibiendo cualquier tipo de discriminación.

Este artículo establece el trato de “nación más favorecida” por el que una Parte se compromete a tratar a la inversión y a los inversionistas de la otra Parte de la misma manera en que trata las inversiones e inversionistas de un tercer país, que eventualmente tenga beneficios adicionales a los concedidos mediante el acuerdo.

Sin embargo, el trato de nación más favorecida, no aplica en materia de los mecanismos de solución de controversias, ni a acuerdos más favorables dados en virtud de cualquier área de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes o cualquier otra forma de organización económica regional o cualquier acuerdo similar, existente o que exista en el futuro.

Artículo 6. Expropiación e Indemnización

Este artículo establece como requisitos para la procedencia de la expropiación o la nacionalización directa o indirecta o en caso del establecimiento de monopolios, que el motivo sea de utilidad pública o interés social; que la medida no tenga carácter discriminatorio; que se respete el debido proceso y se realice mediante la indemnización pronta, adecuada y efectiva.

La segunda parte del mencionado artículo establece criterios para la determinación de la existencia de una expropiación indirecta. La tercera parte fija las características de la indemnización: que sea pagada sin demora; que corresponda al valor justo del mercado antes de la expropiación; que no se vea afectada por la merma de valor a consecuencia del anuncio de una expropiación futura; y que sea liquidable y transferible. El precepto desarrolla también lo relacionado con el pago de intereses y la regulación del tipo de cambio.

Finalmente, el artículo excluye de su aplicación la expedición de licencias obligatorias dentro del marco del acuerdo ADPIC.

Artículo 7. Compensación por Pérdidas

Establece que las Partes otorgarán a los inversionistas de la otra Parte un tratamiento no menos favorable que el que otorgan a sus propios inversionistas o a inversionistas de una Parte no Contratante, en cuanto a la restitución, indemnización, compensación u otro acuerdo si existe, cuando hayan sufrido pérdidas o daños como resultado de conflictos armados, revolución e insurrección, entre otros.

Artículo 8. Transferencias

Este artículo establece un marco recíproco en el que todas las transferencias se hagan libremente y sin demora. Tales transferencias incluyen varios rubros detallados, tales como aportes de capital, ganancias, dividendos, intereses, regalías, asistencia técnica, venta o liquidación de la inversión, etc.

De igual modo, se estipula la utilización de monedas de libre uso al tipo de cambio vigente en el momento de la transferencia.

Para respetar la autonomía del Banco de la República y del Gobierno, se acordó que en circunstancias de problemas o amenazas a la balanza de pagos y dificultades o amenazas para el manejo macroeconómico, se pueden restringir temporalmente las transferencias.

Dichas restricciones deben ser no discriminatorias, de duración limitada, acorde con los artículos del Acuerdo del Fondo Monetario Internacional y prontamente notificadas.

Artículo 11. Responsabilidad Social Corporativa

Con esta disposición se busca la incorporación voluntaria de los estándares internacionales de responsabilidad social corporativa dentro de las políticas internas de las empresas de las partes, lo cual incluye declaraciones de principios aprobadas por las partes en temas como derechos laborales, medio ambiente, derechos humanos, relaciones con la sociedad civil y lucha contra la corrupción.

Artículo 12. Transparencia

Se establece el compromiso de las partes de publicar y facilitar el acceso sobre las regulaciones de impacto en materia de inversiones e inversionistas.

Artículo 13. Subrogación

Con esta disposición se busca evitar que un inversionista que ya haya sido indemnizado por una aseguradora contra riesgos no comerciales, por ejemplo, riesgos políticos, demande al Estado buscando que este también lo indemnice. Así mismo, busca que el Estado o la agencia designada por este tenga, en virtud de la subrogación, la facultad de ejercer los derechos, exigir los reclamos del in-

versionista y asumir las obligaciones relacionadas con la inversión en la misma medida que el inversionista.

Artículo 14. Excepción de Seguridad

Este artículo reserva la facultad del Estado para adoptar medidas por razones de seguridad necesarias para preservar el orden público, cumplir con las funciones para el mantenimiento o restauración de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 15. Arreglo de Diferencias entre un Inversionista y una Parte Contratante

Este Capítulo establece el procedimiento para resolver las controversias que surjan entre alguno de los Estados e inversionistas del otro Estado.

En general, el acuerdo prevé que una vez agotadas las fases de consultas y negociación, que tendrán una duración mínima de seis meses, un inversionista puede someter sus diferencias con una Parte a arbitraje bajo el Convenio del CIADI, el mecanismo complementario del CIADI, las reglas del CNUDMI u otro mecanismo *ad hoc* acordado por las partes de una controversia. No se someterán a arbitraje bajo este capítulo las medidas de los artículos 3° (Admisión y fomento) y 10.2 (Medidas relacionadas con el medio ambiente y derechos laborales), cuando el inversionista haya sufrido daños como consecuencia de dicha violación.

Más allá de las particularidades de la normatividad acordada, el punto central de esta sección es la posibilidad de solucionar una controversia entre el inversionista y el Estado receptor de la inversión a través de tribunales arbitrales internacionales. Esta posibilidad ha sido reconocida en pasados Acuerdos Internacionales de Inversión aprobados por el Honorable Congreso y revisados positivamente por la Corte Constitucional.

Artículo 17. Solución de Controversias entre las Partes

En caso de conflicto entre los dos Estados contratantes, acerca de la interpretación o aplicación del Acuerdo, este se resolverá, en lo posible, mediante consultas. Si la controversia no puede resolverse en 6 meses, esta, se podrá presentar a un tribunal de arbitraje *ad hoc* designado de común acuerdo por las partes. Luego se establece el procedimiento para establecer el tribunal, las calidades de los árbitros y otros aspectos administrativos del tribunal.

Artículo 18. Disposiciones Finales

Establece el procedimiento para la entrada en vigencia del Acuerdo su duración y terminación. La vigencia inicial será de 10 años prorrogables, a menos que se denuncie el mismo, caso en el cual para las inversiones realizadas se prolongará por un plazo adicional de 15 años.

4. CONCLUSIONES

Este acuerdo es una herramienta importante para estimular el flujo de las inversiones recíprocas

entre Colombia y Francia. Sirve como mecanismo de promoción de las inversiones de Francia en Colombia y para la protección de las inversiones colombianas en Francia. Contribuye a la generación de ventajas propias de la entrada de capitales extranjeros tales como la innovación tecnológica, la transferencia de conocimientos, la creación de empleo y el desarrollo económico y social del país, logrando de esta forma apoyar el proceso de modernización de la economía colombiana y la inserción apropiada del país al mercado global.

Con la ejecución de las políticas de promoción de inversión diseñadas conjuntamente con el Congreso de la República, y dentro de las cuales se enmarca este acuerdo, Colombia está ofreciendo a los inversionistas extranjeros, un claro mensaje de aceptación de los estándares internacionales para la protección de las inversiones, así como la promoción de la inversión colombiana en el exterior.

Colombia posee una posición geográfica estratégica en el continente, es un país favorecido por la naturaleza y contamos con un recurso humano excepcional. Sin embargo, factores de inseguridad física y jurídica han alejado la inversión extranjera de nuestro país. Por tal razón se debe avanzar en un esfuerzo conjunto para que la inversión extranjera existente se consolide y sirva de promoción a futuras inversiones, así como para proteger a los inversionistas colombianos que se han aventurado a abrir nuevos mercados en otros países.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a los Miembros de la Comisión Segunda aprobar en Primer Debate el **Proyecto de ley número 137 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 10 días del mes de julio de 2014.

Cordialmente,


JAIME DURAN BARRERA
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 10 días del mes de julio de 2014.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 10 días del mes de julio de 2014,

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 10 días del mes de julio de 2014, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



JAIME DURAN BARRERA
Senador de la República

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141
DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se regula la unión civil entre personas y se dictan otras disposiciones.

Palabras clave: LGTBI; matrimonio igualitario; inclusión.

Instituciones clave: Corte Constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 141 de 2015 Senado (de ahora en adelante, “el Proyecto de ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y antecedentes.
- Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- Argumentos de la Exposición de Motivos.
- Marco normativo.
- Marco jurisprudencial.

- Viabilidad fiscal.
- Consideraciones del ponente.
- Conclusión.
- Proposición.
- Texto propuesto

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 141 de 2015 Senado, fue radicado el martes 17 de marzo de 2015 en la Secretaría General del Senado de la República. Es autor del proyecto el honorable Senador: Armando Benedetti Villaneda

El martes 24 de marzo de 2015, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibe el expediente del proyecto de ley, y el martes 7 de abril del mismo año –mediante Acta MD-28– se designa como ponente al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.

**III. OBJETO Y CONTENIDO
DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley –que cuenta con 19 artículos– busca regular la unión civil entre personas del mismo sexo en Colombia. La exposición de motivos señala: “Con el presente proyecto de ley se acepta el exhorto hecho por la Corte Constitucional, en Sentencia C-577 de 2011 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, al Congreso de la República para que legisle de manera sistemática y organizada sobre los derechos de las parejas del mismo sexo, antes del 20 de junio de 2013”.

**IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN
DE MOTIVOS**

Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del Proyecto se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. La Constitución de 1991 consagró nuevas garantías y derechos para los ciudadanos, en ese orden de ideas el artículo 13 instaura que todas las personas son iguales y libres ante la ley sin ningún tipo de discriminación.
2. El Estado clasifica a los ciudadanos homo-sexuales como de segunda categoría. Lo anterior, reflejando la profunda desigualdad que viven las parejas del mismo sexo frente a la posibilidad de contraer matrimonio.
3. La reglamentación de la unión de parejas del mismo sexo a nivel internacional es variada: en algunos países las leyes en esta materia equipara el matrimonio heterosexual al matrimonio homosexual, en otros países se crean figuras como la de la unión civil o se reconoce la unión marital de hecho para las parejas del mismo sexo.
4. Los contrayentes se denominarán cónyuges y estarán cobijados por todos los beneficios, obligaciones, derechos, deberes y prohibiciones consagrados en materia civil, penal, laboral, administrativa, y todas las demás normas del ordenamiento jurídico colombiano consagradas para ellos.

V. MARCO NORMATIVO

1. MARCO CONSTITUCIONAL

El texto del proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen (Los apartes subrayados tienen relación directa con el proyecto de ley):

- Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

- Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

2. MARCO LEGAL

El texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

- Ley 153 de 1887, *por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la Ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. Ley 1639 del 2 de julio de 2013.*

- Ley 57 de 1997, Código Civil Colombiano.

- Decreto 1260 de 1970, *por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas*".

- Decreto 258 de 1996, *por el cual se establece la afectación a vivienda familiar y se dictan otras disposiciones.*

- Ley 495 de 1999, *por medio de la cual se modifica el artículo 3°, 4° (literal A y B) 8° y 9° de la Ley 70 de 1931 y se dictan otras disposiciones afines sobre constitución voluntaria de patrimonio de familia.*

- Ley 54 de 1990, *por la cual se definen las uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes.*

- Ley 979 de 2005, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 54 de 1990 y se establecen unos mecanismos ágiles para demostrar la unión marital de hecho y sus efectos patrimoniales entre compañeros permanentes.*

Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.*

VI. MARCO JURISPRUDENCIAL

Sobre la naturaleza y características de la igualdad y equidad de género, la Corte Constitucional se ha pronunciado en las siguientes sentencias, enlistadas en orden cronológico:

- Sentencia C-098/96 del 7 de marzo de 1997 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

"Las disposiciones acusadas, sin embargo, no por el hecho de contraer su ámbito a las parejas heterosexuales, coartan el derecho constitucional a la libre opción sexual. La ley no impide, en modo alguno, que se constituyan parejas homosexuales y no obliga a las personas a abjurar de su condición u orientación sexual. La sociedad patrimonial en sí misma no es un presupuesto necesario para ejercitar este derecho fundamental. El derecho fundamental a la libre opción sexual, sustrae al proceso democrático la posibilidad y la legitimidad de imponer o plasmar a través de la ley la opción sexual mayoritaria. La sexualidad, aparte de comprometer la esfera más íntima y personal de los individuos, pertenece al campo de su libertad fundamental, y en ellos el Estado y la colectividad no pueden intervenir, pues no está en juego un interés público que lo amerite y sea pertinente, ni tampoco se genera un daño social. La sexualidad, por fuera de la pareja y de conjuntos reducidos de individuos, no trasciende a escala social ni se proyecta en valores sustantivos y uniformes de contenido sexual".

- Sentencia C-075 de 2007 del 7 de febrero de 2007. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

"La ley, al regular la denominada 'unión marital de hecho', establece un régimen de protección patrimonial para los integrantes de las parejas heterosexuales, pero no hace lo propio con las parejas homosexuales. En principio cabe señalar que la manera como se pueda brindar protección patrimonial a quienes han decidido conformar una pareja como proyecto de vida permanente y singular, entra en el ámbito de configuración legislativa, porque no hay una fórmula única que resulte obligada conforme a la Constitución para ese efecto y la protección requerida puede obtenerse por distintos caminos. Sin embargo, resalta la Corte que ese ámbito de configuración legislativa se encuentra limitado por la Constitución y por el respeto a los derechos fundamentales de las personas. En ese escenario, para la Corte, la ausencia de protección en el ámbito patrimonial para la pareja homosexual resulta lesiva de la dignidad de la persona humana, es contraria al derecho al libre desarrollo de la personalidad y comporta una forma de discriminación prosrita por la Constitución".

• *Sentencia C-811 de 07 del 3 de octubre de 2007.* M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

“En el caso que ocupa la atención de la Sala, podría decirse que la exclusión del régimen de seguridad social en salud del miembro homosexual de la pareja constituye una vulneración de su derecho a la dignidad humana, pues la exclusión está fundada esencialmente en su libre opción sexual, lo cual hace de su derecho una garantía directamente protegida por la Carta. En tanto que la Corporación reconoce que la protección del derecho a la salud puede ser amparada directamente por vía de tutela, cuando la misma implica la violación de la dignidad humana, la Corte infiere que la medida que excluye de la prestación del servicio de salud se encuentra en abierta contradicción con la dignidad humana del individuo y, por tanto, contraria al texto de la Carta, razón de más para considerar que el vacío detectado resulta inconstitucional”.

• *Sentencia C-336 de 2008 del 16 de abril de 2008.* M. P. Clara Inés Vargas Hernández

“A la luz de las disposiciones superiores, no aparece justificación alguna que autorice un trato discriminatorio en virtud del cual las personas que conforman parejas homosexuales no puedan acceder a la pensión de sobrevivientes en las mismas condiciones que lo hacen quienes integran parejas heterosexuales. Con el fin de remover el trato discriminatorio hacia las parejas homosexuales en cuanto al beneficio de la pensión de sobrevivientes, la protección otorgada a los compañeros y compañeras permanentes de las parejas heterosexuales, debe ser ampliada a los compañeros y compañeras permanentes de las parejas homosexuales, por cuanto no existe un fundamento razonable y objetivo suficiente para explicar el trato desigual al que vienen siendo sometidas las personas que en ejercicio de sus derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de opción sexual, han decidido conformar una pareja con una persona de su mismo género”.

• *Sentencia C-029 de 2009 del 28 de enero de 2009.* M. P. Rodrigo Escobar Gil.

“De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la pareja, como proyecto de vida en común, que tiene vocación de permanencia e implica asistencia recíproca y solidaridad entre sus integrantes, goza de protección constitucional, independientemente de si se trata de parejas heterosexuales o parejas homosexuales, y que, en ese contexto, la diferencia de trato para parejas que se encuentren en situaciones asimilables puede plantear problemas de igualdad y que, del mismo modo, la ausencia de previsión legal para las parejas del mismo sexo en relación con ventajas o beneficios que resultan aplicables a las parejas heterosexuales, puede dar lugar a un déficit de protección contrario la Constitución, en la medida en que desconoce un imperativo superior conforme al cual,

en determinadas circunstancias, el ordenamiento jurídico debe contemplar un mínimo de protección para ciertos sujetos, mínimo sin el cual pueden verse comprometidos principios y derechos superiores, como la dignidad de la persona, el libre desarrollo de la personalidad o la solidaridad”.

• *Sentencia C-577 de 2011 del 26 de julio de 2011.* M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

“Puesto que del análisis efectuado se ha deducido que las parejas del mismo sexo deben contar con la posibilidad de acceder a la celebración de un contrato que les permita formalizar y solemnizar jurídicamente su vínculo como medio para constituir una familia con mayores compromisos que la surgida de la unión de hecho, que la regulación de esta figura corresponde al legislador; que no hay lugar a que en esta sentencia la Corte proceda a diseñarla y a fijar su alcance y que no cabe una sentencia de inexecutable diferida, pues no se ha declarado la inconstitucionalidad de los preceptos acusados, dada la importancia de la materia y de los derechos involucrados, la Corporación considera pertinente dirigir un exhorto al Congreso de la República, a fin de que se ocupe del análisis de la cuestión y de la expedición de una ley que, de manera sistemática y organizada, regule la comentada institución contractual como alternativa a la unión de hecho”.

VII. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Históricamente la comunidad LGTBI (siglas que designan internacionalmente a hombres y mujeres homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales) ha sufrido tratos discriminatorios frente al ejercicio de los derechos y garantías propios de un Estado Social de Derecho, como en su momento lo sufrieron los esclavos, los campesinos y las mujeres.

Como resultado de esta discriminación, se han desencadenado mitos y falsos dilemas en torno a las parejas del mismo sexo, dirigidos por ejemplo, a considerar su orientación sexual como propia de seres patológicos o escatológicos; al igual que a clasificarlos como ciudadanos de segunda categoría o a considerarlos como parte de una minoría sin derechos. Sin embargo a la fecha, no hay evidencias que demuestren que la preferencia sexual es sinónimo de enfermedad o disminución de garantías constitucionales.

Por su parte, a través de la Sentencia C-577 de 2011, la Corte Constitucional reconoció la notable segregación entre unos ciudadanos y otros por su preferencia sexual, y exhortó al Congreso de la República a diseñar la debida regulación y protección de las personas que tienen una orientación diferente a la heterosexual. No obstante, hasta la fecha, no se ha cumplido con lo estipulado jurisprudencialmente, dejando un vacío jurídico y un campo de desprotección legal para esta comunidad.

Este es un ejemplo más de los desafíos a los que las sociedades y los gobiernos se enfrentan hoy día, y frente a los cuales, debemos encontrar respuestas justas e inclusivas. Las políticas, leyes y programas de gobierno son la materialización de esas respuestas que deben estar dirigidas a mejorar el bienestar de los ciudadanos en lugar de disminuir o comprometer sus libertades. Estos desafíos, como lo han dicho varios tratadistas, constituyen un gran reto para la creatividad humana, y para la capacidad de un parlamento de representar a un grupo, y al mismo tiempo, hablar en nombre del pueblo y su diversidad.

El primer paso para avanzar en estos desafíos es iniciar un debate público sobre los dilemas políticos que enfrenta el Congreso de la República y ayudar a los ciudadanos a entender, de manera mesurada, la controversia. En el caso que nos convoca, las uniones del mismo sexo han sido objeto de amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional dirigida al reconocimiento de los derechos sociales, patrimoniales y de herencia en igual forma que se les reconoce a las uniones libres de heterosexuales, pero de escasas discusiones en el interior de este parlamento. Bajo estas circunstancias, lo que viene sucediendo hasta la fecha, dada la aclaración proferida por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-051, es que las parejas homosexuales suscriben a través de notario un contrato de unión marital de hecho, para demostrar la existencia de su unión y para el reconocimiento de los derechos adquiridos, a partir de dos años de convivencia.

Este proyecto de ley, que cuenta con antecedentes en su trámite legislativo, busca resolver los vacíos jurídicos y la desprotección legal que ha sido reconocida por el máximo tribunal. Recordemos que el pasado 31 de julio de 2012, el Senador Armando Benedetti radicó ante la Secretaría General del Senado el Proyecto de ley número 47 de 2012 titulado, *por medio de la cual se regula la unión civil entre personas y se dictan otras disposiciones*. Esta iniciativa surtió su trámite en Comisión Primera el 8 de diciembre de 2012, y fue llevado el día 14 de abril ante la plenaria del Senado de la República en donde recibió 17 votos a favor y 51 en contra, por lo que debió ser archivado.

Ahora, sometemos de nuevo el proyecto de ley por medio de la cual se regula la unión civil entre personas del mismo sexo con el fin de llevar a cabo un debate de altura, bajo el respeto a la diversidad y a la diferencia y sobre la base del valor de la igualdad de todas las personas. Sabemos que nos encontramos en un mundo en constante movimiento que introduce nuevos cambios y realidades que provocan apasionados debates en el interior de la célula legislativa. Por eso, bajo el más profundo ejercicio democrático, buscamos a través de este proyecto iniciar un debate intenso, sobre la base de premisas ideológicas, doctrinarias y políticas que expresen la contradicción de los partidos que tienen asiento en el Parlamento.

Es claro que el consenso no será la puerta de entrada en este debate; sin embargo, ese es precisamente el mayor motor de la actividad parlamentaria. En otras palabras, la esencia de la actividad legislativa es precisamente la controversia, el debate abierto y la inclusión de todas las voces. Sin embargo, el disenso como esencia de esta institución democrática debe ser llevado bajo un examen minucioso y con argumentos veraces que permitan explorar todas las alternativas imaginables para diseñar las mejores reglas de convivencia bajo el respeto a la diversidad.

Esperamos que este proyecto provoque un gran debate que supere las expectativas de una audiencia curiosa y trascienda hacia un ejercicio en que todos tomen parte, para defender lo que más profundamente creen y transformar desde ahí las realidades de los colombianos que cada uno representa. Se trata entonces, de la expresión de las convicciones más profundas que se tienen a favor del individuo y de la sociedad, para que con persuasión y respeto marquen el camino de la política y el sentido de nuestra acción.

Apoyamos esta iniciativa del Senador Armando Benedetti, pues creemos que es una manera de superar el déficit de protección reconocido por la Corte Constitucional y proteger a una comunidad que se siente violentada por el ordenamiento jurídico. Así, desde nuestra tradición liberal y democrática, defendemos la igualdad de derechos, defendemos el matrimonio igualitario y defendemos un proceso legal que permita la celebración de uniones civiles entre parejas del mismo sexo. Esta es nuestra única herramienta para mirar al futuro, desde una perspectiva de apertura a reformas legislativas que nos permitan seguir siendo guardianes de las libertades y los derechos que gozamos, en el marco de una atormentada democracia.

VIII. CONCLUSIÓN

En nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate, como viene originalmente, al Proyecto de ley número 141 de 2015 Senado, *por medio de la cual se regula la unión civil entre personas y se dictan otras disposiciones*.

Con toda atención,



JUAN MANUEL GALÁN.

Senador de la República.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2015
SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C, el 5 de agosto de 2014.

Bogotá, D. C., mayo 27 de 2015

Honorable Senador

JIMMY CHAMORRO

Presidente

Comisión Segunda Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva del Senado mediante comunicación de fecha 13 de mayo del presente año y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate ante la Comisión Primera del Senado, del *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C, el 5 de agosto de 2014.*

El Proyecto de ley número 163 de 2015 Senado, de iniciativa gubernamental, fue radicado en la Secretaría General del Senado el 6 de mayo de 2015.

En razón a lo anterior, el siguiente informe de ponencia se presenta como a continuación se describe, identificando la importancia que este proyecto de ley tiene para los intereses nacionales.

1. Antecedentes
2. Sobre la Unión Europea (UE) y las operaciones de gestión de crisis
3. Contenido del Acuerdo entre Colombia y UE
4. Articulado del Proyecto de Ley

1. ANTECEDENTES

El presente Acuerdo fue firmado el pasado 5 de agosto de 2014 por el Ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón, y la Embajadora de la UE en Colombia, María Antonia van Gool, en compañía de los Embajadores europeos acreditados en el país, con el objeto de brindar una base jurídica para regular y facilitar la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis civiles y militares dirigidas por la UE en países terceros.

Cabe resaltar las declaraciones de la Embajadora Van Gool en el momento de firmar el Acuerdo, estableciendo que “Este es un avance muy significativo en el desarrollo de nuestra cooperación en gestión de crisis y reconoce la experiencia específica que Colombia tiene, así como la importancia que ha adquirido el país a nivel regional. De hecho, no hay que olvidar el papel que Colombia ha jugado en la de estabilidad de Haití u otras misiones como la fuerza de emergencia en el Sinaí y la oficina integrada de consolidación de la paz en Sierra Leona”.

Así, con la firma de este Acuerdo, la Unión Europea reconoce a Colombia como uno de sus socios estratégicos más confiables en América Latina, así como las importantes capacidades y experiencia de sus Fuerzas Armadas que pueden ser de gran utilidad en países afectados por diferentes crisis de seguridad, tal como ya lo ha venido demostrando nuestro país mediante la ejecución de diferentes actividades de cooperación en regiones como Centroamérica y el Caribe.

Cabe resaltar que Colombia es el segundo país latinoamericano, después de Chile, en firmar este tipo de acuerdo con la Unión Europea, lo cual es fiel muestra del avance de las relaciones bilaterales entre Colombia y el bloque europeo.

Estos acercamientos se han ido concretando gracias a diferentes visitas oficiales que han tenido lugar desde la visita del ministro Pinzón a Bruselas en junio de 2013, así como del Presidente de la Unión Europea, José Manuel Durao Barroso a Colombia en diciembre de 2013. Estas visitas permitieron la realización de la primera ronda de negociación del texto de dicho Acuerdo en Bruselas en marzo de 2014, en donde se alcanzó un texto de Acuerdo entre las Partes.

**2. SOBRE LA UNIÓN EUROPEA (UE)
Y LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE
CRISIS**

La Unión Europea comenzó en 1958 como una unión meramente económica, pero ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes políticos, desde la ayuda al desarrollo hasta el medio ambiente. Todas sus actividades están fundadas en los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por sus Estados miembros. Estos acuerdos vinculantes establecen los objetivos de la UE en sus numerosos ámbitos de actividad.

Esta Organización es un referente mundial en materia de integración social, política y económica, estableciendo áreas de interés común en materia de moneda única (euro), derechos humanos, igualdad e instituciones que, como el Parlamento Europeo o la Comisión Europea, son ejemplos de unidad regional a los cuales aspiran mecanismos regionales como la propia UNASUR o la OEA, con el valor agregado del gran logro de unificar

bajo objetivos comunes a 28 Estados diferentes entre sí en su historia, lengua, y cultura.

Así, y teniendo en cuenta el proyecto de ley del Acuerdo en referencia, uno de los objetivos de la Unión Europea ha sido el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Con la creación de una política de seguridad común en 2003 y la firma del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 se estableció el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa Común (PCSD).

Como parte de esta Política, la Unión Europea ha proyectado alrededor de 30 misiones internacionales bajo el mandato de las Naciones Unidas para el manejo de crisis en Europa y otras partes del globo, destacándose operaciones en Bosnia, Kosovo, Georgia, Malí, Libia, Congo, Somalia y África Occidental, entre muchas otras.

Así, la Unión Europea ha realizado esfuerzos dirigidos a llevar a cabo operaciones de gestión de crisis, en las que intenta participar en todos los procesos del ciclo de crisis, desde estrategias de prevención hasta la rehabilitación y la reconstrucción durante el posconflicto.

Para esto, los Estados miembros de la Unión Europea han destinado su propio personal militar, civil y policial para atender los requerimientos de seguridad que demandan este tipo de misiones. Al mismo tiempo, la Unión Europea ha celebrado alrededor de 18 acuerdos marco de participación con otras naciones que comparten valores comunes, relacionados con la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional.

Con la firma de este Acuerdo, el Gobierno nacional da cumplimiento a su objetivo de consolidar la participación de la Nación en el escenario internacional, bajo la perspectiva del futuro de las Fuerzas Armadas y del logro de la paz y de la seguridad mundial. Cabe destacar como parte de este objetivo la suscripción de un acuerdo en enero de 2015 con la Organización de Naciones Unidas con el objeto similar de participar en operaciones de mantenimiento de la paz. Así, con la suscripción de estos acuerdos, con Naciones Unidas y con la Unión Europea, se hace evidente la ejecución de una estrategia nacional encaminada a generar espacios para que Colombia pueda compartir sus capacidades y experiencia y lecciones aprendidas en más de 50 años de conflicto y lucha contra amenazas como el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Lo anterior, claro está, bajo el entendido de que los requerimientos de seguridad nacional, seguridad de los ciudadanos y soberanía nacional priman por encima de cualquier tipo de participación internacional.

3. CONTENIDO DEL ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y UE

El presente Acuerdo representa por su contenido un Tratado Internacional que requiere por tanto de ser sometido a aprobación del Congreso

de la República y posterior revisión de la Corte Constitucional, antes de perfeccionarlo mediante la correspondiente ratificación.

Así, de conformidad con los artículos 150 y 241 de la Constitución Política, los tratados celebrados por el Estado colombiano con otros Estados o con organismos internacionales precisan, para el perfeccionamiento del vínculo internacional, de la correspondiente ley aprobatoria expedida por el Congreso de la República y del respectivo examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Cumplido satisfactoriamente el trámite anterior, el Presidente de la República dispone de la potestad de perfeccionar, en cualquier tiempo, el vínculo internacional.

De conformidad con el proyecto de ley, se destaca que el objetivo del precitado Acuerdo consiste en fijar las condiciones generales para la futura participación del Estado Colombiano en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, con el fin de promover, desarrollar y fortalecer los intereses mutuos de paz y seguridad mundial. Cabe resaltar que “el Acuerdo se celebra sin perjuicio de la autonomía de las decisiones de la Unión Europea respecto de las misiones y, a su vez, se fundamenta en la capacidad del Estado colombiano de decidir si participa o no en una operación de gestión de crisis concreta. Así las cosas, y conforme a los lineamientos fijados en el instrumento, la República de Colombia tiene la facultad absolutamente discrecional de aceptar la invitación de la Unión Europea y ofrecer su contribución”.

Así, este Acuerdo establece un marco normativo amplio y suficiente que permitirá el despliegue efectivo de personal de la Fuerza Pública, cobijado por un régimen de privilegios e inmunidades suficiente para garantizar su protección durante el despliegue, así como un marco flexible que permite al Gobierno nacional identificar, establecer y ejecutar los tipos de contribución.

Así las cosas, en el instrumento objeto de estudio se plasman disposiciones relativas al despliegue de personal militar y civil en las diferentes misiones que comanda la Unión Europea, regulando aspectos como el estatus del personal en cada misión, la cadena de mando, el manejo de información clasificada y otros aspectos financieros y administrativos propios de cada operación.

La aprobación del presente Acuerdo permitirá afianzar la relación de cooperación con la UE, elevando los estándares operacionales de nuestras Fuerzas Armadas por vía de interoperabilidad con las fuerzas militares y de seguridad de las principales democracias del planeta, adoptando mejores prácticas y estándares invaluable para el futuro de nuestra Fuerza Pública.

Por último, cabe señalar, como ha sido establecido numerosas veces por el Gobierno nacional, que Colombia no está interesada en tener presen-

cia militar extranjera en su territorio y por lo tanto este acuerdo de ninguna manera contempla esa posibilidad.

4. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C, el 5 de agosto de 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C, el 5 de agosto de 2014, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto a la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo a los honorables senadores de la Comisión Segunda del Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 163 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014.

Cordialmente,


TERESITA GARCIA ROMERO
Senadora de la República

TEXTO DEFINITIVO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2015

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por

el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto a la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Senadores,


TERESITA GARCIA ROMERO
Senadora de la República

C O N T E N I D O

Gaceta número 339 - Miércoles 27 de mayo de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 123 de 2014 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización”, firmado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.....	1
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 137 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 10 días del mes de julio de 2014.....	6
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 141 de 2015 Senado, por medio de la cual se regula la unión civil entre personas y se dictan otras disposiciones.....	14
Ponencia para primer debate y texto definitivo al proyecto de ley número 163 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C, el 5 de agosto de 2014	18