

Sentencia C-170/21

ACUERDO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DE LA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA-Se ajusta a la Constitución

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA- Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Control formal y material

TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Cumplimiento de requisitos constitucionales y legales en su trámite legislativo

CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ÉTNICOS-No se requiere cuando la normatividad no dispone intervención específica a los pueblos o comunidades étnicas

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Jurisprudencia constitucional

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Mandatos

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS- Exigibilidad

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS- Supuesto temporal

(...) la regla de decisión establecida en esta oportunidad debe aplicarse hacia el futuro o de manera prospectiva. Varias razones fundamentan esta conclusión. Primero, la jurisprudencia previa de la Corte -como se indicó- relativa a tratados que confieren beneficios tributarios a sujetos de derecho internacional o al personal diplomático o cooperante, no había referido expresamente la aplicación del requerimiento previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Segundo, su aplicación inmediata puede tener un efecto significativo en la financiación de proyectos de importancia para el Estado colombiano, según ello fue referido en el curso de los debates en el Congreso. Tercero, el diferimiento de la regla a efectos de ser aplicada de ahora en adelante no implica un sacrificio intolerable de intereses constitucionales dado que ello no impide que el impacto fiscal de la aplicación del tratado sea objeto de valoración por parte del Gobierno y el Congreso.

TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Control material

PRECEDENTE EN SENTENCIA SOBRE TRATADO INTERNACIONAL-Disposiciones con identidad de textos o variaciones menores

ACUERDO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DE LA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA-Finalidad

ACUERDO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DE LA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA-Contenido y alcance

ACUERDO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DE LA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA-Medidas de desarrollo

PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL EN RELACIONES EXTERIORES DEL ESTADO-Alcance

ACUERDOS COMPLEMENTARIOS DE TRATADO INTERNACIONAL-Alcance

ACUERDOS O CONVENIOS COMPLEMENTARIOS DE TRATADO INTERNACIONAL-Importancia de la distinción entre los que generan nuevos derechos y obligaciones para los contratantes y los de simple ejecución

EXENCION A TRIBUTO DE ENTIDADES TERRITORIALES EN TRATADO INTERNACIONAL/EXENCION A TRIBUTO DE ENTIDADES TERRITORIALES EN TRATADO INTERNACIONAL-Concesión

El contenido de su doctrina, que hoy se reitera, puede sintetizarse como sigue: (i) la prohibición establecida en el artículo 294 garantiza la autonomía territorial frente a

intervenciones de la Nación; (ii) esa garantía impide que, unilateralmente, el nivel central prive a las entidades territoriales de sus recursos; (iii) un tratado no es el resultado de la simple voluntad del Estado central. Conforme a ello (iv) la inclusión de exenciones en dichos instrumentos facilita las relaciones internacionales y, en esa medida, persigue un propósito constitucional significativo. Sin embargo, (v) dada la relevancia de los intereses protegidos por esa disposición es exigible una regla de armonización en virtud de la cual “la concesión de esas exenciones a los tributos territoriales por medio de un tratado es posible, pero la Nación debe compensar a las entidades territoriales las pérdidas de sus ingresos que puedan derivar de dichas exenciones”.

ACUERDOS DE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES-Jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente LAT-462.

Revisión constitucional de la Ley 2031 de 2020 “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 Cooperación Financiera’, suscrito en Bogotá D.C. el 19 de diciembre de 2016”.

Magistrado Sustanciador:

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., dos (2) de junio de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones, en especial las previstas en el artículo 241.10 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante comunicación de fecha 3 de agosto de 2020, la Secretaria Jurídica de la

Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia autenticada del expediente correspondiente a la Ley 2031 de 2020 “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 Cooperación Financiera’, suscrito en Bogotá D.C. el 19 de diciembre de 2016”, en adelante “Acuerdo de Cooperación”, “Acuerdo” o “Convenio”.

1. Mediante auto de fecha 1º de septiembre de 2020 el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento y dispuso, entre otras cosas, la práctica de varias pruebas relacionadas con el procedimiento de negociación del Acuerdo, así como del procedimiento seguido para su aprobación en el Congreso de la República. Posteriormente se efectuaron varios requerimientos probatorios mediante providencias de fecha 19 de octubre y 18 de noviembre de 2020. Finalmente, mediante auto del 4 de diciembre de 2020 se ordenó continuar con el trámite previsto en el auto que avocó conocimiento¹.

I. TEXTO DE LA LEY OBJETO DE CONTROL Y DEL TRATADO APROBADO

1. La Ley 2031 de 2020 “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 Cooperación Financiera’, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016” se encuentra integrada, principalmente, por tres artículos. Su contenido es el siguiente:

ARTÍCULO 1o. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá, el 19 de diciembre de 2016.

ARTÍCULO 2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera” suscrito en Bogotá, el 19 de diciembre de 2016, 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.

1. El Acuerdo de Cooperación que es objeto de aprobación se reproduce en su integridad como Anexo No. 1.

I. INTERVENCIONES

1. El Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó declarar exequible el Acuerdo de Cooperación celebrado con el Gobierno de Francia y su ley aprobatoria. Indica que ello es lo que corresponde teniendo en cuenta que se cumplieron todos los requisitos de procedimiento y dicho instrumento “consulta los principios y postulados que gobiernan al Estado colombiano y su política exterior”. Esta solicitud se apoya en varias razones.

1. La cooperación internacional constituye una de las herramientas empleadas por los Estados con el objeto de hacer posible su inserción en el sistema internacional. De manera específica, la Cooperación para el Desarrollo “es aquella que busca enfocar y canalizar los esfuerzos internacionales hacia la materialización de acciones e iniciativas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos nacionales del Estado en materia de desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida”. Para el efecto se han implementado diferentes formas de cooperación, entre ellas la financiera. Usualmente se encuentra vinculada “a la aportación de recursos para la realización de proyectos y programas enfocados al desarrollo del Estado receptor” y se concreta en dos modalidades particulares: reembolsable y no reembolsable. La primera implica “una donación de fondos que no obliga al Estado receptor a reintegrar los recursos al Estado donante” mientras que la segunda supone el “otorgamiento de créditos o préstamos, los cuales se benefician de plazos de pago largos, bajos intereses y altos períodos de gracia”. A fin de contribuir a la prosperidad general el Estado ha suscrito varios acuerdos de cooperación con Alemania, Italia, Estados Unidos y la Unión Europea.

1. Mediante la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) el Gobierno Francés canaliza “los recursos técnicos y financieros de los que dispone para contribuir al desarrollo”. En particular, el financiamiento tiene por objeto apoyar programas dirigidos a la reducción de la pobreza, la preservación de los recursos naturales y el desarrollo económico. La referida Agencia ha tenido presencia en un total de 115 Estados “a fin de apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la ejecución de más de 4000 proyectos”.

1. Durante el año 2009 fue posible consolidar una relación con la AFD impulsando “la estructuración de las primeras operaciones de crédito público y la canalización de la asistencia técnica de alto valor agregado a través de instrumentos de donación, intercambio de experiencias y diálogo técnico bilateral de alto nivel”. La financiación que ofrece el Gobierno Francés tiene, entre sus ventajas, (i) la oportunidad de diversificar las fuentes de financiación externa reembolsables de las entidades públicas; (ii) la posibilidad de acceder a sumas significativas de crédito “con condiciones financieras favorables, gracias a la competitividad de sus tasas de interés, plazos y monedas” siendo además factible “realizar operaciones de cobertura de riesgos de moneda y tasa de interés, en línea con los enfoques de sostenibilidad de la deuda pública (...)”. Igualmente, la celebración de este tipo de acuerdos (iii) permite que el Estado acceda a plataformas internacionales facilitando a Colombia la disponibilidad “de asesoría, acceso a la información, expertos y asistencia técnica”. Además de ello, (iv) la celebración de este tipo de acuerdos contribuye a la “capacidad técnica y financiera para acceso de las entidades públicas colombianas a los fondos financieros no reembolsables de AFD, de la Unión Europea (UE) o de otros organismos financieros internacionales” haciendo posible acceder a la “[o]ferta de financiamiento a entidades públicas sin que necesariamente exista la garantía soberana”.

1. El Acuerdo fue suscrito por la Ministra de Relaciones Exteriores y por ello -con fundamento en lo dispuesto en el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados- “no requirió presentar plenos poderes para su suscripción”. A su vez, en concordancia con lo previsto en el artículo 150.16 fue objeto de aprobación ejecutiva por parte del Presidente de

la República quien, además, dispuso someterlo a consideración del Congreso de la República. Inició su trámite en el Senado por la presentación que del mismo hicieron los ministros competentes -Ministra de Relaciones Exteriores y Ministro de Hacienda y Crédito Público- y cumplió con los requisitos previstos en las disposiciones relevantes.

1. El instrumento bajo análisis tiene por objeto establecer un marco jurídico de cooperación financiera entre Francia y Colombia con el propósito de financiar “Actividades de Desarrollo”. Bajo esa perspectiva “es un convenio marco que define los principios y parámetros generales para la ejecución de proyectos de cooperación financiera reembolsable y no reembolsable”. La Corte “ha reconocido la importancia de los acuerdos marco en materia de cooperación, pues estos obran como una plataforma para negociar asuntos específicos que serán objeto de tratados posteriores”. Ha advertido además que tales acuerdos “permiten el cumplimiento efectivo de los esfuerzos de integración y desarrollo económico entre los Estados (...)”. Así las cosas “está directamente relacionado con lo dispuesto en los artículos 226 y 227 dado que promueve la internacionalización e integración de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas entre los Estados”.

1. El Acuerdo se encuentra compuesto por 15 disposiciones. Luego de definir su objeto en el artículo 1º, se establecen las bases de la cooperación en el artículo 2º indicando, entre otras cosas, “cuáles son las entidades competentes y sus obligaciones en el marco del tratado”. Según lo allí dispuesto “el Ministerio de Relaciones Exteriores actúa como órgano con competencia en el diseño y ejecución de la política exterior” lo que concuerda “con las funciones asignadas al Ministerio de conformidad con el Decreto 869 de 2016”. A su vez a “la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC –Colombia, se le asignan las funciones propias de su competencia de conformidad con el Decreto 4152 de 2011”. Finalmente, en lo relativo a la cooperación financiera reembolsable prevé “que las entidades competentes serán el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el Departamento Nacional de Planeación” lo que se ajusta a lo previsto en “los artículos 339, 343 y 344 de la Constitución Política”.

1. El artículo 3º consagra un grupo de definiciones a fin de “diferenciar entre los procedimientos e instrumentos jurídicos necesarios para formalizar la cooperación financiera reembolsable de los requeridos para la cooperación financiera no reembolsable”. Cabe indicar que una de las expresiones que se precisa es la correspondiente a “los acuerdos de medidas” los cuales define como “instrumentos de derecho internacional firmados por las Partes de conformidad con el artículo 4 del presente Acuerdo”. Tal y como lo ha previsto la Corte, es posible “suscribir acuerdos de procedimiento simplificado (...) con la finalidad de ejecutar o desarrollar de forma concreta las cláusulas sustantivas de un tratado solemne, sin exceder, desbordar o crear nuevas obligaciones a las ya definidas en ese tratado”. Bajo esta perspectiva y a fin “de dotar de mayor agilidad y eficacia a los acuerdos” se señala “la posibilidad de que se celebren acuerdos de medidas con el fin de desarrollar y especificar los proyectos de cooperación financiera (reembolsable o no reembolsable) en los cuales las partes trabajarán de forma conjunta”. En este sentido, el artículo 4º delimita el alcance de tales acuerdos previendo, además, “la necesidad de suscribir acuerdos de ejecución, que pueden ser Convenios de Préstamo o Convenios de Aportación Financiera, según el tipo de cooperación”. Tales acuerdos -según lo señaló la sentencia C-812 de 2014- “serán firmados por las entidades competentes en el marco exclusivo de sus funciones y no comprometerán al Estado in toto”.

1. A continuación, los artículos 5º y 6º señalan las formas de financiación y las obligaciones a cargo del Gobierno de la República de Francia. Luego de ello, el artículo 7º define las obligaciones a cargo del Estado colombiano señalando, entre otras, “exenciones tributarias de carácter nacional” que resultan compatibles con lo dispuesto en el artículo 294 de la Carta. Seguidamente, en el artículo 8º se regula lo relativo a los convenios de préstamo indicando los eventos en los cuales se requiere la garantía de la Nación. En el Acuerdo se resaltan “dos casos de convenios de préstamo: 1) entidad pública diferente a la República de Colombia que cuente con garantía soberana; 2) entidad pública distinta de la República de Colombia, que no cuente con garantía soberana” estableciendo que en el caso de la cooperación no reembolsable “la Entidad Ejecutora Colombiana garantizará a la Entidad Ejecutora Francesa el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Convenios de Aportación Financiera”. De acuerdo con lo previsto en el artículo 9º será posible “sustituir las medidas de desarrollo con previo consentimiento de las partes”.

1. En lo demás, el artículo 10 determina “cada uno de los privilegios e inmunidades que tendrá el personal cooperante, el Director y Subdirector de la AFD, vinculados al Gobierno de la República Francesa”. Precisa también “que el ‘personal cooperante’, incluido el representante de la AFD, gozará de los privilegios e inmunidades previstos para el personal técnico y administrativo en la ‘Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas’ de 1961”. Establece el artículo 11 “la necesidad de notificar al Gobierno de la República de Colombia previo al aumento de efectivos del personal cooperante” así como su deber, en el artículo 12, de cumplir “la legislación vigente en el territorio colombiano”.

1. El artículo 13 establece “que el ‘Acuerdo entre los Gobiernos de la República Francesa y Colombia para el establecimiento de la Agencia Francesa de Desarrollo, y PROPARCO’, celebrado el 18 de abril de 2012, no entrará en vigor; el artículo 14 “define el mecanismo para la resolución de controversias que surjan”; y el artículo 15 consagra “las disposiciones finales, alusivas a la entrada en vigor, modificaciones, duración y terminación del presente Acuerdo”.

1. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña presenta a la Corte varias solicitudes. A su juicio, este tribunal “debe abordar a profundidad si el anuncio previo al Senado en pleno fue hecho en debida forma”. Expresa que “[a]unque dicho anuncio figura explícitamente en el Acta de la Sesión (ver página 24 de la Gaceta del Congreso del 28 de febrero de 2020) no está claro por qué el proyecto de ley aprobatoria figura también en el orden del día para lectura de ponencia y consideración en segundo debate (ver página 11 de la Gaceta precitada), dejando la duda de si ya había sido anunciado el proyecto en una sesión anterior con el fin de figurar en el orden del día para lectura de ponencia y consideración en segundo debate”. Igualmente solicita a la Corte “hacer la salvedad de no haberse realizado un control integral al trámite de la ley objeto de revisión debido a la falta de documentación en el expediente acerca de la fase de negociación del acuerdo de la referencia”.

1. Señala que el control constitucional a cargo de la Corte debe atender la sentencia C-812

de 2014 en la que examinó un acuerdo de cooperación semejante. Indica que procede declarar la exequibilidad del Acuerdo sujetándolo a varias condiciones que enuncia ampliamente en la intervención. Pide también, entre otras cosas, que se advierta al Ministerio de Relaciones Exteriores “el deber de enviar los documentos sobre la etapa negociadora de los diferentes tratados susceptibles de revisión constitucional en aras de realizar el control integral de los mismos y también dejar en claro para futuros tratados de Cooperación Financiera frente a los cuales estimen las partes tomar como base el de la referencia o el suscrito con la República Federal Alemana las condiciones de exequibilidad expuestas”.

I. PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. La Procuradora General de la Nación solicita a la Corte que se declare la exequibilidad del Acuerdo de Cooperación, así como de la Ley 2031 de 2020.

1. La etapa correspondiente a la celebración del Acuerdo de Cooperación satisfizo las exigencias relativas a la “Fase Pre-parlamentaria” dado que el instrumento fue suscrito por la Ministra de Relaciones Exteriores y objeto de aprobación ejecutiva por parte del Presidente de la República. Igualmente, el proyecto fue radicado ante el Senado por parte de los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1. También se cumplieron las condiciones exigibles del trámite en el Congreso, en particular las relativas a la publicidad de las ponencias, a la aprobación del proyecto en comisiones y plenarias, a los anuncios para la votación del proyecto, al plazo que debe transcurrir entre cada uno de los debates y al término máximo de aprobación. Lo propio ocurrió con las exigencias que se adscriben a los principios de consecutividad e identidad flexible.

1. El propósito del Acuerdo resulta compatible con la Constitución dado que, al tiempo que no afecta la soberanía nacional, materializa los mandatos de internacionalización e integración (Art. 226 y 227). La regla de sujeción a los principios de derecho internacional debe entenderse -siguiendo lo señalado en la sentencia C-812 de 2014- en el sentido de que se refiere a aquellos que hubieren sido aceptados por el Estado Colombiano. El artículo 2º también respeta la Carta Política y, en particular, concuerda con lo establecido en los artículos 339, 343 y 344 respecto de la ejecución de proyectos de inversión y la dirección general de la economía.

1. Las definiciones contempladas en el artículo 3º se encuentran en consonancia con la Constitución. Sin embargo, las expresiones “Acuerdo de medidas”, “Acta Final de los mecanismos de Consulta sobre Cooperación Financiera” y “Acuerdos de Ejecución” son admisibles solo en cuanto (i) pretendan ejecutar o desarrollar las cláusulas sustantivas del Acuerdo y (ii) se suscriban por las entidades que tengan competencia para ello.

1. No se oponen a la Constitución los contenidos de los artículos 4º al 9º. Se ajustan a los principios que rigen las relaciones internacionales, no afectan tributos territoriales ni las competencias del Gobierno Nacional o del Banco de la República. Lo mismo ocurre con los artículos 10 y 11 al establecer el régimen de privilegios e inmunidades.

1. A la misma conclusión se arriba respecto de los artículos 12, 14 y 15 dado que se ajustan a los principios que rigen las relaciones internacionales. Finalmente, lo dispuesto en el artículo 13 no desconoce la Constitución al tratarse de un acto soberano de los Estados que habían suscrito un convenio anterior.

I. CONSIDERACIONES

Competencia

1. Según lo establecido en el artículo 241.10 de la Constitución, la Corte es competente para juzgar la constitucionalidad del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera, suscrito en Bogotá D.C. el 19 de diciembre de 2016” así como la Ley 2031 de 2020 aprobatoria del mismo.

Alcance del control constitucional y método de la decisión

1. Con fundamento en lo dispuesto en el numeral 241.10 la jurisprudencia constitucional ha establecido que el control constitucional previsto en dicha disposición (i) es posterior a la adopción de la ley aprobatoria y previo a la ratificación del tratado; (ii) comprende los contenidos del tratado y la ley que lo aprueba; (iii) abarca el examen del cumplimiento de las condiciones formales y sustantivas de validez; (iv) es automático puesto que se activa por la remisión que a la Corte realiza el Presidente de la Republica; (v) hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta puesto que cierra el debate sobre su validez; y (vi) cumple una función preventiva.

1. Ha reiterado este tribunal, recientemente, que “el control a cargo de la Corte se divide en dos grandes partes”². La primera de ellas comprende un examen formal que tiene por objeto valorar el “proceso de formación del instrumento internacional, así como el trámite legislativo adelantado en el Congreso de la República”³. La segunda corresponde a un examen material cuyo propósito consiste en determinar si las disposiciones de la ley y del tratado son compatibles con los contenidos sustantivos de la Carta. Bajo esa perspectiva “se trata de un estudio eminentemente jurídico que no se ocupa de revisar las ventajas u oportunidades prácticas del tratado a nivel económico o social, ni tampoco su conveniencia política”⁴.

1. La Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente describirá el trámite de suscripción del tratado, su proceso de aprobación en el Congreso de la República y la sanción presidencial (Primera Sección). Luego analizará el cumplimiento de los requisitos constitucionales aplicables a tales trámites (Segunda Sección). Finalmente establecerá si las disposiciones del tratado y de la ley aprobatoria son compatibles con los contenidos sustantivos de la Constitución (Tercera Sección).

PRIMERA SECCIÓN: descripción del trámite de suscripción del Convenio, aprobación en el Congreso y sanción presidencial de la Ley 2031 de 2020

* Fase previa gubernamental

1. La Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó que el Convenio “fue suscrito por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores, señora María Ángela Holguín Cuéllar, quien por su cargo contaba con plena capacidad jurídica para suscribir este tipo de instrumentos y por ende no requería de la expedición de Plenos Poderes para tal fin”. Preciso que ello era así teniendo en cuenta “lo dispuesto en el artículo 7º de la ‘Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados’ del 23 de mayo de 1969”. A su vez, el Presidente de la República dispuso la aprobación ejecutiva el día 26 de abril de 2018 ordenando someter a consideración del Congreso el Convenio correspondiente⁵.

* Trámite de aprobación de la ley y el Acuerdo de Cooperación en el Congreso de la República

A. Publicación del proyecto de ley

1. El proyecto de ley se publicó en la Gaceta del Congreso 597 de fecha 10 de agosto de 2018 (Págs. 1 a 13) identificándose como “No. 80 Senado”. Fue presentado por la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Hacienda y Crédito Público el día 6 de agosto del mismo año, según se desprende de la constancia secretarial publicada en la página 13 de la referida gaceta.

A. Comisión Segunda del Senado de la República

a. Ponencia para primer debate

1. La ponencia para primer debate, de fecha 31 de octubre de 2018, fue publicada el 16 de noviembre de 2018 en la Gaceta del Congreso No. 992 (Págs. 21 a 27).

a. Anuncio para la discusión y votación en primer debate

“Señor Presidente, honorables Senadores, por instrucciones de la Mesa Directiva, me permito anunciar proyectos de ley para la próxima sesión de la Comisión:

- Proyecto de ley número 80 de 2018 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 Cooperación Financiera, suscrito en Bogotá, el 19 de diciembre de 2016. Autores: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar y Ministro de Hacienda, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría. Ponente: honorable Senadora Ana Paola Agudelo García

(...)

Le informo señor Presidente, han sido anunciados los proyectos de ley (...).”

a. Discusión y votación en primer debate

1. En la sesión de la Comisión Segunda del Senado realizada el día 4 de diciembre de 2018 fue aprobado el proyecto, tal y como consta en el Acta No. 13 publicada en la Gaceta 145 de 2019 (Págs. 27, 30 a 33). A continuación, se sintetizan los principales hechos que de allí se desprenden.

* Decisión sobre la proposición con la que termina la ponencia

1. Previa presentación del proyecto de ley por parte de la Coordinadora Ponente⁶, el Secretario de la Comisión leyó la proposición con la que termina la ponencia⁷. Los resultados de la votación fueron los siguientes:

Comisión Segunda del Senado

Objeto de la votación

Proposición con la que termina el informe de ponencia

Número de participantes en la votación

10

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 108

No: 09

Resultado

Aprobada

Indica el acta: “Le informo señor Presidente, han votado diez (10) honorables Senadores por el SI, ningún Senador por el NO, en consecuencia ha sido aprobada la proposición final con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 80 de 2018 Senado”.

* Decisión sobre la omisión de lectura del articulado y sobre el articulado

1. Luego se sometió a consideración la omisión de lectura de los artículos del proyecto de ley, así como tales artículos. Los resultados de la votación fueron los siguientes:

Comisión Segunda del Senado

Objeto de la votación

Omisión de lectura del articulado y artículos

Número de participantes en la votación

10

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 1010

No: 011

Resultado

Aprobada

El acta indica: “Le informo señor Presidente, que han votado diez (10) honorables Senadores, por el SÍ, ningún Senador por el NO, en consecuencia, ha sido aprobada la omisión de la lectura del articulado y el articulado del Proyecto de ley número 80 de 2018 Senado”.

* Decisión sobre el título del proyecto y la continuación con el segundo debate.

1. Se dio lectura al título del proyecto y se sometió a votación dicho título, así como “el querer de los Senadores que este tenga segundo debate”. Los resultados de la votación fueron los siguientes:

Comisión Segunda del Senado

Objeto de la votación

Título del proyecto y continuación a segundo debate

Número de participantes en la votación

10

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 1012

No: 013

Resultado

Aprobada

Señala el acta: “(...) han votado diez (10) honorables Senadores por el SÍ, ningún Senador por el NO, en consecuencia, ha sido aprobado el título del Proyecto de ley número 80 de 2018 Senado y el querer de los Senadores que este tenga segundo debate”.

a. Publicación del texto aprobado en la comisión segunda del Senado

1. El texto aprobado fue publicado en la Gaceta 167 del 29 de marzo de 2019 (Págs. 34 a 35).

A. Trámite en la plenaria del Senado de la República

a. Ponencia para segundo debate

1. La ponencia para segundo debate del proyecto de ley, de fecha 27 de marzo de 2019, fue publicada el 29 de marzo de 2019 en la Gaceta 167 (págs. 27 a 34).

a. Anuncio para discusión y votación en plenaria

1. El anuncio para la votación del proyecto fue realizado el día 5 de agosto de 2019 según consta en el Acta No. 5, publicada en la Gaceta 111 de 2020 (Págs. 23 a 25). Se llevó a efecto por la secretaría, previa solicitud del Presidente:

“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. Señor Presidente el siguiente punto son anuncios de proyectos, los proyectos para la siguiente sesión plenaria señor Presidente son los siguientes, para ser considerados y votados en la sesión plenaria siguiente (...)

Proyecto de ley número 80 de 2018 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 Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016. (...)

Están leídos los diferentes proyectos señor Presidente para ser debatidos y votados en la próxima sesión plenaria”¹⁴.

a. Discusión y votación en segundo debate

1. La discusión y votación del proyecto de ley tuvo lugar en la plenaria del Senado en la sesión del día 12 de agosto de 2019, según consta en el Acta No. 06 publicada en la Gaceta del Congreso No. 112 de 2020 (Págs. 29 a 33). Del contenido de ese documento se extraen los siguientes hechos.

* Votación del impedimento manifestado por la senadora Soledad Tamayo Tamayo

1. El secretario procede a la lectura del impedimento de la senadora Soledad Tamayo Tamayo, fundado en su parentesco en primer grado de afinidad con una persona de nacionalidad francesa residente en Colombia. Luego de la sugerencia de la ponente de negar el impedimento¹⁵ se procede a su votación. Los resultados fueron los siguientes:

Plenaria del Senado

Objeto de la votación

Impedimento de la senadora Soledad Tamayo Tamayo

Número de participantes en la votación

77

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 716

No: 7017

Resultado

Aprobada

Indica el Acta: "En consecuencia, ha sido negado el impedimento presentado la honorable Senadora Soledad Tamayo Tamayo, al proyecto de ley número 80 de 2013 Senado"18.

* Votación de la proposición positiva con la que termina el informe

1. Iniciada la discusión se sometió a consideración la proposición positiva con la que terminaba la ponencia. El resultado de la votación fue el siguiente:

Plenaria del Senado

Objeto de la votación

Proposición positiva con la que termina el informe

Número de participantes en la votación

75

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 7419

No: 0120

Resultado

Aprobada

Indica el acta: "En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el

informe de ponencia del proyecto de ley número 80 de 2018 Senado”²¹.

* Votación de la omisión de lectura del articulado, el bloque del articulado, el título y su tránsito como proyecto de ley

1. A continuación, se consideró la omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, el título y el tránsito del proyecto de ley. Según consta en el acta se formularon sucesivamente las preguntas y se sometieron a votación conjuntamente²². El resultado de la votación se sintetiza en el siguiente cuadro:

Plenaria del Senado

Objeto de la votación

Omisión de lectura del articulado, articulado en bloque, título y el tránsito del proyecto de ley

Número de participantes en la votación

76

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 7623

No: 0024

Resultado

Aprobada

Se indica en el acta: “En consecuencia, ha sido aprobada la omisión de la lectura del articulado, del bloque del articulado, título y que surta su tránsito en la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley número 80 de 2018 Senado”²⁵.

a. Publicación del texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado de la República

1. El texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado se publicó en la Gaceta del Congreso 820 del 9 de septiembre de 2019 (Pág. 8).

A. Trámite en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes

a. Ponencia para tercer debate

1. La ponencia para tercer debate suscrita por los representantes a la Cámara Juan David Vélez Trujillo, Alejandro Carlos Chacón Camargo y Jaime Felipe Lozada de fecha 15 de octubre de 2019, fue publicada el 24 de octubre de ese mismo año en la Gaceta del Congreso No. 1038 (Págs. 13 a 24).

a. Anuncio para la discusión y votación en tercer debate

1. El anuncio del proyecto consta en el Acta No. 13 del 30 de octubre de 2019 publicada en la Gaceta 754 de 2020 (Pág. 14). Según el acta referida, el anuncio se llevó a efecto por parte de la secretaría indicando:

“Quinto. Anuncio de proyectos, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003. (...)

Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 080 de 2018 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 Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016. (...)

a. Discusión y votación en tercer debate

1. En la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara fue aprobado el proyecto, tal y como consta en el Acta No. 14 de fecha 6 de noviembre de 2019 que consta en la Gaceta 418 de 2020 (Págs. 5 a 47). A continuación, se sintetizan los principales hechos que de allí se desprenden.

* Decisión sobre la proposición con la que termina la ponencia

1. Por instrucciones del presidente de la Comisión Segunda, la Secretaría de la Cámara llevó a cabo la lectura de la proposición positiva con la que termina la ponencia. El resultado de la votación fue el siguiente:

Comisión Segunda de la Cámara

Objeto de la votación

Proposición positiva con la que termina la ponencia

Número de participantes en la votación

14

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 1426

No: 0027

Resultado

Aprobada

Luego de ello se indica en el Acta: "Señor Presidente, han votado 14 honorables Representantes y todos han votado por el sí, ninguno por el no. Ha sido aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia"²⁸.

* Decisión sobre los artículos del proyecto de ley

1. Después de la intervención de los senadores ponentes, la Secretaría dio lectura de los tres artículos del proyecto de la ley y se procedió a su votación²⁹. Los resultados de la votación fueron los siguientes:

Comisión Segunda de la Cámara

Objeto de la votación

Artículos del proyecto de ley

Número de participantes en la votación

13

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 1330

No: 0031

Resultado

Aprobada

Indica el acta: "Señor Presidente, han votado 14 honorables Representantes, trece (13) votos por el sí, ninguno por el no, en consecuencia, ha sido aprobado el articulado del proyecto de ley"32.

* Decisión sobre el título del proyecto y si debe continuar con su aprobación y ser ley de la República

1. Antes de la votación del título y de la pregunta acerca de si debía continuar con la aprobación y ser ley de la república, intervinieron varios funcionarios del Gobierno Nacional y algunos de los ponentes. Concluido ello se leyó el título del proyecto y se dispuso la votación. Los resultados fueron los siguientes:

Comisión Segunda de la Cámara

Objeto de la votación

Decisión sobre el título del proyecto y si debe continuar con su aprobación y ser ley de la republica

Número de participantes en la votación

14

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 1433

No: 0034

Resultado

Aprobada

El acta indica: "Señor Presidente, han votado catorce (14) honorables Representantes, (14)

votos por el sí, ninguno por el no, en consecuencia, ha sido aprobado el título y la pregunta”³⁵.

a. Publicación del texto aprobado en la comisión segunda de la Cámara

1. El texto aprobado fue publicado el 18 de noviembre de 2019 en la Gaceta 1115 (Págs. 20 y 21).

A. Trámite en la plenaria de la Cámara de Representantes

a. Ponencia para cuarto debate

1. La ponencia para cuarto debate, de fecha 13 de noviembre de 2019 se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso 1115 del 18 de noviembre de 2019 (págs. 8 a 19)³⁶.

a. Anuncio para discusión y votación en plenaria

1. El anuncio para la votación del proyecto fue realizado el día 19 de noviembre de 2019, según consta en el Acta No. 101 publicada en la Gaceta 986 de 2020 (Págs. 47 a 48). Se llevó a efecto por el subsecretario, previa solicitud del Presidente:

“Se anuncian para la próxima Sesión los siguientes proyectos de ley, o cuando se tramiten proyectos de ley y actos legislativos, será para el día de mañana 20 de noviembre de 2019.

Subsecretario General, Raúl Enrique Ávila Hernández:

Se anuncian los siguientes proyectos de ley y Actos Legislativo para la Sesión del día 20, miércoles 20 de noviembre de 2019, o para la siguiente sesión donde se debatan y voten Proyectos de ley o Acto Legislativo. (...)

Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado (...)

Señor Presidente, han sido anunciados los proyectos de ley y acto legislativos para la siguiente Sesión Plenaria”.

a. Discusión y votación en segundo debate

1. La discusión y votación del proyecto se desarrolló en la plenaria de la Cámara en la sesión del día 20 de noviembre de 2019 según consta en el Acta No. 102 publicada en la Gaceta del Congreso No. 705 de 2020 (Págs. 52 a 57). Del contenido de ese documento se extraen los siguientes hechos.

* Votación de la proposición positiva con la que termina el informe

1. Iniciada la discusión se sometió a consideración la proposición positiva con la que terminaba la ponencia. El resultado de la votación fue el siguiente:

Plenaria de la Cámara de Representantes

Objeto de la votación

Proposición positiva con la que termina el informe

Número de participantes en la votación

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 9137

Resultado

Aprobada

Indica el acta: “Ha sido aprobado el informe de ponencia señor Presidente, este proyecto consta de 3 artículos sin ninguna proposición, señor Presidente”³⁹.

* Discusión y votación de los artículos

1. El presidente de la Cámara indica que se encuentra “[e]n consideración el articulado leído, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, abra el registro Secretario”. A continuación, el Secretario General indica que “[s]e abre el registro para votar, el articulado en bloque como viene en el informe de ponencia de este acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa”. El resultado de la votación se sintetiza en el siguiente cuadro:

Plenaria de la Cámara de Representantes

Objeto de la votación

Votación de los artículos

Número de participantes en la votación

97

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 9740

No: 0041

Resultado

Aprobada

Indica el acta: “La votación final es como sigue. Por el sí, 85 votos electrónicos, 12 manuales para un total por el sí, de 97 votos. Por el no, 0 votos electrónicos 0 votos manuales. Ha sido aprobado el articulado, señor Presidente, de manera nominal”⁴².

* Votación del título y que el proyecto se convierta en ley de la República

1. Seguidamente se pone a consideración el título del proyecto y la pregunta relativa a si la Cámara de Representantes estaba de acuerdo con que fuera ley de la República. El resultado de la votación se sintetiza en el siguiente cuadro:

Plenaria de la Cámara de Representantes

Objeto de la votación

Votación del título y de la decisión de que sea ley de la República

Número de participantes en la votación

98

Sentido de la votación de los congresistas

Si: 9843

No: 0044

Resultado

Aprobada

Indica el acta: “Se cierra el registro y la votación es como sigue. Por el sí, 86 votos, electrónicos y 12 manuales, para un total por el sí, de 98 votos. Por el no, 0 votos electrónicos, 0 votos manuales. Ha sido aprobado el título y la pregunta de este tratado”⁴⁵.

a. Publicación del texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes

1. El texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara se publicó en la Gaceta del Congreso 1138 del 28 de noviembre de 2019 (Págs. 10 y 11).

* Sanción presidencial

1. El texto fue sancionado el día 27 de julio de 2020 mediante la suscripción por el Presidente de la República, la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Fue publicado ese mismo día en el Diario Oficial No. 51388. A su vez, en cumplimiento del artículo 241.10 se remitió a la Corte el quinto día hábil siguiente, esto es, el día 3 de agosto de 2020.

SEGUNDA SECCIÓN: análisis constitucional del procedimiento

1. Conforme a lo establecido por la jurisprudencia de este tribunal, el control orientado a establecer la regularidad del procedimiento de la aprobación de un tratado debe ocuparse de valorar tres etapas: la fase previa gubernamental, el trámite de aprobación en el Congreso y la sanción presidencial⁴⁶. Procede en esa dirección la Corte.

a. Cumplimiento de las exigencias de la fase previa

1. En la valoración de esta fase, a cargo del Gobierno Nacional, es necesario establecer la competencia de quien suscribió el tratado, la garantía del derecho a la consulta previa y la aprobación ejecutiva del Presidente de la República. En este caso, ninguno de tales requerimientos se desconoció.

1. La jurisprudencia ha definido que el control de tratados incluye la verificación de la adecuada representación del Estado en su suscripción. Para ello debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 189.2 de la Constitución y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El artículo 7.2.a de dicho instrumento prevé que “[e]n virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado (...) los (...) Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado”. En desarrollo de lo allí dispuesto la Ministra de Relaciones Exteriores suscribió el Acuerdo de Cooperación.

1. La realización de la consulta previa es exigible cuando una medida legislativa afecta directamente a las comunidades titulares de ese derecho -Convenio 169 de la OIT-. Esta Corporación ha definido que ello ocurre cuando se trata de una regulación sobre “asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, siendo de carácter general, tienen incidencia verificable en la conformación de su identidad”⁴⁷.

1. Ni la materia del tratado bajo examen, ni las reglas que lo integran encuadran en tal supuesto. En efecto, el tratado -sin aludir a comunidad étnica alguna- fija las condiciones bajo las cuales tendrá lugar la cooperación financiera. Se limita entonces a establecer un marco general al amparo del cual será concretada dicha cooperación. Así las cosas, no se constata incidencia alguna en la conformación de la identidad de las comunidades étnicas.

1. Tercero, tal y como se indicó anteriormente (supra 5), el Presidente de la República dispuso someter al Congreso la aprobación del tratado.

a. Cumplimiento de las condiciones exigidas en el trámite legislativo

1. Para establecer si el procedimiento de aprobación de la ley satisfizo las exigencias previstas en la Constitución y en la Ley 5 de 1992, debe verificarse el cumplimiento de las exigencias relevantes en el siguiente orden: (i) inicio del debate en la Comisión Segunda del Senado de la República; (ii) publicación del proyecto de ley, de las ponencias para los debates y de los textos aprobados; (iii) realización de los anuncios para discusión y votación de los proyectos; (iv) aprobación del proyecto en las comisiones y en la plenaria de las cámaras en votación nominal, pública y por mayoría simple; (v) cumplimiento de los términos fijados para la realización de los debates así como la aprobación del proyecto en no más de dos legislaturas; y (vi) respeto a los principios de identidad flexible y consecutividad. A continuación se describe el alcance de cada uno de los requisitos y, posteriormente, se examina su concordancia con lo ocurrido en el trámite de aprobación del proyecto de ley.

* El inicio del trámite legislativo en el Senado de la República

1. El artículo 154 de la Constitución prescribe que los proyectos de ley que se refieran a relaciones internacionales deben iniciar su trámite en el Senado. A su vez, el artículo 142 establece que la ley determinará el número de comisiones permanentes, así como las materias de las que cada una debe ocuparse⁴⁸. En desarrollo de tal competencia, la Ley 3ª de 1992 estableció que la Comisión Segunda conocerá, entre otras materias, de las relativas a la política internacional y a los tratados públicos.

1. Como se desprende de los antecedentes legislativos, la aprobación de la Ley 2031 de 2020 cumplió tales requisitos dado que, luego de la presentación por parte del Gobierno Nacional, inició su trámite en la Comisión Segunda del Senado de la República.

* La publicidad del proyecto de ley, de las ponencias para cada uno de los debates y de los textos aprobados

1. La Constitución prevé que ningún proyecto será ley sino ha sido publicado por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva (art. 157). A su vez, el Reglamento del Congreso prevé que tanto el proyecto como las ponencias deben publicarse en la Gaceta del Congreso (arts. 130, 156 y 157 de la Ley 5 de 1992). La publicación tuvo lugar como se resume en el siguiente cuadro.

Gaceta

Páginas

Acto publicado

597/2018

1 a 13

Proyecto de ley y exposición de motivos.

992/2018

21 a 27

Ponencia para debate en la Comisión Segunda del Senado.

167/2019

34 y 35

Texto aprobado por la Comisión Segunda del Senado.

167/2019

27 a 34

Ponencia para debate en la Plenaria del Senado.

820/2019

8

Texto aprobado por la Plenaria del Senado.

1038/2019

13 a 24

Ponencia para debate en la Comisión Segunda de la Cámara.

1115/2019

20 y 21

Texto aprobado por la Comisión Segunda de la Cámara.

1115/2019

8 a 19

Ponencia para debate en la Plenaria de la Cámara.

10 y 11

Texto aprobado por la Plenaria de la Cámara.

1. De acuerdo con lo expuesto los requerimientos de publicidad fueron debidamente

satisfechos.

* La realización de los anuncios para la discusión y votación del proyecto

1. Conforme lo establece el inciso final del artículo 160 de la Carta, tal y como fue modificado por el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003, “[n]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado”. En concordancia con ello, la misma disposición prescribe que “[e]l aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

1. En jurisprudencia reiterada, este tribunal ha precisado las reglas relativas al deber de anunciar indicando (i) que no impone “el uso de expresiones lingüísticas determinadas” de manera que “lo importante es que tengan la entidad suficiente para transmitir inequívocamente la intención de someter a votación un determinado proyecto”; (ii) exige determinar “la sesión futura en que tendrá lugar la votación del proyecto” sin que resulte “necesario indicar la fecha exacta en que habrá de realizarse la votación, siempre que sea determinable”; y (iii) no se desconoce “cuando a pesar de no efectuarse la votación en la fecha prevista, finalmente ésta se realiza en la primera ocasión en que vuelve a sesionarse”⁴⁹.

1. Las condiciones de realización de los anuncios se cumplieron en este caso. En general, se realizaron antes de cada votación, mediante el uso de fórmulas que indicaban el día en que tendría lugar y la misma se desarrolló en las fechas anunciadas. El siguiente cuadro resume la información relevante:

Gaceta y páginas

Anuncio

Gaceta y páginas

Discusión y aprobación

Sesiones de la comisión segunda del Senado

145/2019

(9 y 20)

Realizado en la sesión del día 27 de noviembre de 2018 según consta en el Acta No. 12 utilizando la fórmula: “para la próxima sesión de la Comisión”.

145/2019

(27, 30 a 33)

Tuvo lugar en la sesión siguiente, -el día 4 de diciembre de 2018- según consta en el Acta No. 13.

Sesiones de la plenaria del Senado de la República

111/2020

(23 a 25)

Realizado en la Plenaria del Senado el día 5 de agosto de 2019 según consta en el Acta No. 5, empleando la fórmula: “se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión”.

112/2020

(87 a 102)

Tuvo lugar en la sesión siguiente -el día 12 de agosto de 2019- según consta en el Acta No. 6.

Sesiones de la comisión segunda de la Cámara

754/2020

(Pág. 14)

Realizado en la sesión del día 30 de octubre de 2019 según consta en el Acta No. 13 formulando el anuncio, sin indicar una fecha particular.

418/2020

(5 a 47)

Tuvo lugar en la sesión siguiente -el día 6 de noviembre de 2019- según consta en el Acta No. 14

Sesión de la plenaria de la Cámara de Representantes

986/2020

(47 y 48)

Realizado en la Plenaria de la Cámara el día 19 de noviembre de 2019 según consta en el Acta No. 10, utilizando la siguiente fórmula: “Se anuncian los siguientes proyectos de ley y Actos Legislativo para la Sesión del día 20, miércoles 20 de noviembre de 2019, o para la siguiente sesión donde se debatan y voten Proyectos de ley o Acto Legislativo (...)”.

(52 a 57)

Tuvo lugar el día 20 de noviembre de 2019 según consta en el Acta No. 102.

1. Debe la Corte precisar una cuestión particular relacionada con el anuncio realizado el día 30 de octubre de 2019 en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. De acuerdo

con el acta de ese día, la Secretaría de dicha comisión indicó que se realizaría el “[a]nuncio de proyectos, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003”; luego, identificó tres proyectos de ley incluyendo el Acuerdo de Cooperación bajo examen; y, finalmente advirtió que “[h]an sido anunciados los proyectos de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 (...)”. Agotado el orden del día (iv) el presidente levantó la sesión, citándola “para el miércoles 6 de noviembre de 2019, a las 10 de la mañana”, oportunidad en la que fueron sometidos a votación los tres proyectos de ley referidos en el anuncio.

1. Podría objetarse la validez del anuncio mencionado alegando que al realizarlo no se precisó el momento en que tendría lugar la votación del proyecto y, a pesar de esa deficiencia, la votación ocurrió en la siguiente sesión, esto es, la desarrollada el día 6 de noviembre de 2019. En efecto, la jurisprudencia ha establecido que en el anuncio debe fijarse la sesión futura, de modo determinado o determinable, en la que se discutirá y votará el proyecto.

1. No obstante, la Sala concluye que la actuación antes descrita no tiene efectos invalidantes de la ley bajo examen. En efecto, recientemente y frente a un supuesto análogo la Corte ha decidido que ello no constituye un vicio. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

1. La sentencia C-098 de 2020 juzgó la constitucionalidad de la Ley 1958 de 2019 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización”. Durante su trámite de aprobación en la comisión segunda de la Cámara de Representantes tuvieron lugar los siguientes hechos, según se desprende de la Gaceta 495 de 2019 -págs. 3 y 5-:

a) En la sesión del día 19 de marzo de 2019 la Secretaría de la comisión segunda de la Cámara, luego de las instrucciones impartidas por el presidente, realizó el anuncio en los

siguientes términos:

“Sí, Presidente. Cuarto punto, anuncio de proyectos de ley para discusión y votación en primer debate.

(...)

Proyecto de ley número 268 de 2018 Cámara, 126 de 2017 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, suscrito en Punta Mita – México el 20 de junio de 2014”

Han sido anunciados los proyectos, señor Presidente”.

b) Luego de agotar el orden del día la presidencia agradeció a los representantes a la Cámara por “el compromiso con la Comisión y con el país” y destacó que quedaban “convocados nuevamente mañana”.

c) El día 20 de marzo, tal y como consta en el acta de dicha sesión publicada en la Gaceta 425 de 2019, fue aprobado el proyecto.

1. Al considerar lo ocurrido, la referida sentencia C-098 de 2020 indicó que “se constata el cumplimiento del anuncio previo exigido por el artículo 160 de la Constitución y adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003, en la medida en que la aprobación del proyecto se dio efectivamente ‘mañana’, esto es el día siguiente que fue 20 de marzo de 2019, en la sesión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de esa célula legislativa”.

1. Los hechos ocurridos en la comisión segunda de la Cámara de Representantes unidos a las conclusiones de la sentencia C-098 de 2020, hacen posible concluir que las circunstancias concretas que rodearon la votación y, en particular, (i) los términos en los que se produjo el anuncio y (ii) el señalamiento en esa misma oportunidad del momento en que dicha comisión

se reuniría de nuevo hacía posible determinar el momento en el que se adelantaría la votación, tal y como finalmente ocurrió. Cabe destacar, además, (iii) que ninguna objeción fue formulada por los integrantes de la referida comisión respecto del modo en que tuvo lugar el anuncio y la posterior votación.

1. No se vulneró entonces el artículo 160 de la Constitución. Esta conclusión es plenamente compatible con la idea según la cual el objeto del anuncio previo consiste en la protección del principio de publicidad y pretende que los congresistas conozcan previamente cuáles proyectos de ley serían sometidos a votación “sin que pueda sorprenderseles con votaciones intempestivas”⁵⁰.

* La aprobación del proyecto por parte del número de congresistas requerido para deliberar y decidir

1. La adopción de las leyes aprobatorias de tratados se encuentra sujeta a las mayorías ordinarias. Según la Ley 5 de 1992 Integrado el quorum decisorio ordinario con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación (Art. 116) las decisiones deben ser aprobadas, en el caso de proyectos como el que ahora se juzga, con el voto de la mitad más uno de los asistentes de la respectiva célula legislativa (art. 117).

1. Para definir el cumplimiento de este requisito es indispensable precisar la integración de cada una de las comisiones y, luego, establecer si obtuvo la mayoría requerida.

1. La Secretaría de la comisión segunda del Senado de la República indicó que para la época en que fue aprobado el proyecto el número de integrantes de la comisión era de 13 Senadores. Por ello el quorum para decidir se conformaba con la presencia de 7 de sus

integrantes⁵¹.

1. El Secretario General del Senado señaló que dicha corporación se encontraba compuesta por 108 senadores. Precisó que “para esta legislatura” estaba integrado por 107 congresistas. Bajo esa perspectiva el quorum para decidir corresponde a 54 senadores⁵².

1. La Secretaría de la comisión segunda de la Cámara señaló que dicha célula legislativa se conforma por 18 representantes a la Cámara. Por ello el quorum para decidir corresponde a 10 de sus integrantes.

1. La Secretaría de la Cámara de Representantes no informó de manera específica a la Corte el número de representantes que integraban dicha corporación para la época en que se aprobó el proyecto. En consecuencia, siguiendo la regla general la Corte asumirá que se encontraba conformado por 172 representantes y, en consecuencia, el quorum decisorio exigía la presencia de 87 representantes. Ahora bien, como se indica a continuación el proyecto fue aprobado por un amplio número de representantes a la Cámara.

1. El siguiente cuadro sintetiza entonces la conformación y el quorum decisorio.

Instancia

Número de integrantes

Quórum decisorio

Comisión Segunda del Senado

13

7

107

54

Comisión Segunda de la Cámara

18

10

Plenaria de la Cámara

172

87

1. Con fundamento en tales elementos y teniendo en cuenta que la votación fue nominal y pública según se desprende de los antecedentes legislativos descritos en la Primera Sección de esta providencia, la Corte concluye que durante el trámite de aprobación del proyecto se cumplieron las exigencias relacionadas con las mayorías para decidir. Ello se constata en el siguiente cuadro:

Acto objeto de votación

Quorum y mayorías

Comisión Segunda del Senado (Gaceta 145 de 2019)

Proposición positiva con la que termina la ponencia

Votos: 10	SÍ: 10	NO: 00
-----------	--------	--------

Articulado

Votos: 10	SI: 10	NO: 00
-----------	--------	--------

Título del proyecto y continuación con el segundo debate

Votos: 10 SI: 10 NO: 00

Plenaria del Senado (Gaceta 112 de 2020)

Impedimento manifestado por la senadora Soledad Tamayo Tamayo

Votos: 77 SI: 7 NO: 70

Proposición positiva con la que termina la ponencia

Votos: 75 SI: 74 NO: 01

Omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título y tránsito del Proyecto de ley

Votos: 76 SI: 75 NO: 01

Comisión Segunda de la Cámara (Gaceta 418 de 2020)

Votos: 14 SI: 14 NO:00

Articulado

Votos: 13 SI: 13 NO:00

Título del proyecto y si debe continuar con su aprobación

Votos: 14 SI: 14 NO: 00

Plenaria de la Cámara (Gaceta 705 de 2020)

Proposición positiva con la que termina la ponencia

Votos: 91 SI: 91 NO: 00

Articulado

Votos: 97 SI: 97 NO: 00

Título y que se convierta en ley de la República

Votos: 98 SI: 98 NO: 00

* Los términos que deben transcurrir entre los debates y la aprobación del proyecto sin exceder dos legislaturas

1. El inciso primero del artículo 160 de la Constitución establece que “[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días”. A su vez, la frase final del artículo 162 de la Constitución prevé que “[n]ingún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas” precisando, en todo caso, que en la primera de ellas debe haber tenido lugar por lo menos el primer debate

1. La aprobación en la comisión segunda del Senado ocurrió el día 4 de diciembre de 2018 al tiempo que ello tuvo lugar en la plenaria del Senado el día 12 de agosto de 2019. Por su parte la aprobación en la comisión segunda de la Cámara se desarrolló el día 6 de noviembre de 2019 concluyendo, en la plenaria de dicha corporación, el día 20 de noviembre de 2019. Los términos transcurridos entre el debate en comisiones y plenarias es superior a 8 días. A su vez entre la terminación del debate en la plenaria del Senado y su inicio en la comisión segunda de la Cámara trascurrieron más de 15 días.

Aprobación en la comisión del Senado

Aprobación en la Plenaria del Senado

4 de diciembre de 2018

12 de agosto de 2019

Aprobación en la Comisión en la Cámara

Aprobación en la Plenaria de la Cámara

6 de noviembre de 2019

20 de noviembre de 2019

1. El trámite legislativo inició con la radicación del proyecto en la Secretaría General del Senado el día 6 de agosto de 2018, según ello se señala en la Gaceta 597 del 10 de agosto del mismo año. A su vez, concluyó con su aprobación en la Cámara de Representantes, el día 20 de noviembre de 2019 según consta en la Gaceta 705 de 2020. Ello implica que su trámite de aprobación no superó el término máximo de dos legislaturas.

* Los principios de consecutividad e identidad flexible

1. Los principios de consecutividad e identidad flexible son, en general, aplicables al trámite de cualquier proyecto de ley según lo exigen los artículos 157 y 160 de la Constitución. De cualquier modo, la práctica demuestra que, durante el curso de la ley aprobatoria de un tratado y debido a su propia naturaleza, ella no suele sufrir variaciones. De los antecedentes legislativos se desprende que la Ley 2031 de 2020 fue aprobada en los cuatro debates y en el curso de los mismos no tuvo alteración alguna.

* Incumplimiento del análisis de impacto fiscal en el trámite de aprobación de la Ley 2031 de 2020: razones y efectos

1. El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 al regular lo relativo al análisis del impacto fiscal establece lo siguiente:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces” (Subrayas no son del original).

1. De la disposición transcrita y de su interpretación en la jurisprudencia constitucional pueden desprenderse, entre otros, cuatro deberes o mandatos de actuación.

a. El deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario. Tal análisis debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Como lo ha explicado autorizada doctrina esta disposición parte de la distinción, propia de la Hacienda Pública, entre gastos presupuestales y gastos fiscales como dos formas de gasto público⁵³.

Para cumplir este deber general la disposición prevé tres deberes especiales.

a. El deber a cargo del Congreso, consistente en incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento (C-110 de 2019). No se exige un análisis detallado o exhaustivo. Se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales (C-110 de 2019).

a. El deber a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público consistente en rendir -en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República- su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al Marco Fiscal de Mediano Plazo (C-110 de 2019).

a. El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según análisis y aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (C-110 de 2019).

1. La Corte ha señalado que “[l]as obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes”⁵⁴. Ha destacado este Tribunal, refiriéndose a la importancia del último de los propósitos, que “un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”⁵⁵. De conformidad con lo anterior, es claro que el trámite de todos los proyectos de ley -sean o no de origen gubernamental- impone hacer explícito un análisis de impacto fiscal cuando dicho proyecto contenga o bien una orden de gasto -gasto presupuestal- o un beneficio tributario -gasto fiscal-.

1. Según se desprende de los mandatos de actuación antes señalados y de la propia jurisprudencia de la Sala Plena, la interpretación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 requiere diferenciar dos supuestos que delimitan, en buena medida, el escrutinio que debe adelantar la Corte.

1. El primero corresponde a los proyectos de ley originados en la iniciativa de los congresistas. La jurisprudencia constitucional ha unificado la materia⁵⁶ señalando lo siguiente: (i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (v) si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo⁵⁷. En adición a ello, debe precisarse (vi) que ni el silencio del Gobierno ni su oposición al proyecto impide que el Congreso lo apruebe, siempre y cuando cumpla los requerimientos antes señalados.

1. El segundo supuesto se refiere a los casos en los que el proyecto de ley es de iniciativa gubernamental. La jurisprudencia ha establecido que en estos eventos el artículo 7º impone un deber especial al Gobierno y su incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. Tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva.

1. El alcance de los deberes en este segundo supuesto se ha apoyado en varias razones. Primero, (i) los requisitos establecidos en el artículo 7 deben ser cumplidos estrictamente dado que el Gobierno Nacional “cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal

de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues precisamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con ‘los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica’”⁵⁸. Segundo, (ii) el cumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno tiene una “particular importancia para que el Congreso pueda realizar el debate del proyecto con la suficiente ilustración acerca de sus implicaciones fiscales razón por la cual éstas cobran particular relevancia desde la perspectiva del principio de publicidad dentro del trámite legislativo”⁵⁹. A diferencia de lo que ocurre en los proyectos que son de iniciativa de los congresistas y en los cuales el silencio del Gobierno no conduce a la invalidez constitucional de la ley (iii) la omisión de tales exigencias cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental configura un vicio de trámite insubsanable⁶⁰. Según ha dicho este tribunal “los importantes poderes del Gobierno Nacional en materia gasto público, (...) se verían reforzados en detrimento del Congreso si a pesar de contar con la información relacionada con la consistencia del impacto fiscal y de la fuente de financiamiento de un proyecto de ley de su iniciativa, al igual que sobre la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no estuviera obligado a proporcionarla a los congresistas”⁶¹. Para la Corte “[e]n este caso (...) se altera gravemente el equilibrio de poderes y se obstaculiza la labor legislativa del Congreso”⁶².

1. La regla relativa al especial deber del Gobierno en los proyectos que son de su iniciativa fue considerada recientemente al examinar varios beneficios tributarios establecidos en la Ley 1943 de 2018. En efecto, la sentencia C-520 de 2019 luego de describir los debates que antecedieron la aprobación de la referida ley, señaló “que la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y crédito público en la exposición de motivos del proyecto, en la cual expuso el análisis sobre el efecto esperado de las medidas dentro del sistema normativo de la reforma, y calculó sus costos y beneficios desde una perspectiva global, resulta suficiente para cumplir con la obligación establecida en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esto es, para dotar al legislador de la información respecto de los efectos tributarios de las medidas como un parámetro de racionalidad fiscal dentro de la actividad legislativa”.

1. Como ha quedado explicado la aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 depende de

que la regulación examinada establezca una “orden de gasto” o un “beneficio tributario”. Sobre el segundo de ellos -que es el que interesa en esta oportunidad- ha dicho la Corte que “(...) [p]ara que una determinada disposición se pueda considerar como un beneficio tributario, debe tener esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales» (...)”⁶³. Conforme a ello “constituyen beneficios tributarios, por ejemplo, «las exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos» (...)”⁶⁴.

1. El Acuerdo de Cooperación que examina la Corte prevé diferentes beneficios tributarios. Ello se desprende del artículo 7.2 (literales a, b y d) y de la aplicación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas dispuesta por el artículo 10. Tales beneficios favorecen no solo al Gobierno de la República de Francia sino también al denominado “personal cooperante” que apoyará la ejecución del Convenio.

Beneficios tributarios reconocidos en el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera

Régimen de beneficios tributarios a favor del Gobierno Francés o de la entidad ejecutora francesa

Régimen de beneficios tributarios para el “Personal Cooperante”

1. Exención a favor de la entidad ejecutora francesa del pago de los Impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional que se devengarían en la República de Colombia de la aplicación de los Acuerdos de Ejecución de las financiaciones durante la vigencia de los mismos.

2. Exención de los impuestos y gravámenes de carácter nacional respecto de todos los pagos efectuados en virtud del servicio de la deuda

3. Exención de impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional a los contratos celebrados para la realización de cada Medida de Desarrollo y ejecutados con las Aportaciones Financieras, así como la adquisición de bienes y/o servicios y las transacciones financieras realizadas directamente con los recursos recibidos como Aportaciones Financieras cuando sea procedente.

Exención de todos los impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales.

Esta exención no es aplicable en el caso de (i) los impuestos indirectos de la índole de los normalmente incluidos en el precio de las mercaderías o servicios; (ii) los impuestos y gravámenes sobre los bienes inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante y para los fines de la misión; (iii). los impuestos sobre las sucesiones que corresponda percibir al Estado receptor -salvo el caso de los impuestos de sucesión sobre los bienes muebles que se hallaren en el Estado receptor por el solo hecho de haber vivido allí el causante de la sucesión como miembro de la misión o como persona de la familia de un miembro de la misión; (iv) los impuestos y gravámenes sobre los ingresos privados que tengan su origen en el Estado receptor y de los impuestos sobre el capital que graven las inversiones efectuadas en empresas comerciales en el Estado receptor; (v) los impuestos y gravámenes correspondientes a servicios particulares prestados; y (iv) en general -salvo un límite. los derechos de registro, aranceles judiciales, hipoteca y timbre, cuando se trate de bienes inmuebles.

1. La existencia de tales beneficios exige a la Corte preguntarse si el modo en que se tramitó la ley aprobatoria implicó el desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Este cuestionamiento tiene como presupuesto el hecho de que ni en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, ni durante su trámite en el Congreso, fue posible identificar una valoración particular acerca de su costo fiscal. Dos aproximaciones son en principio posibles.

1. La primera sugiere que la exigencia de valoración del impacto fiscal no sería aplicable en este caso, atendiendo el objeto y naturaleza del Acuerdo de Cooperación. En efecto, según la sentencia C-520 de 2019 cuando la ley prevé un beneficio tributario corresponderá “[a]nalizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.

1. Bajo esa perspectiva, valorado el objeto y la naturaleza de la ley aprobada, podría indicarse que imponer un análisis de impacto fiscal en la exposición de motivos -requiriendo además la identificación de la correspondiente fuente sustitutiva por la reducción de ingresos- resultaría problemático. Tres razones concurrirían para apoyar esta conclusión.

Primero. El Convenio tiene por objeto proveer un marco abierto y general para la financiación (reembolsable y no reembolsable) por parte de la República de Francia y, en consecuencia, el impacto fiscal definitivo dependerá no solo de las “Medidas de Desarrollo” que se acuerden sino también del alcance de los “Convenios de Préstamo” o “Aportación Financiera” que se celebran para materializarlas -Acuerdos de Ejecución-.

Segundo. El efecto fiscal de las exenciones que beneficiarán al “personal cooperante” dependerá del tipo de proyectos o programas que se emprendan y, en consecuencia, del número de funcionarios que tengan esa condición según lo definan los gobiernos.

Tercero. La naturaleza marco del tratado implica dificultades significativas para valorar, de antemano, sus réplicas fiscales. No es todavía precisa ni la cuantía de la financiación ni el costo fiscal de la aplicación de los beneficios tributarios. Así, por ejemplo, los previstos en el artículo 7.2 del Acuerdo de Cooperación se relacionan directamente con la ejecución de los recursos que serán objeto de aporte por el Gobierno de Francia, de modo que prever su incidencia en el “gasto fiscal” podría imponer una carga extraordinaria al Gobierno Nacional.

1. Conforme a lo expuesto una valoración anticipada del costo fiscal y la fuente sustitutiva para asumirlo resultaría particularmente difícil. Se trataría entonces de un requerimiento complejo, debido a la incertidumbre de las premisas económicas a partir de los cuales debe realizarse el cálculo.

1. Una aproximación diversa indica que la valoración del impacto fiscal del Acuerdo de Cooperación era exigible y ha debido ser presentado por el Gobierno desde el inicio del trámite legislativo. En efecto, según esta perspectiva, la naturaleza del acuerdo celebrado no sustraía al Gobierno Nacional de cumplir los deberes establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En efecto, con independencia del carácter marco del Acuerdo de Cooperación, no se puede desconocer que establece beneficios tributarios cuyo costo fiscal requería ser analizado y puesto a consideración del Congreso de la República. Era exigible que los Ministerios de Hacienda y Relaciones Exteriores realizarán, al menos, un pronóstico de los efectos fiscales que tendrían los beneficios tributarios previstos en el Acuerdo.

1. Debe la Corte destacar que la valoración del impacto fiscal de un proyecto de ley podrá tener grados de especificidad diferenciados en función de la naturaleza de la regulación y de la mayor o menor fiabilidad de los supuestos económicos en los que se funda. Sin embargo, dicha valoración será exigible en todos los casos y su ausencia -siguiendo los propósitos en los que se apoya el artículo 7 de la Ley 819 de 2003- constituye un vicio de inconstitucionalidad. Para efectos del cumplimiento de esta exigencia el Gobierno Nacional puede considerar, por ejemplo, (i) los análisis tenidos en cuenta en la etapa de negociación y celebración del acuerdo, (ii) los costos fiscales de la aplicación de las exenciones y demás beneficios a conceder a la luz de la legislación tributaria, (iii) la incidencia de tales costos en el alcance de las medidas de desarrollo adoptadas por el convenio (iv) así como consideraciones sobre su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1. La Corte ha tomado nota de que ni al presentar el proyecto de ley ni durante ninguno de los debates que tuvieron lugar durante su trámite en el Congreso, el Gobierno presentó un análisis relativo al costo fiscal de los beneficios tributarios previstos en el convenio. Dicho costo podría ser bajo, podría ser alto o incluso podría no presentarse debido a los beneficios derivados de la financiación ofrecida por el Gobierno francés. Ello, sin embargo, no le restaba fuerza al deber. Su incumplimiento, advierte la Corte, afecta el proceso democrático dado que impide al Congreso conocer de manera suficiente los efectos de la aprobación de la ley.

1. Dicho de otro modo, las condiciones requeridas para una deliberación adecuada no se encuentran satisfechas cuando la información que debe identificar y ordenar el Gobierno no es presentada oportunamente al Congreso. Se trata, insiste una vez más la Corte, de una actuación que se opone a la racionalidad legislativa⁶⁵ a la que se anudan las reglas del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y que, como lo ha dicho, buscan realizar propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes.

1. La Corte encuentra que la segunda aproximación se apoya en razones constitucionales de particular relevancia y en esa medida es la que ahora se adopta. Garantizar que en el Congreso puedan realizarse debates debidamente informados es un requerimiento propio del carácter democrático del Estado. En consecuencia, debe declararse que en el trámite de aprobación de la Ley 2031 de 2020 se evidencia el incumplimiento del requisito antes referido.

1. A pesar de tal conclusión, es necesario preguntarse el tipo de decisión que debe adoptarse en esta oportunidad. Y esta cuestión se suscita dado que la jurisprudencia previa de este tribunal no había indicado que beneficios tributarios como los examinados -contenidos en un instrumento internacional- estuvieran sujetos a las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En efecto, pronunciamientos sobre tratados que han establecido privilegios

en materia tributaria -entre ellos los contenidos en las sentencias C-1156 de 2008 (Corte Penal Internacional), C-267 de 2014 (OPAQ), C-812 de 2014 (Gobierno alemán) y C-098 de 2020 (OCDE)- no abordaron un examen relativo a su cumplimiento.

1. Tal circunstancia enfrenta a la Corte a una difícil situación. De una parte, podría sostenerse que no existe una alternativa diferente a la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico de la ley aprobatoria debido a que no se satisfizo una condición de racionalidad legislativa impuesta por una regulación orgánica. Sin embargo, de otra, es posible considerar que la actuación precedente de la Corte sugiere que los efectos de esta regla de decisión que ahora anuncia no pueden ser inmediatamente aplicados debido a razones de seguridad jurídica y prudencia judicial. La respuesta a esta cuestión no puede formularse de manera general y, como lo muestran los estudios de derecho comparado⁶⁶ resultará relevante ponderar, por ejemplo, la novedad de la regla y los efectos que puede tener su aplicación inmediata.

1. La Sala Plena encuentra que la regla de decisión establecida en esta oportunidad debe aplicarse hacia el futuro o de manera prospectiva. Varias razones fundamentan esta conclusión. Primero, la jurisprudencia previa de la Corte -como se indicó- relativa a tratados que confieren beneficios tributarios a sujetos de derecho internacional o al personal diplomático o cooperante, no había referido expresamente la aplicación del requerimiento previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Segundo, su aplicación inmediata puede tener un efecto significativo en la financiación de proyectos de importancia para el Estado colombiano, según ello fue referido en el curso de los debates en el Congreso. Tercero, el diferimiento de la regla a efectos de ser aplicada de ahora en adelante no implica un sacrificio intolerable de intereses constitucionales dado que ello no impide que el impacto fiscal de la aplicación del tratado sea objeto de valoración por parte del Gobierno y el Congreso⁶⁷.

1. En suma, las razones expuestas justifican que la regla establecida por la Sala Plena sea exigible únicamente respecto de aquellos proyectos de ley que (i) tramitados con

posterioridad a la notificación de esta sentencia, (ii) aprueben tratados que consagren beneficios tributarios a favor de sujetos de derecho internacional, así como del personal diplomático o cooperante que apoya la ejecución de sus actividades en Colombia.

* Sanción presidencial

1. De conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 157 de la Constitución, para que un proyecto se convierta en ley se requiere la sanción del Gobierno. Ha dicho la Corte que se trata del “acto mediante el cual el Gobierno lo aprueba, y da fe de su existencia y autenticidad”⁶⁸ erigiéndose en “un requisito esencial que pone fin al proceso formativo de la ley”⁶⁹. Según se desprende del texto remitido oportunamente a la Corte el día 3 de agosto de 2020 y de su publicación en el Diario Oficial de fecha 27 de julio de 2020, la ley fue suscrita por el Presidente de la República, la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Hacienda y Crédito Público quienes, para estos efectos, constituyen el Gobierno (art. 115).

TERCERA SECCIÓN: constitucionalidad material del Acuerdo de Cooperación y de la Ley 2031 de 2020

* Precisión preliminar: estructura del examen y precedente

1. Con el objeto de adelantar el examen material la Corte (i) presentará brevemente el contenido del tratado y, a continuación, (ii) evaluará cada una de las cláusulas procediendo a su transcripción, identificando el contenido y abordando las cuestiones constitucionales particulares que susciten.

1. Es relevante una precisión preliminar. La Sala ha constatado que varias de las

disposiciones del Acuerdo de Cooperación tienen similitudes relevantes, desde el punto de vista instrumental y teleológico, con las que hacen parte del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre cooperación financiera” aprobado mediante la Ley 1691 de 2013 y cuya revisión tuvo lugar en la sentencia C-812 de 2014.

1. La identidad de los textos o de los contenidos normativos entre dos instrumentos internacionales no hace posible, ha dicho este tribunal, acudir a ninguna de las variantes de la cosa juzgada constitucional. Las particulares relaciones de derecho internacional que surgen de cada tratado, “producto de las negociaciones que se adelantan entre los Estados parte y que en principio sólo a ellos comprometen”⁷⁰ dan origen a “disposiciones que establecen relaciones jurídicas singulares entre las partes de un tratado, que son diversas en cada caso”⁷¹. No obstante y según también lo reconoció la Corte “la coherencia de las decisiones judiciales impone la necesidad de que en cada caso (...), al examinar la constitucionalidad de un tratado, se refiera de manera expresa a sus precedentes sobre la materia, y deba reiterar su jurisprudencia cuando no exista un principio de razón suficiente para no hacerlo”⁷². Bajo esa perspectiva sobre “aquellas disposiciones respecto de las cuales exista identidad de textos o variaciones menores que no impliquen alteración de su contenido normativo”, resultará posible “reiterar el precedente anterior “siempre y cuando estén presentes las razones que, además, en este caso, de la identidad de los contenidos normativos, condicionan el carácter vinculante de los precedentes”⁷³. De cualquier modo, será necesario definir si “la calidad de las partes” tiene o no relevancia constitucional en el juzgamiento.

1. En suma, cuando existan similitudes significativas entre el tratado objeto de examen y el que fue juzgado en la sentencia C-812 de 2014, la Sala reiterará la regla de decisión que resulte pertinente.

* Propósitos del tratado y descripción general de su contenido

1. La exposición de motivos presentada para la aprobación del Acuerdo sostuvo que proceder en esa dirección era muy importante para mantener “el acceso por parte de Colombia a los recursos de cooperación internacional (...) a través de la consolidación y el fortalecimiento de sus lazos de cooperación con sus socios tradicionales, así como una diversificación temática de la agenda de cooperación con los mismos”. Conforme a dicho documento -coincidente con el sentido de la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores en el curso del proceso adelantado ante esta Corte- la oferta de financiamiento de la Agencia Francesa de Desarrollo, que ha venido ejecutando diferentes actividades en Colombia, “promueve la expansión y mejoramiento de programas que contribuyan a: 1) la reducción de la pobreza; 2) la preservación de los recursos naturales, y, 3) el desarrollo económico y sostenible”⁷⁴.

1. Durante el trámite legislativo se presentaron razones en igual dirección. Así por ejemplo la subdirectora de Organismos Multilaterales del Ministerio de Hacienda señaló que el “[t]ratado nos permite darle unas reglas de presencia y de trabajo mucho más claras a esta Agencia” y su apoyo “permite alinear y cumplir” los “objetivos de diversificación de fuentes de financiamiento” no solo de la deuda de la Nación sino también “de la deuda externa de las entidades públicas”⁷⁵. Igualmente, en la Cámara de Representantes se sostuvo que “bien focalizados los esfuerzos del Gobierno con la Cooperación Francesa, va a permitir avanzar en grandes tipos de inversiones a nivel nacional y regional”⁷⁶. En semejante dirección, la Senadora ponente resaltó que la cooperación francesa contribuiría a alcanzar importantes resultados para el desarrollo del país⁷⁷.

1. El Acuerdo de Cooperación se compone de quince artículos. En ellos se expresan las reglas que regirán la cooperación financiera entre el Estado colombiano y el Estado francés para implementar las medidas de desarrollo que los gobiernos acuerden. Para el efecto se fija el objeto del tratado, las bases de la cooperación financiera y la definición de los términos más relevantes (art. 1, 2 y 3). Prevé los requisitos a los que deben sujetarse los acuerdos complementarios sobre las medidas de desarrollo, así como la sustitución de tales medidas (arts. 4 y 9). Establece disposiciones relativas a la financiación reembolsable y no

reembolsable, a los acuerdos de ejecución que permiten materializarla, así como al régimen de garantías aplicables (arts. 5 y 8). Consagra también las obligaciones y prestaciones cuyo cumplimiento asumen ambos gobiernos (arts. 6 y 7). Señala el régimen de privilegios o inmunidades, las reglas sobre el personal cooperante y el deber de cumplimiento de la legislación colombiana (arts. 10, 11 y 12). Fija una regla especial relacionada con la no entrada en vigor de otro acuerdo previamente celebrado entre los gobiernos de la República de Colombia y la República de Francia (art. 13). Finalmente, establece el régimen para la resolución de las controversias, así como las reglas relativas a la vigencia del tratado (arts. 14 y 15).

* Análisis constitucional de las disposiciones que integran el Acuerdo de Cooperación

Objeto del tratado (art.1)

1. La definición del objeto del tratado no plantea, en general, ninguna cuestión constitucional especial. El artículo prevé que su propósito consiste en fijar el régimen al que se sujetará la cooperación financiera acordada entre los dos Estados. Precisa, de una parte, que dicha cooperación se encamina a favorecer el desarrollo sostenible y beneficioso para la República de Colombia y, de otra, que la financiación tendrá lugar con sujeción a la legislación de cada Estado y a los principios del derecho internacional.

1. Este tribunal ha reconocido en múltiples oportunidades la constitucionalidad de acuerdos de cooperación bilateral con diferentes objetivos y alcance. Bajo esa perspectiva, ha declarado compatibles con la Carta Política, y en particular con los artículos 226 y 227 de la misma, instrumentos expresamente titulados como “de cooperación” en diferentes materias: intercambio de información, asistencia jurídica y cooperación judicial, cultura y educación, turismo, delincuencia internacional, defensa, migración, apoyo técnico, tecnológico y científico, trabajo, comercio, economía y aduanas, lavado de activos, régimen fitosanitario, música, salud, asistencia humanitaria, tráfico de estupefacientes, telecomunicaciones y

policía⁷⁸.

1. Este tribunal ha señalado que estos acuerdos se encuentran “destinados a señalar un marco general dentro del cual las partes impulsen los compromisos adquiridos en determinado campo”⁷⁹. En esa dirección, señala la jurisprudencia, “por regla general, los convenios de cooperación entre dos o más estados son tratados marco o básicos que se limitan, fundamentalmente, a imponer a las partes la obligación de impulsar la cooperación en determinada área (cultural, científica y técnica, militar, entre otras) y a establecer parámetros generales conforme a los cuales se deberán proponer, acordar y ejecutar los proyectos o programas de cooperación específicos (...)”⁸⁰. Tal característica supone “que sea usual que en esta clase de convenios se incluyan cláusulas en las que se facultan a las partes para celebrar, en el futuro, acuerdos o convenios complementarios en los cuales se vierten los programas o proyectos de cooperación concretos”⁸¹. Se trata entonces de convenios que fijan objetivos generales y definen instrumentos o alternativas para su desarrollo.

1. La jurisprudencia reconoce, según se anticipó, que esta clase de acuerdos constituyen una expresión de los artículos 226 y 227 de la Constitución⁸². El primero prescribe como deber a cargo del Estado, la promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, al tiempo que el segundo prevé que a cargo del Estado está el impulso de la integración económica, social y política con las demás naciones. En todo caso, la decisión constituyente de internacionalizar las diferentes dimensiones de la vida de los Estados y las personas se encuentra sujeta a importantes límites. Ellos imponen el deber de respetar la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9) así como la obligación de garantizar la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional (150.16, 226 y 227).

1. El propósito de internacionalizar las relaciones mediante la profundización de los vínculos

con la República de Francia evidencia la concordancia del Acuerdo con la Constitución. Milita también a favor de esta conclusión el hecho de que la cooperación tiene como objetivo favorecer el desarrollo sostenible en beneficio del país, lo que encuentra expreso fundamento en los artículos 80, 267, 325 y 361 del texto superior. Bajo esa perspectiva las medidas de desarrollo a las que se refiere el numeral 2 del artículo 3º de este instrumento deben orientarse a la consecución de los fines específicamente reconocidos en el artículo 1º.

1. El artículo bajo examen prescribe también que la ejecución del acuerdo se sujetará a la legislación de cada Estado y a los principios del derecho internacional. No existe duda que el deber de respetar el ordenamiento interno que prevé la cláusula constituye, además de (i) una clara manifestación de los principios de soberanía nacional y autodeterminación de los pueblos que se consagran en el artículo 9, (ii) una regla muy relevante para la delimitación y armonización de las diferentes prestaciones y obligaciones contempladas en el Acuerdo. Sobre ello volverá la Corte cuando sea pertinente.

1. Ahora bien, acerca del sentido de la expresión principios de derecho internacional, corresponde reiterar la interpretación adoptada al respecto en la sentencia C-812 de 2014. En efecto, al ocuparse de idéntica expresión contenida en el Acuerdo sobre Cooperación Financiera celebrado con el Gobierno de la República de Alemania⁸³, señaló que “para efectos de la República de Colombia, (...) los principios de derecho internacional a los que alude la precitada disposición del Convenio sub examine deberán ser aquellos aceptados por el Estado colombiano –conforme precisa la integralidad del texto del artículo 9º de la Constitución Política– y, por consiguiente, no todos los principios que imperen en la sociedad internacional”.

1. Esta perspectiva resulta además concordante con la posición fijada por la Corte Constitucional en decisiones anteriores. En efecto, ha señalado que “el mandato de reconocimiento de los principios generales del derecho internacional aceptados por Colombia como fundamento de las relaciones exteriores del Estado Colombiano, implica un deber de

todas las autoridades, incluso del juez de constitucionalidad, de asegurar el respeto de aquellas normas (i) que puedan ser consideradas como principios del derecho internacional, (ii) que sean aceptados por el Estado Colombiano y (iii) que sean compatibles con la regla de supremacía constitucional”⁸⁴. Igualmente ha precisado que dicha categoría -la de los principios de derecho internacional- puede “referir, alternativamente (i) normas de derecho internacional consuetudinario; (ii) principios generales de derecho de las naciones civilizadas -conforme al artículo 38, numeral 1º, literal c), del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”-; o (iii) ciertas proposiciones lógicas derivadas del razonamiento judicial sobre la base del derecho internacional vigente”⁸⁵. A su vez, al delimitar la exigencia de que los principios sean aceptados por el Estado, ha referido que ello “excluye a las normas de derecho internacional consuetudinario sobre las que el Estado colombiano fuere objetor -persistente o subsecuente-, a los principios generales de derecho de otras naciones civilizadas que no aparezcan consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano y a ciertas proposiciones lógicas derivadas del razonamiento judicial sobre la base del derecho internacional vigente, respecto de las cuales no hubiere conclusión absoluta acerca de su aceptación, a partir de la práctica inequívoca del Estado colombiano”⁸⁶.

1. La Corte considera entonces que el artículo 1º del tratado bajo examen es compatible con la Constitución dado que contribuye de manera inequívoca a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales, respetando las condiciones previstas en la propia Carta para el efecto. Su aplicación debe considerar el alcance que ha quedado señalado.

Bases de la Cooperación Financiera (Art. 2)

(1) Los principios, procedimientos y obligaciones acordados a continuación se aplicarán a la Cooperación Financiera, que representa un instrumento de cooperación para el desarrollo. Se aplicarán a las Medidas de Desarrollo y a los Acuerdos de Ejecución cuya implementación se regirá por el derecho privado.

(2) Antes de acordar Medidas de Desarrollo, las Partes mantendrán un diálogo en calidad de

socios sobre las bases y las cuestiones actuales de las financiaciones reembolsables y no reembolsables.

(4) La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC - Colombia, tiene por objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue la República de Colombia; también se encarga de ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de los recursos, de los programas y de los proyectos de cooperación internacional.

En el caso de las financiaciones no reembolsables relacionadas con créditos, éstas son gestionadas por el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, APC- Colombia.

(5) En el caso de financiaciones reembolsables, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia, junto con el Departamento Nacional de Planeación, se encarga de la negociación, de la coordinación y de la definición del alcance técnico, fiscal y financiero de la Cooperación Financiera reembolsable (créditos) con garantía soberana, así como de la autorización y/o del registro de la Cooperación Financiera reembolsable sin garantía soberana que gestionen otras entidades públicas.

(6) Las Partes acordarán las prioridades de las Medidas de Desarrollo, los objetivos y las entidades ejecutoras públicas colombianas de Cooperación Financiera mediante mecanismos de consulta sobre Cooperación Financiera (cuyos resultados se plasmarán en las Actas Finales) u otros arreglos intergubernamentales.

1. El artículo segundo establece las bases de la cooperación prevista en el Acuerdo. El numeral 1º reconoce (i) que la cooperación financiera constituye un instrumento para el desarrollo (ii) que dicha cooperación y las medidas de desarrollo se sujetan a los principios, procedimientos y obligaciones previstas en el Convenio y (iii) que los acuerdos de ejecución requeridos para su implementación se someten al derecho privado. A su vez, el numeral 2 prevé (iv) que las partes acordarán dichas medidas a partir de un diálogo en calidad de socios.

1. Los dos numerales mencionados aluden también a varios de los instrumentos -definidos en otras disposiciones- para alcanzar los objetivos del convenio. En particular refieren las “medidas de desarrollo” y los “acuerdos de ejecución”. Las primeras, según el numeral 2 del artículo 3º corresponden a los “proyectos, programas, asesorías técnicas, entre otras actividades de carácter económico, social o medioambiental, acordados por las Partes en el marco de la Cooperación Financiera”. A su vez, según el numeral 14 de ese mismo artículo, los segundos “abarcen los Convenios de Préstamo y los Convenios de Aportación Financiera”. Los de préstamo se suscriben a efectos de materializar la cooperación financiera de carácter reembolsable (art. 3.15) al tiempo que los de aportación son empleados para materializar la cooperación financiera no reembolsable (art. 3.15).

1. Al margen de las precisiones que más adelante se harán, puede concluirse que el esquema general de la cooperación previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 2º son compatibles con la Constitución al prever un diseño instrumental posible para conseguir los fines del tratado. Dicho esquema se puede representar del siguiente modo:

Medidas de desarrollo

Acuerdos de Ejecución

Convenios de préstamo para cooperación financiera reembolsable

Convenios de aportación financiera reembolsable

1. El diálogo que precede al acuerdo de las medidas de desarrollo -según lo exige el numeral 2- constituye un escenario que permite establecer las prioridades que estimen relevantes ambos gobiernos. Este tribunal, frente a una cláusula sustancialmente igual contenida en el Acuerdo de Cooperación celebrado con el Gobierno de la República de Alemania, señaló “que no median objeciones ni reparos de constitucionalidad”. Preciso que tal disposición “se encuentra en consonancia con lo previsto en, inter alia, los artículos 226 y 227 de la Constitución Política, considerando que el mantenimiento de un <<diálogo asociativo sobre las bases y cuestiones actuales de los financiamientos reembolsables y no reembolsables>> entre los dos Estados asegura que la promoción de la integración económica, social y política emane de conversaciones bilaterales, diplomáticas y directas entre la República de Colombia y la República Federal de Alemania -y no mediante imposiciones unilaterales-, por consiguiente, propendiendo por la equidad, igualdad y reciprocidad”. Esta conclusión apoya además el numeral 6 del artículo bajo examen, conforme al cual “las Partes acordarán las prioridades de las Medidas de Desarrollo, los objetivos y las entidades ejecutoras públicas colombianas de Cooperación Financiera mediante mecanismos de consulta sobre Cooperación Financiera (cuyos resultados se plasmarán en las Actas Finales) u otros arreglos intergubernamentales”.

1. Los tres numerales restantes (3, 4 y 5) precisan las competencias institucionales. Al Ministerio de Relaciones Exteriores se atribuye, en el numeral 3, la actividad de acompañamiento de las actividades de cooperación. El numeral 4, al delimitar las responsabilidades en materia de financiación no reembolsable, prevé que ellas serán gestionadas por el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. El numeral 5, refiriéndose a la financiación reembolsable, establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, son los responsables de la negociación de los aspectos centrales de esa clase de cooperación.

1. Esta distribución de competencias en función del carácter reembolsable o no reembolsable

de la financiación no plantea objeción alguna. La primera, según el artículo 5, incluye los préstamos de libre destino y de destino específico -según la definición que trae el artículo 3.5- sujetándose su pago a un plazo. A su vez, la segunda -comprendida por la categoría de “aportaciones financieras” del numeral 6 del artículo 5- corresponde a las subvenciones.

1. Es a partir de la naturaleza y efectos de cada una de esas formas de cooperación financiera, que se hace la distribución de competencias. Ella se ajusta a la Constitución y a diferentes normas orgánicas relevantes. En efecto, la intervención del Ministerio de Hacienda -en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación- para el caso de aquella que es reembolsable y que implica la restitución de los fondos prestados, tiene en cuenta las responsabilidades que el Gobierno Nacional asume en la planeación y ordenación de las apropiaciones y gastos conforme se desprende, entre otros, de los artículos 339, 340, 341, 343 y 346 de la Constitución, 31, 32, 40, 48, 50, 93 del Decreto 111 de 1996 (disposiciones orgánicas en materia presupuestal) y 8, 27 y 29 de la Ley 152 de 1994 (orgánica del Plan Nacional de Desarrollo).

1. Bajo esa misma perspectiva y respecto de aquellos aportes que constituyen cooperación no reembolsable, la intervención del DNP y de la Agencia para la Cooperación Internacional resultan justificadas. Cabe además destacar que frente a una disposición relativamente similar, la sentencia C-812 de 2014 indicó que resultaba concordante con lo establecido por la Constitución en los artículos 339, 343 y 344 “que le asignan al Estado colombiano -Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Departamento Nacional de Planeación, respectivamente- la dirección general de la economía (incluyendo la gestión de los recursos públicos desde la perspectiva presupuestal y financiera), y el diseño y organización de políticas y proyectos de inversión”.

1. En síntesis, la Corte encuentra que el artículo 2 resulta compatible con la Constitución.

Definiciones (Art. 3)

Por las palabras y expresiones siguientes que comienzan por mayúscula utilizadas en el presente Acuerdo se entenderá lo siguiente:

1. Cooperación Financiera: Medidas de Desarrollo reembolsables o no reembolsables destinadas a la República de Colombia o a cualquier otra entidad pública colombiana y realizadas por la Agencia Francesa de Desarrollo en el marco de su actividad como institución financiera pública francesa que implementa la ayuda oficial al desarrollo;
2. Medidas de Desarrollo: proyectos, programas, asesorías técnicas, entre otras actividades de carácter económico, social o medioambiental, acordados por las Partes en el marco de la Cooperación Financiera;
3. Créditos de Desarrollo: préstamos concedidos en el marco de la Cooperación Financiera de conformidad con la legislación y la normativa vigente en ambos Estados;
4. Fondos Financieros: recursos procedentes de un préstamo y/o de una aportación financiera;
5. Préstamos: fondos procedentes de la Cooperación Financiera reembolsable sujeta a un plazo de pago de los recursos concedidos y que dan lugar a pagos en concepto de comisiones y/o de intereses;
7. Prestaciones: contribuciones en dinero o en especie o una combinación de ambas;
8. Entidad Ejecutora Francesa: la Agencia Francesa de Desarrollo o cualquier otra entidad pública que las Partes acuerden;
9. Prestatario: institución o entidad pública colombiana que recibe los recursos de la Cooperación Financiera reembolsable concedida por la Entidad Ejecutora Francesa y que debe asumir el pago de la deuda y de las obligaciones derivadas de ella;
10. Entidad Ejecutora Colombiana: entidad pública colombiana que se encarga de las obligaciones de carácter técnico, presupuestario, financiero, de contratación, de ejecución y de mantenimiento de las inversiones o de las acciones de política pública necesarias para

cumplir los objetivos y las metas de la Medida de Desarrollo establecidos en el Convenio de Préstamo correspondiente y aplicables según las distintas modalidades de crédito o de aportación financiera disponibles. Si se trata de entidades distintas del Prestatario, la entidad ejecutora firmará, llegado el caso, los Convenios de Préstamo con el Prestatario;

11. Destinatario; beneficiario de la Cooperación Financiera reembolsable y/o no reembolsable concedida por la Entidad Ejecutora Francesa, cuando se dé el caso, dependiendo de la modalidad de Préstamo o de Aportación Financiera;

12. Acuerdo de Medidas: instrumento de derecho internacional firmado por las Partes de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 4 del presente Acuerdo sobre la ejecución de las medidas;

13. Acta Final de los mecanismos de consulta sobre Cooperación Financiera: documento suscrito por las Partes, de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 2 del presente Acuerdo, que no constituye un instrumento jurídicamente vinculante pero que describe los aspectos generales de la Cooperación Financiera;

14. Acuerdos de Ejecución: estos acuerdos abarcan los Convenios de Préstamo y los Convenios de Aportación Financiera previstos en los párrafos 15 y 16 del Artículo 3 del presente Acuerdo. Las autorizaciones requeridas para asegurar la legalidad y validez del compromiso de la parte colombiana en el Acuerdo de Ejecución están sujetas a las disposiciones legales vigentes en la República de Colombia;

15. Convenios de Préstamo: Acuerdos de Ejecución en el marco de la Cooperación Financiera reembolsable. Son firmados por la Entidad Ejecutora Francesa, por el Prestatario y, llegado el caso, por la Entidad Ejecutora Colombiana competente;

16. Convenios de Aportación Financiera: Acuerdos de Ejecución en el marco de la Cooperación Financiera no reembolsable. Son firmados por la Entidad Ejecutora Francesa, por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) o la entidad que la reemplace, y por el Destinatario;

17. Gastos Corrientes: gastos operativos, incluidos los gastos de mantenimiento.

1. El artículo 3º establece un conjunto de definiciones operativas para el desarrollo y aplicación del tratado. En general, resultan compatibles con la Constitución. No obstante, es necesario detenerse en las relativas al “acuerdo de medidas” (num. 12) y a los “acuerdos de ejecución” (num. 14). El examen detallado de esas disposiciones se justifica por dos razones específicas. De una parte, su alcance fue objeto de una valoración particular en la sentencia C-812 de 2014 y, de otra, constituye una oportunidad para precisar los efectos a que dicha valoración conduce.

1. El “acuerdo de medidas” es definido como un “instrumento de derecho internacional firmado por las Partes de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 4 del presente Acuerdo sobre la ejecución de las medidas”. Se trata de convenios específicos dirigidos a concretar la ejecución de las medidas de desarrollo. Constituyen un mecanismo operativo para hacer posible que los programas o proyectos cuya financiación es acordada puedan materializarse.

1. La sentencia C-812 de 2014 al juzgar un texto, en lo sustancial equivalente⁸⁷, precisó que “en consonancia con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación (...) y con el propósito de salvaguardar la supremacía constitucional (...) sólo es admisible la celebración y entrada en vigor de un “acuerdo de medidas”, sin precisar el trámite previsto en la Constitución Política para los tratados solemnes, si exclusivamente pretende ejecutar o desarrollar -de forma concreta- las cláusulas sustantivas consignadas en el Convenio sub examine, sin exceder o desbordar lo allí estipulado (es decir, sin originar nuevas obligaciones a cargo del Estado colombiano)”⁸⁸. (Se resalta).

1. Los “Acuerdos de Ejecución” se definen mediante la referencia a sus especies. Se indica que comprenden “los Convenios de Préstamo y los Convenios de Aportación Financiera previstos en los párrafos 15 y 16” del mismo artículo. Esa disposición señala también que “[l]as autorizaciones requeridas para asegurar la legalidad y validez del compromiso de la parte colombiana en el Acuerdo de Ejecución están sujetas a las disposiciones legales

vigentes en la República de Colombia”. El primer tipo de convenios a través de los cuales se instrumenta la cooperación financiera reembolsable “[s]on firmados por la Entidad Ejecutora Francesa, por el Prestatario y, llegado el caso, por la Entidad Ejecutora Colombiana competente”, al tiempo que los segundos, mediante los cuales se articula la cooperación financiera no reembolsable, serán suscritos “por la Entidad Ejecutora Francesa, por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) o la entidad que la reemplace, y por el Destinatario”.

1. Igual que lo ocurrido con las figuras recién referidas, la sentencia C-812 de 2014 precisó su alcance e indicó “que los signatarios de tales contratos deben ser entidades del Estado colombiano que dispongan de capacidad para contratar y cuya normativa permita la asunción de las obligaciones específicas allí estipuladas” 89. Igualmente “no podrán consagrar obligaciones a cargo del Estado colombiano in toto, en la medida en que, exclusivamente, tienen capacidad para comprometer a sus respectivas entidades suscribientes”

1. Así las cosas, se darán por reproducidas las precisiones realizadas en esa providencia. Sin embargo, es necesario detenerse en una cuestión particular relativa a la manera como debe procederse cuando la Corte advierta, al menos prima facie, el riesgo de que los acuerdos que se suscriban contemplen obligaciones adicionales.

1. La práctica de la jurisprudencia constitucional evidencia que frente al control de ese tipo de disposiciones existen al menos tres aproximaciones. En algunos casos (i) a partir de una interpretación de la cláusula del tratado ha considerado que, en estricto sentido, la misma no puede entenderse como una habilitación para suscribir acuerdos que fijen nuevas obligaciones o excedan las existentes y, por ello, no ha introducido una precisión particular (C-363 de 200090, C-1258 de 2000 y C-1439 de 2000). En otras oportunidades (ii) ha referido expresamente la necesidad de condicionar el alcance de la cláusula que regula los acuerdos complementarios o de desarrollo, advirtiéndolo únicamente en las consideraciones de la

sentencia (C-303 de 2001, C-862 de 2001, C-264 de 2002, C-176 de 2006 y C-464 de 2008)⁹¹. Finalmente, en otras ocasiones ha establecido en la parte resolutive la obligación del Gobierno, al ratificar el tratado, de formular una declaración interpretativa en el sentido de indicar que “los protocolos, acuerdos, convenciones o contratos que podrían llegar a celebrarse en desarrollo del Acuerdo (...) en caso de que impliquen la asunción de nuevas obligaciones o la modificación de las convenidas en virtud del Acuerdo original, deberán ser sometidos a aprobación interna, según los trámites establecidos en la Constitución Política”⁹² (C-154 de 2005, C-241 de 2005, C-378 de 2009 y C-819 de 2012)⁹³.

1. La determinación del camino a seguir dependerá, en buena medida, de las posibilidades interpretativas que ofrezca el tratado y del riesgo de que su contenido sea interpretado como una habilitación incompatible con el régimen constitucional de los tratados. En esta oportunidad, para la Corte es evidente que el propio tratado -tal y como ello también ocurrió con el examinado en la sentencia C-812 de 2014- sujeta su cumplimiento a la legislación interna⁹⁴. En efecto, el artículo 1º prevé que la Cooperación Financiera tendrá lugar de conformidad con las legislaciones de los Estados lo que descarta cualquier riesgo. Esa sujeción implica que los Estados parte entienden que cualquier acuerdo que origine nuevas obligaciones carecerá de efectos hasta tanto se surta el trámite previsto en los artículos 189.2, 150.16, 224 y 241.10 de la Constitución.

1. En los términos antes señalados, la Corte encuentra que el artículo 3º resulta compatible con la Constitución.

Acuerdo sobre las Medidas de Desarrollo (Art. 4)

(1) Sobre la base del presente Acuerdo y junto a los mecanismos de consulta sobre Cooperación Financiera previstos en el párrafo 6 del Artículo 2 del presente Acuerdo, las Partes podrán firmar acuerdos complementarios sobre una o más Medidas de Desarrollo. Estos fijarán, en particular, los objetivos y las Prestaciones previstas, así como, llegado el caso, las Entidades Ejecutoras Colombianas, el Prestatario o el Destinatario que suscribirá el Acuerdo de Ejecución.

(2) La Entidad Ejecutora Colombiana y/o el Destinatario celebrará(n) los acuerdos necesarios para la realización de las Medidas de Desarrollo.

(3) La República Francesa encargará la ejecución de las Medidas de Desarrollo a la Entidad Ejecutora Francesa.

(4) Para la ejecución de la Medida de Desarrollo, la Entidad Ejecutora Francesa firmará los Acuerdos de Ejecución con la Entidad Ejecutora Colombiana, el Prestatario o el Destinatario y/o con APC-Colombia (o la entidad que la reemplace), cuando sea procedente, según la modalidad de Cooperación Financiera (reembolsable o no reembolsable).

(5) En el caso de préstamos, la solvencia del Prestatario será una condición adicional a lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo 4 para la celebración del Acuerdo de Ejecución.

(6) Los Gastos Corrientes serán definidos de mutuo acuerdo por las Partes.

(7) En los Acuerdos de Ejecución se definirán las disposiciones vinculantes, que podrán incluir los elementos siguientes:

a) los objetivos que se pretenden alcanzar con la Medida de Desarrollo;

b) los Fondos Financieros;

c) el plazo de ejecución, la estructura organizativa y técnica de la Medida de Desarrollo y su financiación;

d) las Prestaciones de las entidades participantes;

e) el procedimiento de adjudicación de mercados (obras, bienes y servicios);

f) las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones contractuales.

1. En esta disposición se identifican cuatro contenidos centrales. Primero, una competencia de las partes para firmar acuerdos complementarios sobre otras medidas de desarrollo

fijando los objetivos, las prestaciones y las entidades que deben suscribir los acuerdos de ejecución. Segundo, una competencia para que las entidades ejecutoras celebren los acuerdos de ejecución, precisando que en el caso de los Convenios de Préstamo deberá valorarse la solvencia de la entidad. Tercero, una competencia de las partes para definir los gastos corrientes -según la definición de la cláusula 3.17-. Cuarto, el carácter vinculante de los acuerdos de ejecución y la facultad para incluir en ellos cláusulas relativas a los objetivos de la medida de desarrollo, a los fondos financieros, al plazo de ejecución, a las prestaciones a cargo de las entidades, a los procedimientos de adjudicación de mercados y a los efectos del incumplimiento.

1. Las reglas referidas aclaran las atribuciones de las partes en orden a implementar las medidas de desarrollo. Ninguna desconoce la Constitución en tanto respetan la soberanía de cada Estado y no prevén condiciones inequitativas. Además de ello, indican de manera general las entidades o autoridades competentes para suscribir los acuerdos.

1. La sentencia C-812 de 2014 analizó una cláusula similar concluyendo que resultaba conforme al artículo 227 de la Constitución “en la medida en que la promoción de la integración económica, social, ecológica y política con la República Federal de Alemania –mediante la celebración de “acuerdos sobre medidas de desarrollo”– se efectúa sobre bases precisas de equidad y reciprocidad”. Advirtió además, en concordancia con lo que ha quedado señalado al analizar el artículo 3º, “que sólo es admisible la celebración y entrada en vigor de un “acuerdo de medidas” sin precisar el trámite previsto en la Constitución Política para los tratados solemnes, si exclusivamente se pretenden ejecutar o desarrollar -de forma concreta- las cláusulas sustantivas consignadas en el Convenio sub examine, sin exceder o desbordar lo allí estipulado y sin originar nuevas obligaciones a cargo del Estado colombiano”.

1. Precisa la Corte, con fundamento en otra regla de dicha sentencia, que los suscriptores de los acuerdos de ejecución “deben ser entidades del Estado colombiano que dispongan de

capacidad para contratar y cuya normativa permita la asunción de las obligaciones específicas allí estipuladas”. Por tal razón, precisó que no era posible contemplar “obligaciones a cargo del Estado colombiano in toto, en la medida en que, exclusivamente, tienen capacidad para comprometer a sus respectivas entidades suscribientes”.

1. Resta destacar que en atención a que los acuerdos de ejecución tienen por objeto ejecutar la financiación otorgada por la República de Francia, es razonable prever en ellos reglas particulares de contratación o adjudicación. De hecho, según lo dispone el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 “los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades”⁹⁵. Por ello la Corte concluye que la regla conforme a la cual en los acuerdos de ejecución es posible incluir “el procedimiento de adjudicación de mercados (obras, bienes y servicios)” es compatible con los principios que rigen la función administrativa (art. 209) interpretados con aquellos que orientan la internacionalización de las relaciones del Estado colombiano (arts. 9, 226 y 227).

1. En suma, la disposición es compatible con la Constitución.

Opciones de financiación (Art. 5)

Financiación mediante recursos reembolsables (ART. 5.a)

(1) El desarrollo de Medidas de Desarrollo entre la Entidad Ejecutora Francesa, el Prestatario y la Entidad Ejecutora Colombiana podrá estar sujeto a los términos y condiciones siguientes mediante Préstamos no atados:

(i) Opción A – Préstamos de libre destino: recursos destinados a la financiación presupuestaria;

(ii) Opción B – Préstamos de destino específico: recursos destinados al desarrollo de un proyecto o de un programa específico;

(iii) Otras opciones acordadas por las Partes.

(2) En el caso de los Préstamos concedidos a la República de Colombia por la Entidad Ejecutora Francesa, las condiciones financieras ofrecidas serán negociadas y definidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia, con el fin de asegurar que se ajusten a la estrategia de gestión de deuda de la Nación.

(3) En el caso de los Préstamos concedidos por la Entidad Ejecutora Francesa a las entidades públicas colombianas distintas a la República de Colombia, las condiciones financieras ofrecidas serán negociadas y definidas por el Prestatario, de conformidad con sus políticas de endeudamiento.

(4) En el caso de los Préstamos concedidos a la República de Colombia o a otra entidad pública colombiana, las condiciones técnicas serán analizadas por el Departamento Nacional de Planeación y por la Entidad Ejecutora Colombiana.

La cooperación no reembolsable incluirá, entre otros:

(1) Todos los flujos de recursos no reembolsables proporcionados por la Entidad Ejecutora Francesa, cuyo objetivo prioritario sea la promoción y la sostenibilidad del desarrollo económico, medioambiental y social del país receptor.

(2) La asesoría técnica que proporcione un valor añadido mediante la transferencia de técnicas, de tecnologías, de conocimientos, de habilidades o de experiencias por parte de la Entidad Ejecutora Francesa, en apoyo del desarrollo socioeconómico y medioambiental del país receptor.

1. El artículo 5º del Convenio establece las dos opciones de financiación. Tal y como se desprende de los numerales 13, 14 y 15 del artículo 3º ellas se materializan en acuerdos de ejecución de dos tipos. Para el caso de la financiación reembolsable en Convenios de Préstamo, al tiempo que para la no reembolsable en Acuerdos de Aportación.

1. La primera admite tres modalidades: (a) préstamos de libre destino para la financiación presupuestaria⁹⁶; (b) préstamos de destino específico para el desarrollo de un proyecto o de un programa específico⁹⁷; y (c) otras opciones acordadas. Si los préstamos se otorgan a la República de Colombia, sus condiciones financieras deben ser negociadas por el Ministerio de Hacienda al tiempo que si se otorgan a entidades públicas diferentes, tales condiciones serán fijadas por el prestatario de acuerdo con sus políticas de endeudamiento. A su vez, las condiciones técnicas de cualquier préstamo serán valoradas por el Departamento Nacional de Planeación y por la Entidad Ejecutora Colombiana.

1. La segunda opción de financiación, como se indicó, es la no reembolsable. De conformidad con el artículo esta modalidad comprende (a) los flujos de recursos proporcionados por la Entidad Ejecutora Francesa cuando su prioridad consista en la promoción y la sostenibilidad del desarrollo económico, medioambiental y social, así como (b) la asesoría técnica que proporcione un valor añadido mediante la transferencia de técnicas, de tecnologías, de conocimientos, de habilidades o de experiencias. El siguiente cuadro sintetiza el contenido de la disposición:

Opciones de financiación

Financiación mediante recursos reembolsables

Préstamos de libre destino: recursos destinados a la financiación presupuestaria

Préstamos de destino específico: recursos destinados al desarrollo de un proyecto o de un programa específico

Otras opciones

Financiación con recursos no reembolsables

Todos los flujos de recursos no reembolsables proporcionados por la Entidad Ejecutora Francesa, cuyo objetivo prioritario sea la promoción y la sostenibilidad del desarrollo económico, medioambiental y social del país receptor.

La asesoría técnica que proporcione un valor añadido mediante la transferencia de técnicas, de tecnologías, de conocimientos, de habilidades o de experiencias por parte de la Entidad Ejecutora Francesa

1. La Corte encuentra que la disposición analizada no se opone a la Constitución al menos por seis razones. Primero, se trata de una habilitación para que, previo acuerdo con la entidad ejecutora francesa y en condiciones de equidad -según se sigue de la interpretación conforme a los artículos 226 y 227 de la Carta Política- se acuerden las condiciones financieras y técnicas de los préstamos o aportes no reembolsables. Segundo, corresponden a operaciones de crédito público externo reconocidas por el artículo 150.9 de la Constitución y reguladas -entre otras disposiciones- por el artículo 40 de la ley 80 de 1993 y el Decreto 2681 de 1993⁹⁸ -compilado en el Decreto 1068 de 2015-. Tercero, reconocen las competencias de las autoridades colombianas para la valoración de las operaciones de crédito, al contemplar la participación del Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y las entidades ejecutoras.

1. Además de ello, cuarto, la cooperación debe orientarse al desarrollo de los objetivos previstos en el artículo 1º del tratado, esto es, dirigirse a medidas que beneficien al Estado colombiano y contribuyan al desarrollo sostenible. Igualmente, en quinto lugar, la regulación examinada no afecta en nada las competencias de la Comisión Interparlamentaria asesora de crédito público establecida en el artículo 64 del Reglamento del Congreso y a la que le corresponde -según el artículo 65.1 de dicho reglamento- presentar informes acerca de las operaciones de crédito externo autorizadas por ley. Finalmente, sexto, en el caso de los aportes no reembolsables la regulación orgánica los prevé y establece, en el artículo 33 del Decreto 111 de 1996, que hacen parte del presupuesto de rentas, se incorporan como donaciones de capital y deben ejecutarse según los acuerdos internacionales que los originen.

1. Encuentra entonces la Corte que la disposición es compatible con la Constitución y la

regulación orgánica relevante en la materia.

Prestaciones y obligaciones del Gobierno de la República Francesa (Art. 6)

(1) El Gobierno de la República Francesa fomentará Medidas de Desarrollo. La Entidad Ejecutora Francesa concederá Fondos Financieros y todas las demás Prestaciones convenidas de mutuo acuerdo en el Acuerdo de Ejecución.

(2) En dicho Acuerdo de Ejecución podrán figurar, prestaciones como la estructuración, la ejecución, el seguimiento de los avances de las Medidas de Desarrollo y, si procede, las evaluaciones de impacto.

(3) En el caso de Préstamos, la Entidad Ejecutora Francesa otorgará al Prestatario los Importes acordados, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4 del presente Acuerdo.

(4) El Gobierno de la República Francesa o la Entidad Ejecutora Francesa podrá dar a la República de Colombia o a otras entidades públicas colombianas la posibilidad de obtener Aportaciones Financieras para la financiación de Medidas de Desarrollo o para medidas complementarias destinadas a la realización de Medidas de Desarrollo.

1. El artículo 6º del tratado define las prestaciones a cargo de la República de Francia. Prevé que fomentará las “medidas de Desarrollo” y, para el efecto, su entidad ejecutora concederá los fondos financieros -reembolsables y no reembolsables- así como las demás prestaciones acordadas. También define que en esos acuerdos la entidad ejecutora puede asumir prestaciones relacionadas con la estructuración, ejecución, seguimiento y evaluación de impacto de las medidas de desarrollo. Consagra, naturalmente, que respecto de los préstamos otorgados reconocerá los importes acordados. Finalmente, dispone que el Gobierno francés o su entidad ejecutora podrá ofrecer acceso a aportaciones financieras para la financiación de medidas de desarrollo o para medidas complementarias destinadas a su realización.

1. El conjunto de prestaciones que asume como obligaciones o facultades el Gobierno de la República de Francia, se encadenan directamente al propósito general buscado por los Estados de financiar proyectos que promuevan el beneficio de Colombia y su desarrollo sostenible. Ello contribuye a promover las relaciones internacionales de conformidad con lo previsto en el artículo 226 de la Carta. En consecuencia, es compatible con la Constitución.

Prestaciones y obligaciones del Gobierno de la República de Colombia (Art. 7)

(1) El Gobierno de la República de Colombia contribuirá a las Medidas de Desarrollo acordadas de la siguiente forma:

- a) Velará por el cumplimiento de las Prestaciones definidas en los Acuerdos de Ejecución;
- b) En el caso de los Fondos Financieros otorgados por la Entidad Ejecutora Francesa, velará por el buen uso de los fondos;
- c) Velará por que los Fondos Financieros sean invertidos íntegramente en la actividad, de acuerdo con lo establecido en las Medidas de Desarrollo;
- d) Velará por proporcionar los expertos y ayudantes locales necesarios en cada caso, corriendo con los gastos derivados de ello, salvo disposición contraria del Acuerdo de Ejecución;
- e) Velará por que se haga un buen uso de las instalaciones creadas en virtud de las Medidas de Desarrollo, salvo disposición contraria de los Acuerdos de Ejecución;
- f) Velará por continuar con las acciones de política pública apoyadas, salvo disposición contraria de los Acuerdos de Ejecución;
- h) Las Divisas de las operaciones a que se refiere este convenio serán libremente convertibles con sujeción a lo dispuesto en la regulación cambiaria y demás normas aplicables.
- i) El Banco Central de la República de Colombia, en su condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, podrá adoptar las medidas que considere necesarias en relación con la

negociación, la gestión, el uso y la transferencia de fondos, de divisas o de instrumentos negociables, y ello de conformidad con la legislación aplicable;

j) En lo relativo a la entrada y salida de divisas procedentes de las operaciones de cambio obligatoriamente canalizables, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el régimen cambiario y en el régimen de inversiones internacionales de Colombia.

(2) El Gobierno de la República de Colombia otorgará para la ejecución de las Medidas de Desarrollo previstas en el Artículo 4 las siguientes disposiciones referentes a los Impuestos y a otros gravámenes públicos de carácter nacional:

a) la Entidad Ejecutora Francesa estará exenta del pago de los impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional que se devengarían en la República de Colombia de la aplicación de los Acuerdos de Ejecución de las financiaciones durante la vigencia de los mismos;

b) Todos los pagos efectuados en virtud del servicio de la deuda estarán exentos de impuestos y gravámenes de carácter nacional;

c) Velará por que los impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional asumidos por la Entidad Ejecutora Colombiana no sean financiados con los Fondos Financieros facilitados por la Entidad Ejecutora Francesa, salvo que las partes acuerden lo contrario en los Convenios de Préstamo o en los Convenios de Aportación Financiera;

d) Eximirá de impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional los contratos celebrados para la realización de cada Medida de Desarrollo y ejecutados con las Aportaciones Financieras, así como la adquisición de bienes y/o servicios y las transacciones financieras realizadas directamente con los recursos recibidos como Aportaciones Financieras cuando sea procedente.

1. Esta disposición contempla dos clases de obligaciones. Las relacionadas con el impulso o implementación de las medidas de desarrollo y las relativas al tratamiento especial respecto de los gravámenes públicos existentes.

1. Las que integran el primer grupo, enunciadas a partir del numeral 1, no se oponen a la Constitución. En efecto, el Estado colombiano asume obligaciones encaminadas a garantizar la debida ejecución de los compromisos establecidos en los “Acuerdos de Ejecución” así como la adecuada destinación de los fondos recibidos (literales a, b, c d, e f y g). Se trata de deberes compatibles con la naturaleza de este tipo de tratados y cuyo alcance particular dependerá de los acuerdos subsiguientes que para la ejecución se celebren.

1. Existen tres prestaciones relacionadas con el régimen aplicable a los recursos destinados a la ejecución del Acuerdo (literales h, i y j). Ellas se limitan a establecer que las operaciones que recaigan sobre divisas se sujetarán a las normas colombianas en materia cambiaria y de inversiones. Y, en la misma dirección, reiteran la competencia constitucional del Banco de la República respecto de la materia allí referida -negociación, gestión, uso y transferencia de fondos, divisas o instrumentos negociables-. No se trata de una regla que afecte la autonomía del Banco de la República dado que, de manera compatible con su función de regulación de los cambios internacionales (art. 371), le reconoce su competencia para adoptar las decisiones que estime del caso.

1. El segundo grupo de prestaciones, agrupadas en el numeral 2, rigen los impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional. Establecen (i) que la Entidad Ejecutora Francesa estará exenta del pago de los impuestos y gravámenes de carácter nacional y que se originen en la aplicación de los Acuerdos de Ejecución (literal a) y (ii) que todos los pagos para atender la deuda estarán exentos de impuestos y gravámenes de carácter nacional (Literal b). A su vez, (iii) establece una obligación de supervisar que los fondos financieros no se destinen al pago de impuestos y gravámenes públicos que deba asumir la entidad ejecutora colombiana, salvo un acuerdo diferente en los convenios (literal c). Finalmente (iv) prevé que el Gobierno de la República de Colombia eximirá de impuestos y gravámenes de carácter nacional los contratos para ejecutar medidas de desarrollo, así como la adquisición de bienes o servicios, y las transacciones financieras realizadas con los recursos recibidos (literal d).

1. La Corte advierte que este grupo de reglas no son aplicables a tributos territoriales, conforme lo indica expresamente el numeral segundo que antecede a los cuatro literales. Por ello no suscita contradicción alguna con la regla prevista en el artículo 294 de la Constitución, en virtud de la cual la ley no podrá conceder exenciones en relación con tales tributos⁹⁹.

1. Los literales a) y b) contemplan una exención respecto de los impuestos y gravámenes confiriendo un tratamiento tributario especial a la entidad ejecutora francesa. Se trata de reglas compatibles con la Carta. El legislador puede adoptar regímenes tributarios especiales en el contexto de las relaciones internacionales (arts. 150.12 y 338), tal y como lo ha señalado en varias ocasiones este tribunal. Así, en una de sus primeras providencias sostuvo que “[l]as exenciones tributarias, tienen pleno sentido en el contexto del derecho internacional público”. Según la Corte “[s]e trata de conceder, en condiciones de reciprocidad, ciertos privilegios fiscales y aduaneros, que se justifican plenamente tanto por la naturaleza de los organismos beneficiados como del interés público que reviste la función a ellos confiada por el conjunto de Estados que los crean”¹⁰⁰. Con esa orientación ha considerado que ellas se justifican puesto que “fortalecen la autonomía e independencia de las representaciones diplomáticas y de las organizaciones internacionales”¹⁰¹. Así las cosas, la jurisprudencia de esta corporación ha insistido en que “la Constitución, en materia de exenciones, sólo prohíbe aquellas que tengan que ver con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, según el artículo 294”¹⁰².

1. La tercera regla, en realidad, no tiene un contenido tributario. Su finalidad es evitar que con cargo a los recursos aportados por el Gobierno de la República de Francia, la entidad ejecutora colombiana asuma el pago de impuestos o gravámenes. Se trata de una regla compatible con la Carta y pretende optimizar el uso de los fondos aportados, evitando su destinación a objetivos diversos. Es una obligación razonable en el marco de un acuerdo bilateral para la provisión de financiación por parte de otro Estado.

1. La última de las reglas tiene también por objeto asegurar el empleo óptimo de los recursos. Según lo que ella dispone, el Estado tiene la carga de eximir de impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional (i) los contratos celebrados para la realización de cada medida de desarrollo y ejecutados con las aportaciones Financieras, así como (ii) la adquisición de bienes y/o servicios y las transacciones financieras realizadas directamente con los recursos recibidos. Esta cláusula no tiene un impacto sobre los impuestos territoriales y promueve una destinación eficiente de los recursos.

1. El artículo 7º es entonces compatible con la Constitución.

Garantías (Art. 8)

(1) En el caso de Convenios de Préstamo con entidades públicas colombianas distintas de la República de Colombia que cuenten con garantía soberana, la República de Colombia, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se compromete a garantizar el pago de las obligaciones financieras adquiridas por la entidad pública colombiana a la Entidad Ejecutora Francesa designada en el párrafo 8 del Artículo 3.

(2) En el caso de Convenios de Préstamo con entidades públicas colombianas distintas de la República de Colombia que no cuenten con garantía soberana, la República de Colombia no garantizará los pagos de las obligaciones financieras.

(3) Para la Cooperación Financiera no reembolsable, la Entidad Ejecutora Colombiana garantizará a la Entidad Ejecutora Francesa el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Convenios de Aportación Financiera.

1. El artículo 8º establece el régimen de garantías aplicable a los convenios de préstamo y a los contratos de aportación financiera. Para el caso de los primeros prescribe que cuando son celebrados con entidades públicas deberá establecerse una distinción según exista o no garantía soberana y, solo en el primer caso, la República de Colombia -Ministerio de Hacienda- se compromete a garantizar el pago. A su vez, respecto de la cooperación no reembolsable -que como se ha visto se materializa mediante los contratos de aportación

financiera- es la Entidad Ejecutora Colombiana quien garantiza el cumplimiento de las obligaciones.

1. Esta disposición no suscita ninguna objeción de constitucionalidad. Se limita a regular las condiciones bajo las cuales debe respaldarse el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las entidades públicas en desarrollo de lo dispuesto en el Acuerdo. Se trata de reglas compatibles con el régimen de las operaciones de crédito público externo y que cuadran con la naturaleza del tipo de financiación -reembolsable o no reembolsable- de la que se benefician las entidades. La distinción entre la entidad responsable de garantizar el cumplimiento según se trate de convenios de préstamo o de aportación financiera, es apenas natural teniendo en cuenta el contenido obligatorio. Por ello la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el caso de las obligaciones de reembolso garantizadas y la de la entidad ejecutora en las demás, se ajusta a la Carta.

1. Cuando juzgó una cláusula, en algunos aspectos semejante, la sentencia C-812 de 2014 señaló que la garantía soberana “evidencia el ejercicio de la soberanía nacional que le asiste en calidad de sujeto de derecho internacional, con arreglo al “principio de igualdad soberana de los Estados” -principio de derecho internacional consagrado en la “Carta de las Naciones Unidas” (...), reconocido como tal por la Corte Internacional de Justicia (...) y aceptado por la República de Colombia-“. Destacó también que considerando “que la cláusula 8ª en comento fue aprobada, a la par con las demás disposiciones del Convenio sub examine, por el Congreso de la República, se respetó el mandato constitucional relativo a la concesión de autorizaciones sobre empréstitos, previsto en el precitado artículo 150, numeral 9”.

1. Se concluye entonces que también esta disposición es compatible con la Constitución.

Sustitución de las Medidas de Desarrollo (Art. 9)

Las Medidas de Desarrollo previstas en los Artículos 2 y 4 del presente Acuerdo podrán ser sustituidas por otras Medidas de Desarrollo si el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de Colombia así lo acuerdan.

1. Tal y como se ha indicado ya varias veces, el artículo tercero define las medidas de desarrollo como los “proyectos, programas, asesorías técnicas, entre otras actividades de carácter económico, social o medioambiental, acordados por las Partes”. A su vez, según el artículo 2º “[a]ntes de acordar Medidas de Desarrollo, las Partes mantendrán un diálogo en calidad de socios sobre las bases y las cuestiones actuales de las financiaciones reembolsables y no reembolsables”.

1. Como ha quedado explicado, son ellas los presupuestos de activación de los acuerdos de ejecución. Bajo tal perspectiva, si según el artículo 2º su adopción está precedida de un dialogo de los Estados, no existe objeción para que, en desarrollo de un nuevo diálogo, se disponga su modificación. Precisamente en la sentencia C-812 de 2014, al ocuparse una cláusula con un contenido análogo, la Sala indicó que “la facultad de sustituir medidas de desarrollo, por mutuo acuerdo de la República de Colombia y la República Federal de Alemania, se encuentra en consonancia con el previamente aludido principio de derecho internacional de igualdad soberana de los Estados –artículo 9º de la Constitución Política– y con el mandato constitucional de celebrar tratados sobre bases de igualdad y reciprocidad –artículo 227 de la Constitución Política–”.

1. Precisa la Corte que la autorización de sustitución de las medidas de desarrollo no puede ser entendida como una autorización para modificar las bases de la cooperación financiera establecidas en el artículo 2 o las reglas particulares que sobre dichas medidas se encuentran contempladas en el artículo 4. Bajo esa perspectiva, concluye la Sala, no existe objeción alguna sobre la constitucionalidad del artículo 9 del Acuerdo.

Privilegios o inmunidades del personal cooperante y del Director y del

Subdirector de la AFD (Art. 10)

Para facilitar y reforzar la cooperación entre Francia y Colombia, las Partes considerarán al personal cooperante miembros de la Misión Diplomática de Francia en Colombia, siempre

que hayan sido enviados por Francia en el marco del presente Acuerdo y que no sean ciudadanos colombianos ni extranjeros residentes.

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) correrá con el coste total de los sueldos, de las compensaciones económicas y del transporte del personal cooperante. Dicho personal estará sometido al régimen de seguridad social y de jubilación francés, por lo que no estará sujeto a las disposiciones de naturaleza similar que puedan aplicarse en Colombia. En concreto, la AFD no deberá pagar las cotizaciones que deben pagar por norma general los empleadores en los regímenes sociales de Colombia.

Por «personal cooperante» se entenderá el personal de la Agencia Francesa de Desarrollo debidamente acreditado ante el Gobierno de Colombia o ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de este Estado. El personal cooperante, incluido el representante de la AFD, gozará de los privilegios e Inmunidades previstos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para el personal administrativo y técnico.

En este sentido, la República de Colombia concederá todas las facilidades necesarias para la entrada, la permanencia y la salida del personal cooperante de la AFD que intervenga oficialmente en los proyectos de cooperación.

Al margen de las inmunidades y privilegios previstos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961, dicho personal cooperante estará sometido a las disposiciones nacionales vigentes en el Estado receptor y no podrá dedicarse a ninguna actividad ajena a sus funciones, ni recibir remuneración alguna aparte de la estipulada, sin la autorización previa de ambas Partes.

Además, el Personal Cooperante que ejerza actividades en el marco del presente Acuerdo gozará de facilidades en lo dispuesto en la legislación interna para la importación de sus efectos personales y electrodomésticos y para la importación, en una sola vez, de un vehículo para uso privado. Al término de su misión, podrá exportar los efectos personales y electrodomésticos que haya importado, de conformidad con la legislación francesa y el derecho de la Unión Europea en vigor.

Los privilegios e inmunidades concedidos en virtud del presente artículo se conceden en interés exclusivo del personal cooperante, y no para su propio beneficio. El Gobierno de la República francesa podrá renunciar a la inmunidad concedida a cualquier miembro del personal si considera que dicha inmunidad interfiere en la acción de la justicia y que renunciar a ella no perjudica al personal cooperante.

1. El artículo 10 contempla un grupo de reglas aplicables al “personal cooperante” así como al director y subdirector de la Agencia Francesa para el Desarrollo. La expresión “personal cooperante” refiere el personal de tal agencia debidamente acreditado ante el Gobierno de la República de Colombia. Precisa la cláusula que ese personal se considerará miembro de la misión diplomática de Francia siempre y cuando hayan sido enviados por ese Estado y no tengan la condición de ciudadanos colombianos ni extranjeros residentes. Esta regla delimita el ámbito personal de aplicación del régimen de inmunidades y privilegios.

1. El artículo bajo examen establece, además, (i) que la Agencia Francesa asume la totalidad de los sueldos, de las compensaciones económicas y del transporte del personal cooperante y (ii) que dicho personal no se sujeta al régimen de seguridad social colombiano sino al previsto en Francia. De ello se sigue que la referida Agencia no tiene las obligaciones que de tal régimen se desprenden. Sobre estas reglas la Corte encuentra posible reiterar las consideraciones de la sentencia C-098 de 2020 al indicar, frente a una regulación semejante¹⁰³, que “se trata de prerrogativas dirigidas en particular a las personas pertenecientes a organizaciones internacionales o Estados que son parte o no de la OCDE,

quienes en materia de seguridad social se registrarán, como es lógico, por lo previsto por los Estados a los que pertenecen”. Advierte además la Corte que por expresa disposición de la cláusula, ella no es aplicable a los ciudadanos colombianos ni a quienes tiene la condición de extranjeros residentes de modo que, en estos casos, resulta aplicable el régimen de seguridad social.

1. También prevé la disposición que el personal cooperante, incluido el representante de la Agencia, estará cobijado por los privilegios e inmunidades que la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 prevé para el personal administrativo y técnico. Dicha Convención establece en el artículo 37 que “[l]os miembros del personal administrativo y técnico de la misión, con los miembros de sus familias que formen parte de sus respectivas casas, siempre que no sean nacionales del Estado receptor ni tengan en él residencia permanente, gozarán de los privilegios e inmunidades mencionados en los artículos 29 a 35”.

Precisa que “la inmunidad de la jurisdicción civil y administrativa del Estado receptor especificada en el párrafo 1 del artículo 31, no se extenderá a los actos realizados fuera del desempeño de sus funciones”. Igualmente prevé que dicho personal “[g]ozará también de los privilegios especificados en el párrafo 1 del artículo 36, respecto de los objetos importados al efectuar su primera instalación”.

1. La Corte encuentra necesario detenerse en lo dispuesto en esta cláusula. La remisión específica a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas parece explicarse por el hecho de que dicha Convención tiene como destinatarios a los integrantes de las misiones diplomáticas¹⁰⁴ y esa condición, en principio, no es predicable del tipo de personal al que se refiere el Acuerdo de Cooperación bajo examen. Ahora bien, al margen de lo anterior, la Corte encuentra que la decisión de aplicar ese régimen es expresión de la decisión soberana de la República de Colombia¹⁰⁵. El Gobierno Nacional, con la intervención del Presidente de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores, se encuentra habilitado para adoptar una medida de esa naturaleza siempre y cuando ella quede anclada a fines constitucionales importantes.

1. La aplicación de la Convención de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas supone, en su

orden, (i) la inviolabilidad de la persona, de la residencia, de los locales de la misión, de su correspondencia y, en general de sus bienes (arts. 29 y 30); (ii) la inmunidad frente a la jurisdicción penal, civil y administrativa con las precisiones y excepciones que el mismo convenio establece (art. 31); y (iii) la exención, sometida a algunas limitaciones, en materia de seguridad social (art. 33) y de todos los impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales, salvo las excepciones establecidas expresamente (art. 34)¹⁰⁶.

1. Estos beneficios se complementan con (iv) la obligación de conceder facilidades para la entrada, permanencia y salida del personal; (v) el reconocimiento de facilidades -según lo dispuesto en la legislación interna- para importar sus efectos personales, electrodomésticos y un vehículo para uso privado; y (vi) la autorización para que, al término la misión, sea posible exportar los efectos personales y electrodomésticos importados inicialmente, de conformidad con la legislación francesa y el derecho de la Unión Europea en vigor.

1. Este régimen se delimita en la propia cláusula bajo examen al prescribir que, “al margen” -entiende la Corte “sin perjuicio”- de las inmunidades y privilegios de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, el personal cooperante (i) se someterá a las disposiciones nacionales y (ii) no podrá dedicarse a actividades ajenas a sus funciones ni recibir remuneración adicional a la estipulada, salvo la autorización de los Estados.

1. Para la Sala Plena esta cláusula es, en general, compatible con la Constitución dado que su objetivo es contribuir a la ejecución del convenio. Como lo advierte el inciso final, se trata de beneficios -todos ellos- que se conceden en interés exclusivo del personal cooperante y no para su propio beneficio. Sin embargo, es indispensable realizar al menos dos precisiones que deben orientar la aplicación de este tratado por parte de las autoridades nacionales.

1. La primera guarda relación con el régimen tributario especial previsto en la Convención de

Viena sobre Relaciones Diplomáticas a la que remite el artículo 10. En la sentencia C-315 de 2004 este tribunal juzgó la validez constitucional de la “Convención sobre las Misiones Especiales, abierta a la firma en Nueva York, el dieciséis (16) de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve (1969)”. En ella se estableció un régimen tributario sustancialmente igual al contenido en la Convención de Viena a la que remite el artículo 10 del Acuerdo analizado.

1. En esa oportunidad, la Corte constató que la disposición -en dicha convención el artículo 33107- podía afectar tributos territoriales amparados por la garantía establecida a favor de municipios, distritos y departamentos en el artículo 294 de la Constitución. Teniendo en cuenta que hasta ese momento la jurisprudencia había tenido aproximaciones diversas, la Sala Plena unificó las reglas aplicables a esta materia. El contenido de su doctrina, que hoy se reitera, puede sintetizarse como sigue: (i) la prohibición establecida en el artículo 294 garantiza la autonomía territorial frente a intervenciones de la Nación; (ii) esa garantía impide que, unilateralmente, el nivel central prive a las entidades territoriales de sus recursos; (iii) un tratado no es el resultado de la simple voluntad del Estado central. Conforme a ello (iv) la inclusión de exenciones en dichos instrumentos facilita las relaciones internacionales y, en esa medida, persigue un propósito constitucional significativo. Sin embargo, (v) dada la relevancia de los intereses protegidos por esa disposición es exigible una regla de armonización en virtud de la cual “la concesión de esas exenciones a los tributos territoriales por medio de un tratado es posible, pero la Nación debe compensar a las entidades territoriales las pérdidas de sus ingresos que puedan derivar de dichas exenciones”¹⁰⁸.

1. A pesar de que esta regla surgió en la jurisprudencia constitucional con posterioridad a la Ley 6 de 1972 -aprobatoria de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas-, ella resulta exigible cuando quiera que tenga lugar la aplicación del régimen de beneficios tributarios. Esta interpretación, además de garantizar la supremacía de la Constitución, constituye una expresión del mandato en virtud del cual donde existe una misma situación de hecho debe aplicarse la misma regla de derecho. Así las cosas, en caso de que las

exenciones reconocidas al personal cooperante afecten tributos de las entidades territoriales, la Nación deberá realizar las compensaciones que correspondan.

1. La segunda precisión se relaciona con la interpretación que del régimen de inmunidad de jurisdicción -y de ejecución- ha realizado este tribunal en diferentes pronunciamientos. Desde sus primeras providencias destacó la relevancia de los regímenes de inmunidad señalando que “[d]el principio de soberanía, independencia e igualdad de los Estados se deriva una regla de derecho internacional público, reconocida por la costumbre y las convenciones internacionales en virtud de la cual los agentes y bienes de Estados extranjeros deben ser inmunes frente a la actuación coercitiva de las autoridades públicas de los Estados huéspedes”¹⁰⁹. Precisó, al mismo tiempo, que “las prerrogativas e inmunidades otorgadas no son, ni pueden ser, totales o absolutas”¹¹⁰. A juicio de la Corte, en doctrina que ahora reitera “[n]ingún Estado constitucional estaría en capacidad jurídica de otorgar plena inmunidad a todo agente de un gobierno extranjero o representante de un organismo de derecho internacional, respecto de cualquier actividad que cumpla en su territorio, pues ello implicaría sacrificar las atribuciones que le competen como estado libre y soberano para asegurar la defensa de los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción”¹¹¹.

1. Bajo esta perspectiva, la Corte ha establecido, al menos cinco premisas para la comprensión de los regímenes de inmunidad. Primero, tienen por objeto facilitar el desarrollo de las actividades desarrolladas por el sujeto de derecho internacional a quien se encuentran vinculados sus beneficiarios. Segundo, las reglas de inmunidad pretenden garantizar un ámbito de autonomía para el desarrollo de tales actividades y no, por el contrario, establecer una habilitación para comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico¹¹². Tercero los “privilegios e inmunidades no se confieren en beneficio personal, sino que atiende al sujeto internacional del cual emana, por lo que se encuentran limitados a los actos que realicen en el ejercicio de las funciones y cumplimiento de sus fines”¹¹³, de manera que “no es un beneficio personal, es decir, un privilegio concedido intuitu personae, sino que se otorga por razones funcionales para asegurar precisamente el cumplimiento de las mismas”. Cuarto, cuando la aplicación de un régimen de esta naturaleza -por ejemplo, el relativo a la

inmunidad de jurisdicción- pueda afectar a un particular, es obligación del Estado asumir la responsabilidad patrimonial que corresponda. Y, quinto, el principio de inmunidad “no es contrario a la intervención de las autoridades colombianas, cuando éstas persigan la protección de los derechos de los habitantes del territorio nacional”¹¹⁴

1. A partir de esta premisa, esto es, la prohibición constitucional de un régimen de inmunidad absoluta, la Corte ha destacado los límites que las propias convenciones internacionales han establecido. Precisamente la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas aplicables al personal cooperante prevé un conjunto de restricciones. Así el artículo 31, al regular la inmunidad de jurisdicción civil y administrativa, dispone que no tendrá aplicación cuando se trate (i) de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión; (ii) de una acción sucesoria en la que el agente diplomático figure, a título privado y no en nombre del Estado acreditante, como executor testamentario, administrador, heredero o legatario; y (iii) de una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales. Dicha disposición también establece -aludiendo a la inmunidad de ejecución- que ella no será aplicable en los supuestos antes referidos, siempre y cuando no se produzca un menoscabo a la inviolabilidad de la persona o de su residencia.

1. En diferentes pronunciamientos, en desarrollo de sus competencias de control abstracto y concreto, la Corte ha precisado la importancia de armonizar las reglas de inmunidad con los derechos reconocidos en la Constitución. Ellas han sido recogidas, entre otras, en las sentencias C-1156 de 2008¹¹⁵, C-267 de 2014¹¹⁶, SU-443 de 2016 y C-098 de 2020¹¹⁷. Tales reglas se refieren, por ejemplo, a la inmunidad en materia de reclamaciones laborales, así como al régimen de responsabilidad por daño especial del Estado cuando se cause un perjuicio como consecuencia de la aplicación de las normas de tales convenciones¹¹⁸. La pertinencia de las reglas fijadas por la jurisprudencia deberá ser valorada en cada circunstancia a fin de establecer el alcance específico del régimen de inmunidad, su

compatibilidad con el orden jurídico y los remedios aplicables en aquellos casos en los cuales dicho régimen es vulnerado o su aplicación afecta los derechos de las personas.

1. La Corte entiende que, en atención a lo dispuesto en el artículo 1º -conforme al cual la cooperación se sujetará a la legislación colombiana-, los Estados parte asumen que son relevantes para la aplicación del tratado las reglas que en materia de inmunidad relativa ha definido este tribunal en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

1. La disposición es, en consecuencia, compatible con la Carta Política.

Personal cooperante (Art. 11)

El aumento de efectivos del personal cooperante en el marco del presente Acuerdo se llevará a cabo tras consultar al Gobierno de la República de Colombia mediante comunicación escrita dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia.

1. Esta disposición no plantea problema alguno. Si el personal cooperante se encuentra sujeto al régimen especial establecido en este Acuerdo en materia de privilegios e inmunidades, constituye expresión del principio de soberanía (art. 9) que su incremento esté precedido de una consulta al Gobierno Nacional, cumpliendo para el efecto la formalidad de comunicarlo por escrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad responsable de acompañar el seguimiento de la ejecución del programa de cooperación.

1. En consecuencia, la cláusula examinada resulta compatible con la Constitución.

Cumplimiento de legislación (Art. 12)

Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Acuerdo, todos los actores de cooperación y el personal cooperante amparado por el presente Acuerdo respetarán la legislación vigente en el territorio de la República de Colombia.

1. Esta disposición constituye, en general, la reiteración de la regla del artículo 10 en virtud de la cual el personal cooperante estará sometido a las disposiciones nacionales vigentes. Se trata de una disposición que, al amparo de la idea de inmunidad relativa, reconoce la soberanía de la República de Colombia sujetando al ordenamiento jurídico a quienes participan en la actividad de cooperación. En consecuencia, es constitucional.

Aplicabilidad de otros convenios (Art. 13)

Las Partes acuerdan que el Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de Colombia relativo al establecimiento y las actividades de la Agencia Francesa de Desarrollo y de Proparco en Colombia, suscrito en Bogotá D.C. el 18 de abril de 2012, no entrará en vigor, y por lo tanto, no será jurídicamente vinculante para las Partes.

1. Esta disposición tiene por objeto precisar el estado o estatus de un acuerdo previamente suscrito entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Francia. La Sala estima que constituye una válida expresión de la soberanía de los Estados y, adicionalmente, contribuye a la internacionalización al precisar con claridad los acuerdos que rigen sus relaciones. Igualmente se trata de una disposición que, en desarrollo del principio de la buena fe, descarta la entrada en vigor del tratado precedente y, de esa manera, se ajusta al artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados.

1. El artículo referido prevé que una de las obligaciones que surge de la sola firma del tratado, consiste en el deber de abstenerse de desarrollar cualquier acto en virtud del cual se frustren su objeto y fin. Refiriéndose a una disposición similar -incluida en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales¹¹⁹-, la Corte estableció que “si los Estados tienen la obligación de cumplir de buena fe los tratados, es razonable que también deban evitar frustrar su objeto cuando ya lo hayan suscrito, pues ésta es una consecuencia natural de la buena fe, que prohíbe todo abuso del derecho, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia

internacional en varios casos”¹²⁰. Por ello, concluyó, “es razonable prohibir a un Estado que ya ha suscrito un tratado, que no frustre su desarrollo, incluso antes de la entrada en vigor del mismo”.

1. Bajo esa perspectiva, es plenamente comprensible la determinación del Gobierno de la República de Colombia de acordar con el Gobierno de la República Francesa que el convenio previo no entre en vigor¹²¹. Al ser privado de su condición de instrumento jurídicamente vinculante, se descarta cualquier infracción al principio de buena fe. En consecuencia, esta disposición es compatible con la Carta.

Resolución de controversias (Art. 14)

Cualquier controversia derivada de la interpretación o de la aplicación del presente Acuerdo se resolverá de forma amistosa mediante negociaciones entre las Partes por vía diplomática.

En caso de que estas negociaciones no sean exitosas, la controversia será sometida a los restantes medios de solución pacífica reconocidos por el derecho Internacional.

1. El contenido normativo de esta cláusula no difiere, en nada sustancial, del que puede adscribirse al artículo 12 del acuerdo de cooperación que juzgó la sentencia C-812 de 2014. En atención a ello y dado que la condición de las partes no afecta los criterios que en esa oportunidad se tuvieron en cuenta, ellos serán ahora reiterados.

1. La Sala explicó que se trata de “una cláusula estándar de solución de disputas que el Estado colombiano ha consignado en diversos tratados bilaterales de cooperación examinados por la Corte Constitucional (...)”. Destacó entonces que “las Sentencias C-027 de 2011; C-378 de 2009; C-618 de 2004; C-288 de 2002; y C-247A de 2001, entre otras, (...)”

declararon exequibles tratados bilaterales de cooperación con disposiciones de resolución de controversias, cuyos mecanismos son: en primer término, la negociación y, en segundo término, “los restantes medios de solución pacífica reconocidos por el derecho internacional” (...).’’.

1. Sostuvo la Corte que dicho contenido “desarrolla el artículo 9º de la Constitución Política, que fundamenta las relaciones exteriores del Estado colombiano en, inter alia, el reconocimiento de los principios de derecho internacional que la República de Colombia haya aceptado”. Bajo esa perspectiva destacó que “[e]l principio de la proscripción del uso de la fuerza para la resolución de controversias internacionales es, sin duda, uno de tales principios de derecho internacional no objetados y reconocidos por el Estado colombiano”.

1. La Corte entonces reitera esa regla de decisión y declarará compatible con la Constitución la disposición analizada.

Disposiciones finales (Art. 15)

Disposiciones finales

(1) El presente Acuerdo entrará en vigor treinta (30) días después de la fecha de recepción de la última notificación por vía diplomática mediante la cual las Partes Indiquen que han cumplido todos los requisitos internos para su entrada en vigor.

(2) El presente Acuerdo podrá ser modificado de mutuo acuerdo por las Partes mediante comunicaciones escritas enviadas por vía diplomática. Las modificaciones entrarán en vigor de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del presente Artículo.

(3) El presente Acuerdo tendrá una duración indefinida. Cualquiera de las Partes podrá denunciarlo mediante notificación escrita dirigida a la otra Parte, que surtirá efecto treinta (30) días después de su recepción.

Las Partes podrán también poner fin al Acuerdo de mutuo acuerdo.

(4) La terminación del presente Acuerdo no afectará a las actividades que se encuentren en

ejecución.

1. Las disposiciones finales definen el momento de entrada en vigor del tratado, los requerimientos para la modificación, su duración, las formas de terminación y los efectos que ella tiene. Todas son compatibles con la Constitución.

1. La entrada en vigor del tratado se subordina a que las partes manifiesten que han cumplido las exigencias previstas en el ordenamiento interno. La cláusula implica, para el caso colombiano, que tal circunstancia depende de que haga tránsito en el Congreso de la República (art. 150.16) y, luego de sancionada la ley que lo aprueba (art. 189.9), se adelante el control de constitucionalidad a cargo de este tribunal (art. 241.10).

1. La cláusula dispone que la modificación del tratado puede tener lugar a través de comunicaciones escritas enviadas por vía diplomática. Precisa que entrarán en vigor una vez se haya cumplido lo dispuesto en el primer párrafo, esto es, que se encuentren satisfechos los requisitos establecidos en el orden interno. De esta manera, la disposición no autoriza eludir el cumplimiento de las condiciones constitucionales para establecer nuevas obligaciones a cargo del Estado.

1. Las reglas para poner fin al tratado son compatibles con el principio de soberanía. Además son concordantes con las disposiciones del derecho internacional en esta materia¹²². Igualmente, la Corte encuentra que la regla que impide afectar las actividades que se encuentren en ejecución al momento de terminación del tratado constituye un desarrollo de la buena fe y, adicionalmente, contribuye al cumplimiento de los principios a los que se sujeta la actividad administrativa dado que evita la pérdida de esfuerzos y recursos (art. 209).

1. La disposición resulta entonces compatible con la Constitución tal y como también lo declaró, respecto de una cláusula semejante, la sentencia C-812 de 2014.

* Análisis constitucional de las disposiciones que integran la ley 2031 de 2020

1. La Ley 2031 de 2020 está integrada por tres disposiciones, todas compatibles con la Carta Política. El artículo 1º expresa el ejercicio de la competencia atribuida al Congreso en los artículos 150.16 y 224 de la Constitución. El artículo 2º establece, en consonancia con las competencias del Presidente de la Republica como director de las relaciones internacionales, que el Acuerdo aprobado obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional. El artículo 3, finalmente, fija el momento en que inicia la vigencia de la ley siguiendo la regla general en virtud de la cual ello ocurre a partir de su publicación.

1. De conformidad con el análisis formal y material realizado, la Corte dispondrá declarar la exequibilidad del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016” y de la Ley 2031 de 2020 que lo aprobó.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLE el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016”.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE la Ley 2031 del 27 de julio de 2020, “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 Cooperación Financiera', suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016".

Tercero. Disponer que se comuniquen esta sentencia al Presidente de la República para lo de su competencia, así como al Presidente del Congreso de la República.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistraa

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO No. 1

LEY 2031 de 2020

(julio 27)

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 Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

(Para ser transcrito: Se adjunta copia fiel y completa del texto original del Acuerdo, certificado por la Coordinadora del grupo interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de este Ministerio y consta de seis (6) folios.)

El presente Proyecto de Ley consta de trece (13) folios.

PROYECTO DE LEY N° 80 DE 2018

“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 COOPERACIÓN FINANCIERA», suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016”.

Visto el texto del «ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA», suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

(Para ser transcrito Se adjunta copia fiel y completa del texto original del Acuerdo, certificado por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de este Ministerio y consta de seis (6) folios]

El presente Proyecto de Ley consta de trece (13) folios

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE COOPERACIÓN

FINANCIERA

El Gobierno de la República de Colombia, por una parte, y el Gobierno de la República Francesa, por otra parte, en adelante las «Partes»,

Deseando favorecer e Impulsar eficazmente sus relaciones mediante una cooperación mutuamente beneficiosa para el desarrollo, sobre la base del respeto de los principios de Independencia, de soberanía y de no injerencia en los asuntos Internos, y con el deseo de reforzar sus vínculos de amistad,

Han acordado lo siguiente:

Artículo 1

Objeto

El objeto del presente Acuerdo es establecer el marco jurídico que regirá la Cooperación Financiera entre las Partes para la financiación de actividades de desarrollo, de conformidad con sus legislaciones respectivas y con los principios del derecho internacional.

Las Partes cooperarán a favor de un desarrollo sostenible y beneficioso en Colombia.

Artículo 2

Bases de la Cooperación Financiera

(1) Los principios, procedimientos y obligaciones acordados a continuación se aplicarán a la Cooperación Financiera, que representa un instrumento de cooperación para el desarrollo. Se aplicarán a las Medidas de Desarrollo y a los Acuerdos de Ejecución cuya implementación se regirá por el derecho privado.

(2) Antes de acordar Medidas de Desarrollo, las Partes mantendrán un diálogo en calidad de socios sobre las bases y las cuestiones actuales de las financiaciones reembolsables y no reembolsables.

(3) El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia tiene competencia en política exterior y dirige las negociaciones sobre los instrumentos de cooperación internacional de Colombia. En virtud de ello, acompañará el seguimiento de la ejecución del programa de cooperación.

(4) La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC- Colombia, tiene por objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue la República de Colombia; también se encarga de ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de los recursos, de los programas y de los proyectos de cooperación internacional.

En el caso de las financiaciones no reembolsables relacionadas con créditos, éstas son gestionadas por el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, APC- Colombia.

(5) En el caso de financiaciones reembolsables, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia, junto con el Departamento Nacional de Planeación, se encarga de la negociación, de la coordinación y de la definición del alcance técnico, fiscal y financiero de la Cooperación Financiera reembolsable (créditos) con garantía soberana, así como de la autorización y/o del registro de la Cooperación Financiera reembolsable sin garantía soberana que gestionen otras entidades públicas.

(6) Las Partes acordarán las prioridades de las Medidas de Desarrollo, los objetivos y las entidades ejecutoras públicas colombianas de Cooperación Financiera mediante mecanismos

de consulta sobre Cooperación Financiera (cuyos resultados se plasmarán en las Actas Finales) u otros arreglos intergubernamentales.

Artículo 3

Definiciones

Por las palabras y expresiones siguientes que comienzan por mayúscula utilizadas en el presente Acuerdo se entenderá lo siguiente:

1. Cooperación Financiera: Medidas de Desarrollo reembolsables o no reembolsables destinadas a la República de Colombia o a cualquier otra entidad pública colombiana y realizadas por la Agencia Francesa de Desarrollo en el marco de su actividad como institución financiera pública francesa que implementa la ayuda oficial al desarrollo;
2. Medidas de Desarrollo: proyectos, programas, asesorías técnicas, entre otras actividades de carácter económico, social o medioambiental, acordados por las Partes en el marco de la Cooperación Financiera;
3. Créditos de Desarrollo: préstamos concedidos en el marco de la Cooperación Financiera de conformidad con la legislación y la normativa vigente en ambos Estados;
4. Fondos Financieros: recursos procedentes de un préstamo y/o de una aportación financiera;
5. Préstamos: fondos procedentes de la Cooperación Financiera reembolsable sujeta a un plazo de pago de los recursos concedidos y que dan lugar a pagos en concepto de comisiones y/o de intereses;
6. Aportaciones Financieras: fondos procedentes de la Cooperación Financiera sin intereses y no reembolsables (subvenciones);
7. Prestaciones: contribuciones en dinero o en especie o una combinación de ambas;
8. Entidad Ejecutora Francesa: la Agencia Francesa de Desarrollo o cualquier otra entidad pública que las Partes acuerden;

9. Prestatario: institución o entidad pública colombiana que recibe los recursos de la Cooperación Financiera reembolsable concedida por la Entidad Ejecutora Francesa y que debe asumir el pago de la deuda y de las obligaciones derivadas de ella;

10. Entidad Ejecutora Colombiana: entidad pública colombiana que se encarga de las obligaciones de carácter técnico, presupuestario, financiero, de contratación, de ejecución y de mantenimiento de las inversiones o de las acciones de política pública necesarias para cumplir los objetivos y las metas de la Medida de Desarrollo establecidos en el Convenio de Préstamo correspondiente y aplicables según las distintas modalidades de crédito o de aportación financiera disponibles. Si se trata de entidades distintas del Prestatario, la entidad ejecutora firmará, llegado el caso, los Convenios de Préstamo con el Prestatario;

11. Destinatario; beneficiario de la Cooperación Financiera reembolsable y/o no reembolsable concedida por la Entidad Ejecutora Francesa, cuando se dé el caso, dependiendo de la modalidad de Préstamo o de Aportación Financiera;

12. Acuerdo de Medidas: instrumento de derecho internacional firmado por las Partes de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 4 del presente Acuerdo sobre la ejecución de las medidas;

13. Acta Final de los mecanismos de consulta sobre Cooperación Financiera: documento suscrito por las Partes, de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 2 del presente Acuerdo, que no constituye un instrumento jurídicamente vinculante pero que describe los aspectos generales de la Cooperación Financiera;

14. Acuerdos de Ejecución: estos acuerdos abarcan los Convenios de Préstamo y los Convenios de Aportación Financiera previstos en los párrafos 15 y 16 del Artículo 3 del presente Acuerdo. Las autorizaciones requeridas para asegurar la legalidad y validez del compromiso de la parte colombiana en el Acuerdo de Ejecución están sujetas a las disposiciones legales vigentes en la República de Colombia;

15. Convenios de Préstamo: Acuerdos de Ejecución en el marco de la Cooperación Financiera reembolsable. Son firmados por la Entidad Ejecutora Francesa, por el Prestatario y, llegado el caso, por la Entidad Ejecutora Colombiana competente;

16. Convenios de Aportación Financiera: Acuerdos de Ejecución en el marco de la Cooperación Financiera no reembolsable. Son firmados por la Entidad Ejecutora Francesa, por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) o la entidad que la reemplace, y por el Destinatario;

17. Gastos Corrientes: gastos operativos, incluidos los gastos de mantenimiento.

Artículo 4

Acuerdo sobre las Medidas de Desarrollo

(1) Sobre la base del presente Acuerdo y junto a los mecanismos de consulta sobre Cooperación Financiera previstos en el párrafo 6 del Artículo 2 del presente Acuerdo, las Partes podrán firmar acuerdos complementarios sobre una o más Medidas de Desarrollo. Estos fijarán, en particular, los objetivos y las Prestaciones previstas, así como, llegado el caso, las Entidades Ejecutoras Colombianas, el Prestatario o el Destinatario que suscribirá el Acuerdo de Ejecución.

(2) La Entidad Ejecutora Colombiana y/o el Destinatario celebrará(n) los acuerdos necesarios para la realización de las Medidas de Desarrollo.

(3) La República Francesa encargará la ejecución de las Medidas de Desarrollo a la Entidad Ejecutora Francesa.

(5) En el caso de préstamos, la solvencia del Prestatario será una condición adicional a lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo 4 para la celebración del Acuerdo de Ejecución.

(6) Los Gastos Corrientes serán definidos de mutuo acuerdo por las Partes.

(7) En los Acuerdos de Ejecución se definirán las disposiciones vinculantes, que podrán incluir los elementos siguientes:

a) los objetivos que se pretenden alcanzar con la Medida de Desarrollo;

b) los Fondos Financieros;

c) el plazo de ejecución, la estructura organizativa y técnica de la Medida de Desarrollo y su

financiación;

d) las Prestaciones de las entidades participantes;

e) el procedimiento de adjudicación de mercados (obras, bienes y servicios);

f) las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Artículo 5

Opciones de financiación

a) Financiación mediante recursos reembolsables

(1) El desarrollo de Medidas de Desarrollo entre la Entidad Ejecutora Francesa, el Prestatario y la Entidad Ejecutora Colombiana podrá estar sujeto a los términos y condiciones siguientes mediante Préstamos no atados:

(i) Opción A – Préstamos de libre destino: recursos destinados a la financiación presupuestaria;

(ii) Opción B – Préstamos de destino específico: recursos destinados al desarrollo de un proyecto o de un programa específico;

(iii) Otras opciones acordadas por la Partes.

(2) En el caso de los Préstamos concedidos a la República de Colombia por la Entidad Ejecutora Francesa, las condiciones financieras ofrecidas serán negociadas y definidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia, con el fin de asegurar que se ajusten a la estrategia de gestión de deuda de la Nación.

(3) En el caso de los Préstamos concedidos por la Entidad Ejecutora Francesa a las entidades públicas colombianas distintas a la República de Colombia, las condiciones financieras ofrecidas serán negociadas y definidas por el Prestatario, de conformidad con sus políticas de endeudamiento.

(4) En el caso de los Préstamos concedidos a la República de Colombia o a otra entidad

pública colombiana, las condiciones técnicas serán analizadas por el Departamento Nacional de Planeación y por la Entidad Ejecutora Colombiana.

b) Financiación con recursos no reembolsables

(1) Todos los flujos de recursos no reembolsables proporcionados por la Entidad Ejecutora Francesa, cuyo objetivo prioritario sea la promoción y la sostenibilidad del desarrollo económico, medioambiental y social del país receptor.

(2) La asesoría técnica que proporcione un valor añadido mediante la transferencia de técnicas, de tecnologías, de conocimientos, de habilidades o de experiencias por parte de la Entidad Ejecutora Francesa, en apoyo del desarrollo socioeconómico y medioambiental del país receptor.

Artículo 6

Prestaciones y obligaciones del Gobierno de la República Francesa

(1) El Gobierno de la República Francesa fomentará Medidas de Desarrollo. La Entidad Ejecutora Francesa concederá Fondos Financieros y todas las demás Prestaciones convenidas de mutuo acuerdo en el Acuerdo de Ejecución.

(2) En dicho Acuerdo de Ejecución podrán figurar, prestaciones como la estructuración, la ejecución, el seguimiento de los avances de las Medidas de Desarrollo y, si procede, las evaluaciones de impacto.

(3) En el caso de Préstamos, la Entidad Ejecutora Francesa otorgará al Prestatario los importes acordados, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4 del presente Acuerdo.

(4) El Gobierno de la República Francesa o la Entidad Ejecutora Francesa podrá dar a la República de Colombia o a otras entidades públicas colombianas la posibilidad de obtener Aportaciones Financieras para la financiación de Medidas de Desarrollo o para medidas complementarias destinadas a la realización de Medidas de Desarrollo.

Artículo 7

Prestaciones y obligaciones del Gobierno de la República de Colombia

(1) El Gobierno de la República de Colombia contribuirá a las Medidas de Desarrollo acordadas de la siguiente forma:

- a) Velará por el cumplimiento de las Prestaciones definidas en los Acuerdos de Ejecución;
- b) En el caso de los Fondos Financieros otorgados por la Entidad Ejecutora Francesa, velará por el buen uso de los fondos;
- c) Velará por que los Fondos Financieros sean invertidos íntegramente en la actividad, de acuerdo con lo establecido en las Medidas de Desarrollo;
- d) Velará por proporcionar los expertos y ayudantes locales necesarios en cada caso, corriendo con los gastos derivados de ello, salvo disposición contraria del Acuerdo de Ejecución;
- e) Velará por que se haga un buen uso de las Instalaciones creadas en virtud de las Medidas de Desarrollo, salvo disposición contraria de los Acuerdos de Ejecución;
- f) Velará por continuar con las acciones de política pública apoyadas, salvo disposición contraria de los Acuerdos de Ejecución;
- g) Velará por que todas las entidades involucradas en la ejecución del presente Acuerdo y de los Acuerdos de Medidas sean informadas oportuna y detalladamente del contenido de los mismos;
- h) Las Divisas de las operaciones a que se refiere este convenio serán libremente convertibles con sujeción a lo dispuesto en la regulación cambiada y demás normas aplicables.
- i) El Banco Central de la República de Colombia, en su condición de autoridad monetaria, cambiarla y crediticia, podrá adoptar las medidas que considere necesarias en relación con la negociación, la gestión, el uso y la transferencia de fondos, de divisas o de Instrumentos negociables, y ello de conformidad con la legislación aplicable;
- j) En lo relativo a la entrada y salida de divisas procedentes de las operaciones de cambio obligatoriamente canalizables, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el régimen cambiario y en

el régimen de Inversiones Internacionales de Colombia.

(2) El Gobierno de la República de Colombia otorgará para la ejecución de las Medidas de Desarrollo previstas en el Artículo 4 las siguientes disposiciones referentes a los Impuestos y a otros gravámenes públicos de carácter nacional:

a) la Entidad Ejecutora Francesa estará exenta del pago de los Impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional que se devengarían en la República de Colombia de la aplicación de los Acuerdos de Ejecución de las financiaciones durante la vigencia de los mismos;

b) todos los pagos efectuados en virtud del servicio de la deuda estarán exentos de impuestos y gravámenes de carácter nacional;

c) velará por que los impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional asumidos por la Entidad Ejecutora Colombiana no sean financiados con los Fondos Financieros facilitados por la Entidad Ejecutora Francesa, salvo que las partes acuerden lo contrario en los Convenios de Préstamo o en los Convenios de Aportación Financiera;

d) eximirá de impuestos y gravámenes públicos de carácter nacional los contratos celebrados para la realización de cada Medida de Desarrollo y ejecutados con las Aportaciones Financieras, así como la adquisición de bienes y/o servicios y las transacciones financieras realizadas directamente con los recursos recibidos como Aportaciones Financieras cuando sea procedente.

Artículo 8

Garantías

(1) En el caso de Convenios de Préstamo con entidades públicas colombianas distintas de la República de Colombia que cuenten con garantía soberana, la República de Colombia, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se compromete a garantizar el pago de las obligaciones financieras adquiridas por la entidad pública colombiana a la Entidad Ejecutora Francesa designada en el párrafo 8 del Artículo 3.

(2) En el caso de Convenios de Préstamo con entidades públicas colombianas distintas de la

República de Colombia que no cuenten con garantía soberana, la República de Colombia no garantizará los pagos de las obligaciones financieras.

(3) Para la Cooperación Financiera no reembolsable, la Entidad Ejecutora Colombiana garantizará a la Entidad Ejecutora Francesa el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Convenios de Aportación Financiera.

Artículo 9

Sustitución de las Medidas de Desarrollo

Las Medidas de Desarrollo previstas en los Artículos 2 y 4 del presente Acuerdo podrán ser sustituidas por otras Medidas de Desarrollo si el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de Colombia así lo acuerdan.

Artículo 10

Privilegios o inmunidades del personal cooperante y del Director y del

Subdirector de la AFD

Para facilitar y reforzar la cooperación entre Francia y Colombia, las Partes considerarán al personal cooperante miembros de la Misión Diplomática de Francia en Colombia, siempre que hayan sido enviados por Francia en el marco del presente Acuerdo y que no sean ciudadanos colombianos ni extranjeros residentes.

Por «personal cooperante» se entenderá el personal de la Agencia Francesa de Desarrollo debidamente acreditado ante el Gobierno de Colombia o ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de este Estado. El personal cooperante, Incluido el representante de la AFD, gozará de los privilegios e Inmunidades previstos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para el personal administrativo y técnico.

En este sentido, la República de Colombia concederá todas las facilidades necesarias para la entrada, la permanencia y la salida del personal cooperante de la AFD que intervenga oficialmente en los proyectos de cooperación.

Al margen de las inmunidades y privilegios previstos en la Convención de Viena sobre

Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961, dicho personal cooperante estará sometido a las disposiciones nacionales vigentes en el Estado receptor y no podrá dedicarse a ninguna actividad ajena a sus funciones, ni recibir remuneración alguna aparte de la estipulada, sin la autorización previa de ambas Partes.

Además, el Personal Cooperante que ejerza actividades en el marco del presente Acuerdo gozará de facilidades en lo dispuesto en la legislación interna para la importación de sus efectos personales y electrodomésticos y para la importación, en una sola vez, de un vehículo para uso privado. Al término de su misión, podrá exportar los efectos personales y electrodomésticos que haya Importado, de conformidad con la legislación francesa y el derecho de la Unión Europea en vigor.

Los privilegios e inmunidades concedidos en virtud del presente artículo se conceden en Interés exclusivo del personal cooperante, y no para su propio beneficio. El Gobierno de la República francesa podrá renunciar a la Inmunidad concedida a cualquier miembro del personal si considera que dicha Inmunidad Interfiere en la acción de la justicia y que renunciar a ella no perjudica al personal cooperante.

Artículo 11

Personal cooperante

El aumento de efectivos del personal cooperante en el marco del presente Acuerdo se llevará a cabo tras consultar al Gobierno de la República de Colombia mediante comunicación escrita dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia.

Artículo 12

Cumplimiento de legislación

Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Acuerdo, todos los actores de cooperación y el personal cooperante amparado por el presente Acuerdo respetarán la legislación vigente en el territorio de la República de Colombia.

Artículo 13

Aplicabilidad de otros convenios

Las Partes acuerdan que el Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de Colombia relativo al establecimiento y las actividades de la Agencia Francesa de Desarrollo y de Proparco en Colombia, suscrito en Bogotá D.C. el 18 de abril de 2012, no entrará en vigor, y por lo tanto, no será jurídicamente vinculante para las Partes.

Artículo 14

Resolución de controversias

Cualquier controversia derivada de la interpretación o de la aplicación del presente Acuerdo se resolverá de forma amistosa mediante negociaciones entre las Partes por vía diplomática.

En caso de que estas negociaciones no sean exitosas, la controversia será sometida a los restantes medios de solución pacífica reconocidos por el derecho Internacional.

Artículo 15

Disposiciones finales

(2) El presente Acuerdo podrá ser modificado de mutuo acuerdo por las Partes mediante comunicaciones escritas enviadas por vía diplomática. Las modificaciones entrarán en vigor de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del presente Artículo.

(3) El presente Acuerdo tendrá una duración indefinida. Cualquiera de las Partes podrá denunciarlo mediante notificación escrita dirigida a la otra Parte, que surtirá efecto treinta (30) días después de su recepción.

Las Partes podrán también poner fin al Acuerdo de mutuo acuerdo.

(4) La terminación del presente Acuerdo no afectará a las actividades que se encuentren en ejecución.

Hecho en Bogotá, el 19 de Diciembre de 2016, en dos ejemplares originales en francés y en español, siendo ambos textos igualmente auténticos.

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Maria Ángela Holguín Cuéllar

Ministra de Relaciones Exteriores

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Jean Marc Ayrault

Ministro de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional

CERTIFICA:

Que la reproducción del texto que acompaña a este Proyecto de Ley es copia fiel y completa del texto original del <<Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera>>, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016, documento que reposa en los archivos del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos internacionales de este Ministerio y consta de seis (6) folios.

Dada en Bogotá D.C., a los dieciséis (16) días del mes de febrero de dos mil dieciocho (2018).

OLGA LUCIA ARENAS NEIRA

Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY “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 COOPERACIÓN FINANCIERA”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno nacional, y en cumplimiento de los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2, y 224 de la Constitución Política, presentamos a consideración del Honorable

Congreso de la República el Proyecto de Ley “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 Cooperación Financiera», suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016”.

I. INTRODUCCIÓN

La Cooperación internacional se ha consolidado a lo largo de los años como una de las herramientas privilegiadas por parte de los Estados para facilitar su inserción en las dinámicas globales y lograr una mayor relevancia en el sistema internacional. Particularmente, la cooperación internacional para el desarrollo es aquella que busca enfocar y canalizar los esfuerzos internacionales hacia la materialización de acciones e iniciativas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos nacionales del Estado en materia de desarrollo sostenible, la mejora de la calidad de vida, esto alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Con el fin de lograr este objetivo existen distintos tipos de cooperación, dentro de los que se resalta la cooperación técnica, la asistencia humanitaria, la cooperación triangular, y, por último, la cooperación financiera. Tradicionalmente, la cooperación financiera hace referencia a la aportación de recursos para la realización de proyectos y programas enfocados al desarrollo del país receptor. Se destacan así dos modalidades principales de cooperación financiera: En primer lugar, la cooperación financiera no reembolsable, la cual consiste en una donación de fondos que no obliga al país receptor a reintegrar los recursos al país donante. Mientras que la cooperación reembolsable hace referencia al otorgamiento de créditos o préstamos, los cuales se benefician de plazos largos de pago, bajos intereses y altos periodos de gracia.

Actualmente Colombia se encuentra en una situación de dualidad frente a la Cooperación internacional, en tanto en 2010 fue catalogada por el Banco Mundial como un País de Renta Media Alta (PMRA)(1), pero aún persisten una serie de desafíos estructurales que se constituyen como barreras para que Colombia alcance un desarrollo sostenible. Dentro de estos cabe resaltar la desigualdad económica, la vulnerabilidad al cambio climático, acceso a servicios sociales, conflictos sociales entre otros.

A esta serie de condiciones de base que constituyen la realidad social, ambiental y económica del país, se debe adicionar la coyuntura reciente, principalmente en lo que

concierno la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Esto, representa una serie de desafíos institucionales y financieros sin precedentes, además de una articulación entre todos los sectores de la sociedad colombiana y la comunidad internacional con el fin de implementar efectivamente el Acuerdo.

Por estas razones, es necesario que se mantenga el acceso por parte de Colombia a los recursos de cooperación internacional para el desarrollo a través de la consolidación y el fortalecimiento de sus lazos de cooperación con sus socios tradicionales, así como una diversificación temática de la agenda de cooperación con los mismos.

II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON LA REPÚBLICA FRANCESA

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), es una de las entidades oficiales que tiene el gobierno francés para canalizar los recursos técnicos y financieros de los que dispone para contribuir al desarrollo. Su oferta de financiamiento promueve la expansión y mejoramiento de programas que contribuyan a: 1) la reducción de la pobreza; 2) la preservación de los recursos naturales, y, 3) el desarrollo económico y sostenible. La AFD recientemente cumplió 75 años de funcionamiento y tiene presencia en más de 90 países con compromisos de financiamiento de alrededor de 9.400 millones de euros, apoyando más de 650 proyectos.

- Perfil de Francia(2) como Cooperante

Para 2016, Francia fue el quinto donante a nivel mundial al movilizar 9.5 billones de dólares a nivel global, lo cual representa el 0,38% de su INB(3). Esto representó un aumento del 4,6% en comparación con el 2015 gracias a un aumento en el área de préstamos bilaterales. En el primer discurso del Presidente Francés (Emmanuel Macron) a sus embajadores el 29 de marzo de 2017, se anunció el objetivo que para 2022 la Ayuda Oficial al Desarrollo ascienda al 0,5% del INB.

Entre el 2015 y el 2016, según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Colombia fue el segundo receptor de la AOD francesa al recibir un total de 345 millones de dólares(4), superado por Marruecos con 424 millones de dólares y seguido por Costa de Marfil (USD 287 millones), Camerún (USD 215 millones) y Jordania (USD 212 millones). A nivel regional, América latina fue la segunda región que más recursos

franceses de AOD recibió (USD 954 millones), de los cuales Colombia recibió aproximadamente el 49.4%, lo que equivale al 5% del total de los flujos de cooperación de Francia.

- Actividad de la Agencia Francesa de Desarrollo en Colombia

Los objetivos y enfoques de desarrollo priorizados por la AFD han demostrado ser compatibles con los que persigue Colombia, razón por la cual para el Gobierno nacional es de gran importancia poder profundizar en las relaciones de cooperación que ha construido con esta agencia, por alrededor de 8 años. Esta Agencia cuenta con el mandato general de apoyar el crecimiento verde y solidario, razón por la cual la estrategia de trabajo con Colombia ha estado organizada alrededor de tres objetivos temáticos: i) favorecer la convergencia y el desarrollo sostenible de los territorios, ii) promover las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, y iii) acompañar las políticas de cohesión social y reducción de brechas.

Una vía importante para lograr lo anterior, ha sido la estructuración de operaciones de crédito público para apoyo presupuestario (libre destinación) o financiamiento de proyectos, las cuales han estado acompañadas de programas de cooperación técnica no reembolsable que han representado importantes beneficios técnicos y de generación de capacidades para Colombia.

En el año 2009, se consolidó la relación en materia de cooperación financiera con la AFD a través de la estructuración de las primeras operaciones de crédito público, y la canalización de la asistencia técnica de alto valor agregado a través de instrumentos de donación, intercambio de experiencias y diálogo técnico bilateral de alto nivel.

Desde el punto de vista de financiación, la AFD pone a disposición del país las siguientes ventajas:

1. Una oportunidad para diversificar las fuentes de financiamiento externo reembolsable de las entidades públicas colombianas, en línea con los objetivos definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su “Estrategia de Deuda Pública”.
2. Montos significativos de recursos de crédito con condiciones financieras favorables,

gracias a la competitividad de sus tasas de interés, plazos y monedas. Así como opciones de las que dispone para realizar operaciones de cobertura de riesgos de moneda y tasa de interés, en línea con los enfoques de sostenibilidad de la deuda pública que han caracterizado históricamente a Colombia.

3. Francia cuenta con una serie de plataformas internacionales, a las cuales la AFD contribuye a facilitar el acercamiento de países como Colombia, en materia de asesoría, acceso a la información, expertos y asistencia técnica.

4. Capacidad técnica y financiera para acceso de las entidades públicas colombianas a los fondos financieros no reembolsables de AFD, de la Unión Europea (UE) o de otros organismos financieros internacionales con los que hace alianzas estratégicas para financiamiento del desarrollo.

5. Oferta de financiamiento a entidades públicas sin que necesariamente exista la garantía soberana, facilitando de esta manera el acceso a financiamientos a largo plazo de otras entidades públicas distintas a la Nación.

En virtud de lo anterior, y en un lapso relativamente corto (2009-2017), la AFD se ha constituido en una fuente de financiamiento bilateral importante para la Nación, representando el 2.4% de la deuda externa del Gobierno nacional, tal como lo presenta la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Fuentes de Financiamiento Externo del Gobierno nacional⁵

(Millones de USD – cifras a 28 de febrero de 2018)

Fuente: MHCP – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Entre el año 2010 y 2017, Colombia contrató créditos con AFD por cerca de 2.000 millones de dólares estadounidenses, de los cuales el 57% fueron destinados para financiación de la Nación, y el otro 43%, a otras entidades públicas, sin garantía soberana.

El portafolio de préstamos suscritos por la Nación contempla una variedad de sectores y áreas de política reconocidas a través de créditos de apoyo presupuestario y libre destinación:

- Descentralización (USD 140 millones)
- Manejo integral de agua (USD 100 millones)
- Seguridad social en salud (USD 400 millones)
- Crecimiento verde y cambio climático (€ 457 millones)

En virtud del primer préstamo de apoyo presupuestario otorgado a la Nación, se apoyó la política de descentralización, iniciativa financiada junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF), con la que se contrató un crédito por 140 millones de dólares(6) en el año 2010, que trajo consigo recursos no reembolsables para la implementación de los contratos Plan en Colombia, en coordinación con el apoyo de la Escuela Nacional de Administración (ENA)(7) y la DATAR(8).

En septiembre de 2011, se brindó apoyo y acompañamiento a la ciudad de Medellín para el montaje de una exposición en el Pabellón del Arsenal en París sobre su transformación urbana y social. Así mismo, facilitó el intercambio de colombianos con APUR, el Taller de Urbanismo de París, quienes brindaron apoyo para la definición del proyecto urbano “Medellín 2030” y realizaron talleres de intercambio de experiencias con los distritos de Bogotá y Barranquilla.

El Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM) que trabaja desde hace 10 años en Colombia en el Río Magdalena (en dos proyectos de protección de la biodiversidad en parques naturales), aprobó en el año 2011 un proyecto para el montaje de proyectos innovadores y replicables -por ejemplo, esquemas de pagos por servicios ambientales-. Este fondo también apoyó la implementación de mecanismos de crédito de venta de carbón en el departamento del Huila para evitar la deforestación, y en el Río Magdalena para favorecer el reemplazo del transporte terrestre por el transporte fluvial. La contribución del FFEM para estos proyectos se eleva a 1,45 millones de euros.

Un siguiente crédito de libre destinación y apoyo presupuestario se suscribió en el 2012, como apoyo a la gestión integral del recurso hídrico por un monto de 100 millones de dólares, también cofinanciado por la CAF. Este cofinanciamiento permitió acceder a una donación para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por 4,5 millones de euros en

2014.

En el 2013, la AFD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cofinanciaron una operación de crédito de libre destinación asociada a reformas y acciones de política implementadas por el país en materia de protección social. El préstamo de AFD al Gobierno nacional ascendió a 400 millones de dólares, y aún se encuentra en ejecución un programa de cooperación técnica que ha permitido valorar la experiencia francesa en diferentes temáticas como el control y regulación de los medicamentos y el plan obligatorio de salud.

En el año 2015, se aprobó un proyecto de movilidad sostenible en la ciudad de Santiago de Cali: el Corredor Verde, uno de los proyectos pilotos del Nationally Appropriate Mitigation Action (NAMA) y del Transit Oriented Development (TOD), el cual aparece como la columna vertebral del nuevo modelo de desarrollo Urbano propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial de ese municipio. Este proyecto busca el mejoramiento de la calidad de los espacios públicos, densificación urbana, preservación del medio ambiente urbano y, por último, mejoramiento de los sistemas de transporte público y transportes limpios. Su segunda etapa comprende una actuación integral en la vía del ferrocarril del Corredor Verde (18,8 km) e incluso la conexión con la carrera séptima.

Durante este mismo año, se estructuró un programa de tres fases bajo la modalidad de apoyo presupuestario y libre disponibilidad, asociado a la política de clima y desarrollo sostenible. Una primera fase se ejecutó con la firma del primer préstamo por un monto de 275 millones de euros, y una segunda fase en diciembre de 2016 por 182 millones de euros; la tercera fase, por 200 millones de euros, se tiene prevista para ejecución en el 2018. Asociados a este programa, AFD ha canalizado recursos de donación para Colombia, a través del DNP, por más de 7.8 millones de euros, en virtud de los cuales la AFD ha apoyado el financiamiento de la Misión de Crecimiento Verde y ha puesto a disposición del país experiencia altamente calificada para retroalimentar y contribuir a los trabajos técnicos adelantados por esta Misión.

En el año 2017, se estructuró una operación de crédito de libre destinación y apoyo presupuestario por 200 millones de euros, que reconoció un conjunto de acciones de política en materia de desarrollo integral en el marco del proceso de construcción de paz, emprendido por el Gobierno nacional y que financiará el conjunto del presupuesto general de

la nación de la vigencia 2018. En junio de 2017, en el marco del año Francia-Colombia, Francia fue el país invitado de honor al Foro de la Salud y para la 24° versión del Foro Farmacéutico de la Asociación Nacional de Industriales de la ANDI, la AFD financió la participación de tres expertos franceses que participaron como panelistas en dicho evento.

Por otra parte, el país se ha beneficiado de otros fondos o fuentes de apoyo técnico de los que dispone Francia, tales como el Fondo de Movilización de la Experticia Francesa (FEXTE) para asuntos de energías renovables, transporte ferroviario, transporte y catastro.

Es importante destacar que la opción de financiamiento y apoyo de la AFD ha sido bien recibida por las entidades tanto del orden nacional, como territoriales y descentralizadas, quienes se han beneficiado de créditos en condiciones financieras competitivas, sin necesidad de tener la garantía soberana para el efecto. En el marco de lo anterior, se han suscrito préstamos externos para:

- Empresas Públicas de Medellín (EPM): Financiación del plan de inversiones 2009-2013 en proyectos de crecimiento y expansión relacionados con negocios de generación, transmisión y distribución de energía y gas (USD 338 millones).
- Municipio de Medellín: Corredores verdes para Medellín, particularmente obras corredor Ayacucho, obras cable El Pinal y obras cable Villa Liliam (USD 250 millones).
- Departamento de Antioquia: Financiación parcial del plan de desarrollo “Antioquia la más educada” (USD 70 millones).

III. ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA

La suscripción del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera, fue el resultado de un trabajo conjunto entre ambas Partes por más de seis años.

El Acuerdo consta de 15 artículos, cada uno de los cuales se describe brevemente a continuación:

Artículo 1: Define el objeto del Acuerdo, para establecer el marco jurídico que regirá la

Cooperación Financiera entre los Gobiernos firmantes para la financiación de actividades de desarrollo.

Artículo 2: Establece las bases de la cooperación financiera, así como los procedimientos aplicables. Se definen además las obligaciones de las Entidades participantes, las cuales figuran de la siguiente manera:

- i. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia como órgano con competencia para el diseño y ejecución de la política exterior quien realizará el acompañamiento a la ejecución del programa de cooperación.
- ii. La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, la cual además de su misión(9) deberá trabajar en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación para gestionar las financiaciones no reembolsables relacionadas con créditos.
- iii. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público serán los encargados de la autorización y/o registro de la Cooperación Financiera gestionado por otras entidades, reembolsable sin garantía soberana, así como de la negociación coordinación y definición del alcance técnico, fiscal y financiero de la Cooperación Financiera reembolsable (créditos) con garantía soberana.

De la misma manera se establece en este artículo que las Partes podrán acordar las prioridades y objetivos de las Medidas de Desarrollo mediante mecanismo de Consulta sobre cooperación financiera luego de la cual se levantará un Acta Final.

Artículo 3: Define los instrumentos de cooperación y financiación que se emplearán entre ambas Partes para el desarrollo de la esencia del presente Acuerdo. Se definen además los actores involucrados en el Acuerdo en cuestión: Entidad Ejecutora Francesa, Prestatario, Entidad Ejecutora Colombiana, Destinatario, etc.

Artículo 4: Detalla en qué consisten y como se aplican las Medidas de Desarrollo, así mismo, aclarando que las Partes podrán firmar acuerdos complementarios sobre una o más Medidas de Desarrollo.

Artículo 5: Explica los términos y las opciones disponibles de financiación tanto por recursos de crédito o reembolsables, como de cooperación no reembolsable.

Artículo 6: Describe las prestaciones disponibles y obligaciones por el Gobierno de la República Francesa que se derivan de las Medidas de Desarrollo ofrecidas a la Nación y a otras entidades públicas colombianas.

Artículo 7: Establece un conjunto de prestaciones y obligaciones de la Parte colombiana en torno a la ejecución del Acuerdo.

Artículo 8: Se definen los casos en los que se requiere o no la Garantía de la Nación. Resaltando dos casos de convenios de préstamo: 1) entidad pública diferente a la Republica de Colombia que cuente con garantía soberna; 2) entidad pública distinta de la República de Colombia que no cuente con garantía soberana. 3) Frente a la cooperación financiera no reembolsable la Entidad Ejecutora Colombiana garantizará a la Entidad Ejecutora Francesa el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Convenios de Aportación Financiera.

Artículo 9: Establece la posibilidad de sustituir las Medidas de Desarrollo con previo consentimiento de las Partes.

Artículo 10: Explica cada uno de los privilegios e inmunidades que tendrá el personal cooperante, el Director y Subdirector de la AFD, vinculados al Gobierno de la República Francesa para la ejecución que prevé el presente Acuerdo. Especificando que el “personal cooperante”, incluido el representante de la AFD, gozará de los privilegios e inmunidades previstos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para el personal técnico y administrativo.

Artículo 11: Establece la necesidad de notificar al Gobierno de la República de Colombia previo al aumento de efectivos del personal cooperante.

Artículo 12: Establece el cumplimiento, por parte del personal cooperante amparado por el presente Acuerdo, de la legislación vigente en el territorio colombiano.

Artículo 13: Señala que el Acuerdo entre los Gobiernos de la República Francesa y Colombia para el establecimiento de la Agencia Francesa de Desarrollo y PROPARCO, celebrado el 18 de abril de 2012, no entrará en vigor y por ende no será jurídicamente vinculante para las Partes.

Artículo 14: Define el mecanismo para la resolución de controversias que surjan en la

interpretación o desarrollo del presente Acuerdo.

Artículo 15: Puntualiza sobre las disposiciones finales, alusivas a la entrada en vigor, modificaciones, duración y terminación del presente Acuerdo.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA APROBACIÓN DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN FINANCIERA

La aprobación del Proyecto de Ley 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 Cooperación Financiera”, es trascendental, necesaria y provechosa para Colombia por las siguientes razones:

- Según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” 2014-2018 el sector de las Relaciones Exteriores tiene el propósito de promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y la cooperación internacional mediante el fortalecimiento y la diversificación geográfica y temática de la política exterior y la priorización geográfica y temática de la cooperación internacional. En este sentido, el Gobierno nacional fortalece sus lazos de cooperación con socios tradicionales como la República Francesa e introduce nuevas líneas de cooperación orientadas al desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, como eje transversal del Plan de Gobierno.
- El Acuerdo brindará predictibilidad al apoyo financiero de Francia dotando de capacidades a la institucionalidad colombiana para enfrentar los desafíos ligados con la implementación del Acuerdo para además de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Con la entrada en vigor del Acuerdo, se intensificarán las relaciones de cooperación financiera con Francia y la Unión Europea en general.
- Este Acuerdo es producto de un trabajo intensivo y coordinado entre varias entidades del Gobierno de Colombia y del Gobierno de la República Francesa. Como se aprecia en este documento, en menos de 10 años la AFD ha logrado canalizar recursos importantes para contribuir con el desarrollo del país.
- De esta manera, la suscripción de este Acuerdo nace de la voluntad de los Gobiernos por

establecer el marco jurídico que regirá las actividades de cooperación financiera, las cuales se enmarcan de una compatibilidad y alineación entre los objetivos de política exterior y de la política de desarrollo de ambos Gobiernos.

- Este Acuerdo también es de gran importancia para facilitar las condiciones bajo las cuales operara la AFD en el territorio nacional, así como para contribuir a la expansión de sus servicios al interior del país, por medio del establecimiento de un conjunto de privilegios, inmunidades y facilidades.

En resumen, con la materialización del presente Acuerdo se reforzarán los distintos mecanismos de cooperación técnica y financiera entre el Gobierno de la República Francesa y la República de Colombia, otorgando perspectiva de largo plazo a la alianza y la relación de intercambio provechoso entre ambos Estados.

Por las anteriores consideraciones, el Gobierno nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores y del Ministro de Hacienda y Crédito Público, solicita al Honorable Congreso de la República aprobar el Proyecto de Ley “Por medio del cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016”.

De los Honorables Congresistas,

MARIA ANGELA HOLGUIN CUELLAR

MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA

Ministro de Hacienda y Crédito Publico

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2018

Autorizado: Sométase a la consideración del Honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) María Angela Holguín Cuéllar.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá, el 19 de diciembre de 2016.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7 de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera” suscrito en Bogotá, el 19 de diciembre de 2016, 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 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a 26 de abril de 2018.

Presentado al Honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

MARIA ANGELA HOLGUIN CUELLAR

Ministra de Relaciones Exteriores

MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA

Ministro de Hacienda y Crédito Publico

L

EY 424 DE 1998

(enero 13)

por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 2. Cada dependencia del Gobierno nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República.

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Ardila Ballesteros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Emma Mejía Vélez.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2018

Autorizado: Sométase a la consideración del Honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) María Angela Holguín Cuéllar.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá, el 19 de diciembre de 2016.

ARTÍCULO 2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera” suscrito en Bogotá, el 19 de diciembre de 2016, 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.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Alberto Cuenca Chaux.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

Ejecútese, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D. C., a 27 de julio de 2020.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

La Ministra de Relaciones Exteriores,

Claudia Blum de Barberi.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera

NOTAS AL FINAL:

2. Las cifras de este apartado fueron extraídas del “OECD: Development Cooperation Report-Data for Development” (OECD, 2017).

3. El Banco Mundial define el Ingreso Nacional Bruto como: “ la suma del valor agregado por

todos los productores residentes más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valuación del producto más las entradas netas de ingreso primario (remuneración de empleados e ingreso por propiedad) del exterior.

4. En el año 2014, Colombia también fue el segundo receptor de la AOD francesa (USD\$ 472 millones).

5. BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (entidad del Grupo Banco Mundial); BID: Banco Interamericano de Desarrollo; CAF: Corporación Andina de Fomento; KFW: Banco de Desarrollo de Alemania.

6. (sic)

7. École Nationale d'Administration (ÉNA) es la escuela en la que son formados altos funcionarios del Gobierno francés. La ÉNA tiene menos de 100 graduados por año.

8. DATAR (Délégation á l'Aménagement du Territoire et á l'Action Régionale) agencia encargada definir políticas de desarrollo urbano y regional.

9. Se establece como misión de APC-Colombia: gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo

ANEXO No. 2

Sentencia

Naturaleza del Acuerdo de Cooperación

Turismo

C-110 de 1996

Ley 205 de 1995. Convenio Cultural entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Helénica.

C-421 de 1997.

Ley 350 de 1997. Acuerdo de cooperación en materia de turismo entre la República de Colombia y el Reino de España.

C-254 de 1999.

Ley 465 de 1998. Convenio de Cooperación turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Jamaica

C-270 de 1999

Ley 466 de 1998. Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de Colombia.

C-363 de 2000.

Ley 513 de 1999. Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba.

C-247A de 2001.

Ley 595 de 2000. Acuerdo entre el Gobierno de Rumania y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo del turismo.

C-715 de 2002.

C-618 de 2004

Ley 869 de 2003. Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos.

C-152 de 2005

Ley 883 de 2004. Convenio de cooperación turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la Republica de Bolivia.

C-828 de 2013.

Ley 1586 de 2012. Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa.

Asistencia jurídica y cooperación judicial

C-261 de 1996

Ley 250 de 1995. Tratado entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Venezuela sobre traslado de personas condenadas.

C-655 de 1996

Ley 285 de 1996. Tratado sobre el traslado de personas condenadas, suscrito en la ciudad de Madrid entre el Gobierno de la República de Colombia y el Reino de España.

C-656 de 1996

Ley 291 de 1996. Tratado sobre traslado de personas condenadas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá.

C-226 de 1998

Ley 404 de 1997. Tratado sobre traslado de personas condenadas para ejecución de sentencias penales entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Costa Rica.

C-253 de 1999

Ley 450 de 1998. Acuerdo sobre asistencia legal y cooperación judicial mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá.

C-187 de 1999

Ley 451 de 1998. Convenio de cooperación judicial en materia penal entre la República de Colombia y el Reino de España.

C-404 de 1999

Ley 452 de 1998. Acuerdo de Cooperación judicial en materia penal entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Paraguay.

C-324 de 2000

Ley 512 de 1999. Acuerdo de cooperación judicial y asistencia mutua en materia penal entre la República de Colombia y la República Federativa del Brasil.

C-206 de 2000

Ley 519 de 1999. Convenio de cooperación judicial y asistencia mutua en materia penal entre la República de Colombia y la República del Ecuador.

C-1259 de 2000

Ley 567 de 2000. Acuerdo de cooperación judicial y asistencia judicial en materia penal entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Venezuela.

Ley 568 de 2000. Convenio de Cooperación Judicial en Materia Penal entre la República de Colombia y la República Oriental del Uruguay.

C-291A de 2003

Ley 761 de 2002. Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre asistencia judicial en materia penal.

C-533 de 2004

Ley 840 de 2003. Tratado sobre cooperación judicial mutua entre el Gobierno de la Republica de El Salvador y el Gobierno De la Republica de Colombia.

C-939 de 2008

Ley 1179 de 2007. Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Judicial en Materia Penal entre la República de Colombia y el Reino de España.

C-014 de 2014

Ley 1590 de 2012. Convenio modificadorio del Acuerdo de Cooperación en materia de asistencia jurídica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

C-677 de 2013

Ley 1591 de 2012. Tratado entre la República de Colombia y la Federación de Rusia sobre asistencia legal recíproca en materia penal.

Cultural y educativo

C-1158 de 2000

Ley 564 de 2000. Convenio de cooperación cultural entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Lituania.

C-924 de 2000

Ley 566 de 2000. Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación cultural y científica.

C-1117 de 2004

Ley 870 de 2003. Convenio de cooperación cultural y educativa entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Argentina.

C-094 de 2009

Ley 1226 de 2008. Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre Cooperación en el campo de la Educación y la Capacitación.

C-534 de 2012

Ley 1456 de 2011. Acuerdo de Cooperación Cultural y Educativa entre la República de Colombia y la República Portuguesa.

C-127 de 2013

Ley 1567 de 2012. Acuerdo de Cooperación Cultural entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular.

Técnica, tecnológica y científica

C-047 de 1997

Ley 283 de 1996. Acuerdo de cooperación técnica y científica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos.

Ley 305 de 1996. Convenio de Cooperación Técnica y Científica entre la República de Colombia y la República de Chile.

C-379 de 1997

Ley 327 de 1996. Convenio Marco de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago y el Gobierno de la República de Colombia”.

C-646 de 1997

Ley 370 de 1997. Convenio marco entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República helénica sobre Cooperación económica, científica y Tecnológica.

C-1258 de 2000

Ley 560 de 2000. Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre Cooperación Técnica.

C-1439 de 2000

Ley 577 de 2000. Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre la República de Colombia y la República del Perú.

C-303 de 2001

Ley 604 de 2000. Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre la República de Colombia y la República de Nicaragua.

C-953 de 2001

Ley 631 de 2000. Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia.

C-862 de 2001

Ley 641 de 2001. Convenio de Cooperación Técnica y Científica entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República del Ecuador.

C-264 de 2002

Ley 673 de 2001. Acuerdo sobre Cooperación Económica y Técnica entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República de Indonesia.

C-280 de 2004

Ley 825 de 2003. Convenio-marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica en la República de Colombia en virtud del reglamento "ALA".

C-154 de 2005

Ley 895 de 2004. Acuerdo de Cooperación Económica, científica, Educativa, Técnica y Cultural entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Malasia.

C-176 de 2006

Ley 969 de 2005. Convenio de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Honduras.

C-464 de 2008

Ley 1155 de 2007. Convenio entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República de India sobre cooperación en ciencia y tecnología.

C-378 de 2009

Ley 1192 de 2008. Convenio de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la

República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana.

C-027 de 2011

Ley 1254 de 2008. Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Colombia.

Laboral

C-042 de 1998

Ley 381 de 1997. Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Rumania.

C-186 de 1999

Ley 460 de 1998. Convenio Marco de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Jamaica.

C-609 de 2010

Laboral, Comercial y Aduanera

C-718 de 2007

Ley 1120 de 2006. Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación y asistencia mutua entre las autoridades aduaneras.

C-982 de 2010

Ley 1345 de 2009. Convenio de cooperación comercial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía.

Musical

C-661 de 2014

Ley 867 de 2003. Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Ecuador en la esfera de la actividad musical.

Intercambio de información

C-144 de 2018

Ley 1839 de 2017. Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información.

Financiera

C-812 de 2014

Ley 1691 de 2013. Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre cooperación financiera.

Telecomunicaciones

C-1105 de 2000

Ley 543 de 1999. Acuerdo de cooperación en materia de telecomunicaciones entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de la República de Argentina.

Salud Pública

C-718 de 2004

Ley 849 de 2003. Convenio de cooperación técnica entre la República de Colombia y la República del Perú para el desarrollo de actividades científico-técnicas, asistenciales y de promoción de la salud en la zona fronteriza colombo-peruana.

C-036 de 2008

Ley 1137 de 2007. Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación Fitosanitaria.

Cooperación en general

C-130 de 1995

Ley 150 de 1994. “Tratado General de Cooperación y Amistad entre la República de Colombia y el Reino de España”, el “Acuerdo Económico entre la República de Colombia y el Reino de España, integrante del Tratado General de Cooperación y Amistad”, el “Protocolo de Cooperación Técnica y Científico Tecnológica entre la República de Colombia y el Reino de España, integrante del Tratado General de Cooperación y Amistad” y el “Protocolo de Cooperación Educativa y Cultural entre la República de Colombia y el Reino de España, integrante del Tratado General de Cooperación y Amistad”.

C-682 de 1996

Ley 280 de 1996. Convenio de Amistad y Cooperación” suscrito entre la República de Colombia y la República de Surinam.

Ley 284 de 1996. Acuerdo General de Amistad y Cooperación entre la República de Colombia y Rumania.

C-160 de 2000

Ley 502 de 1999. Tratado general de Cooperación entre la República de Colombia y la República Italiana.

Delincuencia internacional y defensa

C-326 de 2000

Ley 517 de 1999. Acuerdo de Cooperación para la prevención, control y represión del lavado de activos derivado de cualquier actividad ilícita entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Paraguay.

C-1182 de 2000

Ley 562 de 2000. Acuerdo de Cooperación Policial entre la República de Colombia y la República de Venezuela.

C-756 de 2001

Ley 624 del 2000. Acuerdo entre la República de Colombia y el Reino de España sobre Cooperación en materia de prevención del uso indebido y control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

C-835 de 2001

Ley 625 del 2000. Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba para la Prevención, el Control y la Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos.

C-288 de 2002

Ley 674 de 2001. Acuerdo de Cooperación para la prevención, control y represión del lavado de activos derivado de cualquier actividad ilícita entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana.

C-931 de 2005

Ley 946 de 2005. Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para combatir el Tráfico de Aeronaves Comprometidas en Actividades Ilícitas Transnacionales.

C-841 de 2008

Ley 1165 de 2007. Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos derivados de cualquier actividad ilícita entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Perú.

C-819 de 2012

Ley 1517 de 2012. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Cooperación en Materia de Defensa.

C-749 de 2013

Ley 1582 de 2012. Acuerdo de Cooperación operativa y estratégica entre la República de Colombia y la Oficina Europea de Policía.

C-255 de 2003

Ley 767 de 2002. Tratado para la Asistencia en materia Humanitaria entre La Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia.

C-788 de 2012

Ley 1441 de 2011. Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia.

1 Mediante auto de fecha 20 de abril de 2021 el magistrado sustanciador solicitó una prueba adicional a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Recibida dicha prueba, fue puesta en conocimiento de los intervinientes, algunos de los cuales se manifestaron sobre el particular según consta en el expediente.

2 Sentencia C-494 de 2020.

3 Sentencia C-494 de 2020.

4 Sentencia C-494 de 2020.

5 Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores remitida a la Corte Constitucional.

6 Gaceta 145 de 2019. Págs. 30 y 31.

7 Gaceta 145 de 2019. Pág. 32.

8 Página 32 de la Gaceta 145 de 2019.

9 Página 32 de la Gaceta 145 de 2019.

10 Página 32 de la Gaceta 145 de 2019.

11 Página 32 de la Gaceta 145 de 2019.

12 Páginas 32 y 33 de la Gaceta 145 de 2019.

13 Páginas 32 y 33 de la Gaceta 145 de 2019.

14 Estima la Corte necesario destacar, en atención al planteamiento de un ciudadano interviniente- párrafo 16 III intervenciones- que lo relevante para el control constitucional que en esta oportunidad se adelanta, es la existencia del anuncio del día 5 de agosto de 2019. Dicho anuncio precedió el debate que tuvo lugar en la sesión plenaria del 12 de agosto del mismo año.

15 Explica lo siguiente: “Gracias señor Presidente, la recomendación para la Plenaria es votar no, y negarlo, dado que esto solo genera algunas inmunidades para la agencia de cooperación francesa, por lo tanto, no afecta a la Congresista, la Senadora con familiares de nacionalidad francesa, gracias, Presidente”.

16 Página 29 de la Gaceta 112 de 2020.

17 Páginas 29 y 30 de la Gaceta 112 de 2020.

18 Página 30 de la Gaceta 112 de 2020.

19 Páginas 31 y 32 de la Gaceta 112 de 2020.

20 Páginas 32 de la Gaceta 112 de 2020.

21 Página 32 de la Gaceta 112 de 2020.

22 Página 32 de la Gaceta 112 de 2020.

23 Páginas 32 y 33 de la Gaceta 112 de 2020.

24 Páginas 32 y 33 de la Gaceta 112 de 2020.

25 Página 33 de la Gaceta 112 de 2020.

26 Página 5 de la Gaceta 418 de 2020.

27 Página 5 de la Gaceta 418 de 2020.

28 Página 5 de la Gaceta 418 de 2020.

29 Páginas 5 y 6 de la Gaceta 418 de 2020.

30 Página 6 de la Gaceta 418 de 2020.

31 Página 6 de la Gaceta 418 de 2020. Revisado el listado de quienes votaron el proyecto se encuentra en el acta que fue un total de 13 y todos en un sentido favorable. Ello también se refiere en el informe de sustanciación de lo ocurrido en la Comisión Segunda de la Cámara, publicado en la Gaceta 1115 de 2019 (Págs. 19 y 20).

32 Página 6 de la Gaceta 418 de 2020.

33 Páginas 8 y 9 de la Gaceta 418 de 2020.

34 Páginas 8 y 9 de la Gaceta 418 de 2020.

35 Página 9 de la Gaceta 418 de 2020.

36 Según la Gaceta del Congreso número 1115 de 18 de noviembre de 2019, el informe de ponencia para cuarto debate se presentó el 13 de noviembre de 2019 y el texto aprobado por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes fue publicado el 18 de noviembre de ese mismo año, esto es, 5 días después. Es importante indicar (i) que según se desprende de la propia Gaceta 1115 de 2019 el texto sometido a consideración de la Plenaria de la Cámara (Pág. 19) es equivalente al texto que aprobó la Comisión Segunda de la Cámara (Págs. 20 y 21) y (ii) antes de la aprobación en la Plenaria de la Cámara la ponencia y el texto aprobado en la Comisión Segunda de la Cámara se encontraban publicados.

37 Páginas 53, 54 y 55 de la Gaceta 705 de 2019, en particular la nota aclaratoria que consta en la página 55.

38 Según las páginas 53, 54 y 55 de la Gaceta 705 de 2019.

39 Página 53 de la Gaceta 705 de 2019.

40 Páginas 55 y 56 de la Gaceta 705 de 2019.

41 Páginas 55 y 56 de la Gaceta 705 de 2019.

42 Página 55 de la Gaceta 705 de 2019.

44 Páginas 56, 57 y 58 de la Gaceta 705 de 2019.

45 Páginas 56 y 57 de la Gaceta 705 de 2019.

46 Entre otras se encuentran, recientemente, las sentencias C-091 de 2021, 492 de 2019 y C-252 de 2019.

47 Sentencia C-490 de 2011.

48 En la sentencia C-011 de 2013 la Corte destacó la importancia de la existencia de las diferentes comisiones y de la adecuada distribución de las materias entre ellas. Indicó en esa oportunidad: “Como se ve, existen importantes razones que justifican la existencia de diferentes comisiones al interior del Congreso de la República, a las cuales les serán distribuidos los proyectos de ley y de acto legislativo, según la materia que regulen: i) Permite un trámite más eficiente de las iniciativas legislativas, por cuanto los proyectos se asignarán al grupo de congresistas, en cada una de las cámaras legislativas, que cuente con mayores conocimientos sobre el tema regulado, lo cual facilita el cumplimiento de las funciones del Congreso dentro de un régimen jurídico, democrático y participativo. ii) Facilita la distribución racional de las actividades del órgano legislativo, por cuanto permite un reparto adecuado y sin sobrecarga para ninguna de dichas comisiones. iii) La asignación de manera organizada y sistemática por temas a las diferentes comisiones, redundará en una mayor garantía de publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley. iv) Permite la realización de debates más especializados que favorecen el proceso legislativo, pues los congresistas que hagan parte de cada una de las comisiones laborarán sobre materias de su interés, que guarden relación con su área de formación o de experiencia laboral. v) Facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población”.

49 Tales reglas han sido enunciadas, entre muchas otras, en las sentencias C-157 de 2016 y C-214 de 2017.

50 Sentencia C-533 de 2004.

51 Comunicación de fecha 20 de noviembre de 2019.

52 Comunicación de fecha 26 de noviembre de 2020.

53 Restrepo, Juan Camilo. Derecho Presupuestal Colombiana. Ed. Legis. Págs. 58 y 59. Indica: “El primero, el gasto presupuestal, es aquella modalidad de gasto público que expresamente aparece autorizada en las partidas del presupuesto de apropiaciones. Mientras que el segundo, el gasto fiscal, no suele aparecer expresamente identificado en los presupuestos públicos sino que está implícito en aquellas leyes que establecen deducciones, exenciones, incentivos y en general beneficios tributarios, todos los cuales tienen un costo fiscal, de la misma manera que lo tiene un gasto específico que se ejecuta al amparo de una autorización presupuestal”.

54 Sentencia C-315 de 2008. El vínculo entre la salvaguarda de la racionalidad legislativa y los propósitos constitucionales referidos ha sido reiterado, entre otras, en la sentencia C-373 de 2009.

55 Sentencia C-315 de 2008.

56 Sentencia C-110 de 2019.

57 Este precedente ha sido reiterado, entre otras, en la sentencia C-520 de 2019. Dijo la Corte en esa oportunidad que “si bien la jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contraría o límite de desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto” (Negritas son del texto original).

58 Sentencia C-373 de 2009.

59 Sentencia C-373 de 2009.

60 Sentencia C-373 de 2009. Sintetizó así el alcance del artículo 7° de la Ley 819 y su relevancia en el control constitucional: “Recapitulando, el incumplimiento de las formalidades

prescritas por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 tiene consecuencias distintas si se trata de un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria o de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental. En el primer caso la renuencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a suministrar la información relacionada con el impacto fiscal del proyecto, sus fuentes de financiamiento, y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no puede obstaculizar la labor legislativa ni paralizar la actividad del Congreso, razón por la cual, en este caso concreto, el procedimiento legislativo no resulta viciado. Por el contrario, cuando se trata de un proyecto de iniciativa gubernamental, pesa en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cumplimiento estricto de las formalidades señaladas por el precepto en cuestión, so pena de la declaratoria de inconstitucionalidad por la trasgresión de mandatos de carácter orgánico”. En la sentencia C-520 de 2019 la Corte examinó, como condición de exequibilidad, la explicación por parte del Gobierno de medidas que establecían beneficios tributarios en una ley de su iniciativa.

61 Sentencia C-373 de 2009.

62 Sentencia C-373 de 2009.

63 Sentencia C-091 de 2021.

64 Sentencia C-091 de 2021. En esta providencia la Corte estableció que si en las leyes aprobatorias de convenios para la eliminación de la doble tributación se preveía un beneficio tributario se activaba la “obligación general del Ministerio de Hacienda y Crédito Público — conforme lo establece el segundo inciso del artículo 7 de la referida ley 819 de 2003— de explicar en la exposición de motivos de los proyectos de leyes aprobatorias de este tipo de tratados cuál será la fuente sustitutiva por disminución de ingresos, si en el caso concreto la iniciativa implica tal disminución”. La Corte encontró que en ese caso no existía beneficio tributario alguno de modo que no era aplicable tal exigencia⁶⁴. Advirtió, en todo caso a efectos de establecer con claridad el estándar de control aplicable que “[e]n lo sucesivo y respecto de tratados aprobados con posterioridad a la notificación de esta sentencia, esta materia será objeto de examen constitucional en este tipo de leyes”.

65 Sentencias C-502 de 2007 y C-315 de 2008.

67 Según lo impone el artículo 65.1 de la Ley 5 de 1992, la Comisión de Crédito Público del

Congreso deberá presentar a esa corporación, previa reunión con el Gobierno Nacional, un informe sobre las operaciones de crédito externo que hayan tenido por objeto obtener recursos para financiar planes de desarrollo económico y mejoramiento social. Advierte la Corte que tales informes deberán contener un balance sobre el impacto fiscal de Acuerdos de Cooperación Financiera como el que ha sido puesto a consideración de la Corte en esta oportunidad.

68 Sentencia C-084 de 1996.

69 Sentencia C-084 de 1996.

70 Sentencia C-288 de 2002.

71 Sentencia C-288 de 2002.

72 Sentencia C-288 de 2002.

73 Sentencia C-288 de 2002.

74 Indica también que entre las ventajas de esta relación se encuentran las siguientes: “1. Una oportunidad para diversificar las fuentes de financiamiento externo reembolsable de las entidades públicas colombianas, en línea con los objetivos definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su “Estrategia de Deuda Pública”. // 2. Montos significativos de recursos de crédito con condiciones financieras favorables, gracias a la competitividad de sus tasas de interés, plazos y monedas. Así como opciones de las que dispone para realizar operaciones de cobertura de riesgos de moneda y tasa de interés, en línea con los enfoques de sostenibilidad de la deuda pública que han caracterizado históricamente a Colombia. // 3. Francia cuenta con una serie de plataformas internacionales, a las cuales la AFD contribuye a facilitar el acercamiento de países como Colombia, en materia de asesoría, acceso a la información, expertos y asistencia técnica. // 4. Capacidad técnica y financiera para acceso de las entidades públicas colombianas a los fondos financieros no reembolsables de AFD, de la Unión Europea (UE) o de otros organismos financieros internacionales con los que hace alianzas estratégicas para financiamiento del desarrollo. // 5. Oferta de financiamiento a entidades públicas sin que necesariamente exista la garantía soberana, facilitando de esta manera el acceso a financiamientos a largo plazo de otras entidades públicas distintas a la

Nación”.

75 Intervención en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes de Lina María Mondragón. Gaceta 418 de 2020. Pág. 8.

76 Intervención en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes de Juan David Vélez Trujillo. Gaceta 418 de 2020. Pág. 6.

77 Intervención en la Comisión Segunda del Senado de Ana Paola Agudelo Garcia. Gaceta 145 de 2019. Pág. 31.

78 En el anexo No. 2 de esta sentencia se incluye un inventario de los tratados que incluyen en su denominación la referencia a la “cooperación”. Es claro que tal inventario, de una parte, no implica que todos tengan la misma estructura ni que se valgan de los mismos instrumentos y, de otra, no incluye necesariamente a todos los de su tipo.

79 Sentencia C-1258 de 2000.

80 Sentencia C-027 de 2011.

81 Sentencia C-027 de 2011.

82 Sentencia C-812 de 2014.

83 El artículo 2 de dicho tratado tenía el siguiente texto: “El objetivo del presente Convenio es establecer el marco jurídico que regirá la Cooperación Financiera entre las Partes Contratantes, para el financiamiento de las actividades orientadas al desarrollo, en concordancia con las normas constitucionales y legales de sus Estados así como con los principios del derecho internacional”.

84 Sentencia C-269 de 2014.

85 Sentencia C-269 de 2014.

86 Sentencia C-269 de 2014.

87 El numeral 12 del artículo 4 del Convenio examinado en esa oportunidad establecía:

“Acuerdos de medidas: Instrumento de derecho internacional firmado por las Partes Contratantes de conformidad con el Artículo 5, párrafo 1, sobre la ejecución de las medidas de desarrollo”.

88 Para fundamentar esta conclusión la Corte se apoyó en las sentencias C-170 de 1995, C-363 de 2000, C-1258 de 2000 y C-303 de 2001 así como en el Auto 288 de 2010.

89 El numeral 14 del artículo 4 del Convenio analizado en esa ocasión estableció: “Acuerdos de ejecución: Contratos regidos por el derecho privado sobre la base de los acuerdos de conformidad con lo estipulado en el Artículo 5, párrafo 1, o sobre la base de las negociaciones intergubernamentales u otros arreglos intergubernamentales, de conformidad con el Artículo 3, párrafo 2, y que estarán sujetos a las disposiciones legales vigentes en la República Federal de Alemania (en especial contratos de aportaciones financieras, contratos de préstamo, así como los acuerdos especiales que concreten estos contratos y otras disposiciones contractuales en relación con estos contratos). Todas las autorizaciones que deben ser otorgadas por la parte colombiana estarán sujetas a las disposiciones legales vigentes en la República de Colombia” (Negritillas no hacen parte del texto original).

90 En la sentencia C-363 de 2000 la Corte explicó: “El artículo III dispone que las Partes darán cumplimiento al presente Convenio mediante, la celebración de acuerdos complementarios que contemplarán el desarrollo de programas y proyectos de cooperación (...). // En relación con la posibilidad que tienen los Estados Partes de celebrar acuerdos complementarios, no estima la Corporación que se vulnere el ordenamiento superior, por cuanto los mismos constituyen instrumentos esenciales y necesarios para darle desarrollo y adecuada ejecución al Tratado internacional propiamente dicho sometido a todas las formalidades propias, conforme al derecho internacional y al derecho interno y que es objeto del control por la Corte. En efecto, la finalidad de dichos acuerdos complementarios es ofrecerle a los Estados Partes un instrumento ágil y eficaz mediante el cual se puedan poner en operación las diversas acciones de cooperación en materia turística delimitadas en el artículo III del Convenio, lo cual constituye el objetivo del mismo. En consecuencia, de una lectura integral de todo el Convenio, en especial de los artículos I y III, es evidente que la ejecución de las acciones de cooperación turística entre las Partes queda subordinada fundamentalmente a que se celebren los mencionados acuerdos complementarios. // Concretamente en materia turística, la cooperación y la asistencia entre los Estados se

efectúa a través de la realización de proyectos y programas de cooperación que son objeto de una reglamentación específica para cada caso concreto, la cual se incorpora en un instrumento celebrado por escrito entre los Gobiernos involucrados, los cuales se denominan “acuerdos complementarios”, que son precisamente aquellos a los que alude el inciso primero del artículo III del Convenio. Ahora bien, la importancia de estos acuerdos está en que, por la práctica del derecho internacional, la celebración de tratados y convenios de cooperación, por su naturaleza, implica la inclusión de cláusulas generales que exigen, por su especialidad, de la celebración de acuerdos futuros que y complementen la voluntad de los Estados incluida en el respectivo tratado o convenio internacional. // Esos acuerdos complementarios o de desarrollo de tratados ya incorporados a la legislación colombiana corresponden a una de las clases de los llamados procedimientos simplificados que como se ha dicho y surge del texto de Convenio sujeto a análisis son instrumentos que buscan dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas de un tratado vigente y que no dan origen a obligaciones nuevas ni puede exceder las ya contraídas por el Estado colombiano (...)” (Negritillas no hacen parte del texto original).

91 Así por ejemplo, en la sentencia C-303 de 2001 indicó la Corte: “Conforme con lo anterior, este Tratado es constitucional condicionadamente en la medida que los Acuerdos Complementarios previstos en este Convenio: a) No contengan nuevas obligaciones distintas a las pactadas en el mismo; b) Se enmarquen dentro de los propósitos y objetivos del Convenio, que pretende “desarrollar el conjunto de las relaciones y científicas entre los dos países”, con base en el respeto de los principios de igualdad de ventajas mutuas como lo dice el Preámbulo; y c) No se modifique el convenio, ni se refieran dichos Acuerdos a aspectos diferentes a la cooperación técnica y científica entre los dos Estados”. A su vez en la sentencia C-176 este tribunal señaló: “Conforme con lo anterior, el Convenio Sub examine es constitucional en la medida que los acuerdos complementarios, canjes de notas y programas a que en él se alude: a) No contengan nuevas obligaciones distintas a las pactadas en el mismo; b) Se enmarquen dentro de los propósitos y objetivos del Convenio, y c) No se modifique el convenio, ni se refieran dichos Acuerdos a aspectos diferentes a la cooperación “Técnica, Científica y Tecnológica” entre los dos Estados”. En una dirección semejante la sentencia C-819 de 2012 dispuso en su parte resolutive lo siguiente: “El Presidente de la Republica que al prestar consentimiento realice una declaración interpretativa respecto del artículo 5° según la cual el “acuerdo para la protección de información reservada” no puede implicar la asunción de obligaciones nuevas, diferentes o

adicionales a las del presente Acuerdo, so pena de no tener la calidad de acuerdo complementario, sino de tratado internacional y de tener que ser sometido a los procedimientos constitucionales de aprobación del Congreso y revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículo 150. 16 y 241 superiores”.

92 Sentencia C-154 de 2005.

93 En la sentencia C-378 de 2009 la parte resolutive: “DECLARAR EXEQUIBLE CONDICIONADAMENTE el artículo VII del “Convenio de Cooperación (...)”. Como consecuencia de ello se ORDENA al Presidente de la República que al prestar consentimiento realice una declaración interpretativa respecto del artículo VII según la cual los convenios complementarios deben (i) enmarcarse dentro de los propósitos y objetivos del tratado de cooperación inicial, (ii) no deben contener obligaciones nuevas, distintas o adicionales a las pactadas en el tratado de cooperación inicial y (iii) no deben modificar el tratado de cooperación inicial; pues si tales convenios exceden los fines del tratado de cooperación inicial, o lo modifican, o crean compromisos nuevos, distintos o adicionales deben someterse a los procedimientos constitucionales de aprobación del Congreso y revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 150 numeral 16 y 241 de la Constitución Colombiana de 1991”. En una dirección semejante la sentencia C-819 de 2012 dispuso en su parte resolutive lo siguiente: “El Presidente de la Republica que al prestar consentimiento realice una declaración interpretativa respecto del artículo 5° según la cual el “acuerdo para la protección de información reservada” no puede implicar la asunción de obligaciones nuevas, diferentes o adicionales a las del presente Acuerdo, so pena de no tener la calidad de acuerdo complementario, sino de tratado internacional y de tener que ser sometido a los procedimientos constitucionales de aprobación del Congreso y revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículo 150. 16 y 241 superiores”.

94 El artículo 2 del referido tratado estableció: “El objetivo del presente Convenio es establecer el marco jurídico que regirá la Cooperación Financiera entre las Partes Contratantes, para el financiamiento de las actividades orientadas al desarrollo, en concordancia con las normas constitucionales y legales de sus Estados así como con los

principios del derecho internacional”.

95 Este planteamiento es además concordante con lo que señaló la Corte al adelantar el examen del artículo 13 de la Ley 80 de 1993. En efecto, en la sentencia C-249 de 2004 dijo este tribunal: “Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere con exclusividad a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos. Así por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito. Por lo tanto, al decir la norma que los respectivos contratos, “(...) podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y ejecución y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes”. Tal discrecionalidad sólo puede asumirse, y por ende, ejercerse válidamente, dentro de los precisos linderos de los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, lo cual usualmente ocurre a título de empréstito o de donación. Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento, únicamente podría propiciar una ejecución presupuestal extraña a la realización de los fines del Estado”.

96 Para fines simplemente ilustrativos interesa destacar que el Manual de Operaciones de Crédito Público adoptado por el Departamento Nacional de Planeación indica que son créditos de libre destinación o programáticos aquellos de asignación libre y autónoma del Tesoro Nacional y que no están asociados a un proyecto en particular sino a un programa de financiación global. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/CE-M02%20Manual%20de%20Operaciones%20de%20Cr%C3%A9dito%20P%C3%ABlico.Pu.pdf?>

97 El mismo Manual define los créditos externos de destinación específica como “los recursos de crédito que obtienen las entidades públicas del orden Nacional del nivel central con el fin de financiar parcial o totalmente un proyecto o programa de inversión específico”. Disponible en

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/CEM02%20Manual%20de%20Operaciones%20de%20Cr%C3%A9dito%20P%C3%ABlico.Pu.pdf>

98 Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas.

99 Sobre el alcance de esta regla pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-249 de 1994, C-160 de 2000, C-1158 de 2000 y C-315 de 2004. Sobre ello volverá la Corte más adelante.

100 Sentencia C-137 de 1996

101 Sentencia C-315 de 2004.

102 Sentencia C-405 de 1999.

103 Artículos 10 y 14 del 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», suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014. Dicho Acuerdo fue aprobado mediante la Ley 1958 de 2019.

104 El artículo 3º de dicha Convención establece: “Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en: a. representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; b. proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; c. negociar con el gobierno del Estado receptor; d. enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; e. fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor”.

105 En su intervención ante la plenaria la Senadora ponente y reiterando lo que ya había señalado en la Comisión Segunda del Senado, explicó: “(...) es importante para nosotros como Colombia que podamos ratificar este acuerdo que lo que nos trae es beneficios sobre todo, señor Presidente, teniendo en cuenta que Francia es uno de los países que más cooperan a nivel internacional, y a través de este acuerdo ellos podrán estar de manera oficial en el país con las inmunidades diplomáticas que corresponden como oficina de

cooperación”. Gaceta No 112 de 2020. Pág. 31.

106 Según el referido artículo 34 las excepciones son las siguientes: impuestos indirectos de la índole de los normalmente incluidos en el precio de las mercaderías o servicios; impuestos y gravámenes sobre los bienes inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante y para los fines de la misión; impuestos sobre las sucesiones que corresponda percibir al Estado receptor, salvo lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 39; impuestos y gravámenes sobre los ingresos privados que tenga su origen en el Estado receptor y a los impuestos sobre el capital que graven las inversiones efectuadas en empresas comerciales en el Estado receptor; impuestos y gravámenes correspondientes a servicios particulares prestados; y los derechos de registro, aranceles judiciales, hipoteca y timbre, cuando se trate de bienes inmuebles, salvo lo dispuesto en el artículo 23.

107 El texto del artículo es el siguiente: “Los representantes del Estado que envía en la misión especial y los miembros del personal diplomático de ésta estarán exentos de todos los impuestos y gravámenes, personales o reales, nacionales, regionales o municipales, con excepción de: a) los impuestos indirectos de la índole de los normalmente incluidos en el precio de las mercaderías o servicios; b) los impuestos y gravámenes sobre los bienes inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado receptor, a menos que la persona de que se trate los posea por cuenta del Estado que envía para los fines de la misión; c) los impuestos sobre las sucesiones que corresponda percibir al Estado receptor, salvo lo dispuesto en el artículo 44; d) los impuestos y gravámenes sobre los ingresos privados que tengan su origen en el Estado receptor y los impuestos sobre el capital que graven las inversiones efectuadas en empresas comerciales en el Estado receptor; e) los impuestos y gravámenes correspondientes a servicios particulares prestados; f) los derechos de registro, aranceles judiciales, hipoteca y timbre, salvo lo dispuesto en el artículo 24”.

108 Ello fue reiterado, más recientemente, en la sentencia C-098 de 2020.

109 Sentencia C-137 de 1996.

110 Sentencia C-137 de 1996.

111 Sentencia C-137 de 1996.

112 En la sentencia C-098 de 2020 la Corte indicó: “En ese sentido, el principio de inmunidad de jurisdicción debe ser concebido como un instrumento para garantizar la autonomía de los agentes internacionales en el ejercicio de sus funciones, pero no como ‘una renuncia no justificada del deber del Estado de garantizar los derechos y deberes de los habitantes del territorio’ (...)”

113 Sentencia C-1156 de 2008.

114 Sentencia C-267 de 2014.

116 En esta sentencia la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley 1605 “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas sobre Privilegios e Inmunidades de la OPAQ”, hecho en La Haya el 12 de septiembre de 2006”. Allí la Corte se refirió, en general, a los límites constitucionales de la inmunidad en materia laboral, civil, administrativa y penal.

117 En esta oportunidad la Corte juzgó la Ley 1958 de 2019 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización’, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014”.

118 Así por ejemplo, en la sentencia SU-443 de 2016 la Corte explicó: “El Consejo de Estado ha determinado que la teoría del daño especial también se aplica en aquellos casos en que las embajadas de países extranjeros vulneran los derechos laborales de sus trabajadores colombianos En efecto, dicha Corporación ha entendido que los tratados internacionales ratificados por Colombia, como por ejemplo, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, son un desarrollo de la soberanía del Estado, y que, en consecuencia, son actividades legítimas. No obstante, si éstas afectan la equidad frente a las cargas públicas, el Estado deberá proceder a realizar la correspondiente indemnización al ciudadano. El título de imputación en este tipo de casos será el daño especial, o lo que posteriormente se denominó responsabilidad por el hecho de la ley”. En la sentencia C-098 de 2020, recordando esa regla, la Corte indicó: “Con todo, independientemente de que este sea el entendimiento correcto y existente de las cláusulas en mención, recuerda en todo caso la Sala que tales privilegios e inmunidades no exoneran al Estado de su responsabilidad de asegurar para los nacionales colombianos, una reparación patrimonial en caso de un daño antijurídico causado por los

beneficiarios del instrumento internacional, o del deber eventual de responder por el cumplimiento de las obligaciones laborales para con ellos, de conformidad con la legislación laboral colombiana. Una consideración que se ciñe a la línea jurisprudencial en la materia tantas veces destacada”.

119 Artículo 18.

120 Sentencia C-400 de 1998.

121 El tratado fue suscrito por el Estado Colombiano. Sin embargo, no existe constancia de que se hubiera adelantado el trámite interno en Colombia.

122 El artículo 54 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece: “La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar: a) conforme a las disposiciones del tratado, o b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes”.

{p}