



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

27

Bogotá D.C, septiembre 10 de 2019

HONORABLE SENADOR
JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
PRESIDENTE

Comisión Segunda Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

REF: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley No. 139 de 2019 Senado.

En cumplimiento de la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República me hiciera, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, procedo a rendir Informe de **PONENCIA POSITIVA** para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente, del Proyecto de Ley No. 139 de 2019 Senado "Por medio de la cual se aprueba la «Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia», adoptado en Bogotá, D.C., el 22 de julio de 2019", en los siguientes términos:✓

[Handwritten signature]
17-10/19



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley fue radicado el día quince (15) de agosto de 2019 ante la Secretaría General del Senado de la República por la Viceministra de Relaciones Exteriores, Luz Stella Jara Portilla y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera.

La iniciativa fue publicada en la Gaceta No. 797 de 2019 del Congreso de la República. Por designación de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate conforme al oficio CSE-CS-0341-2019 del tres (3) de septiembre de 2019.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) SOBRE EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

El Banco Europeo de Inversiones – BEI – es la institución financiera multilateral de desarrollo más grande del mundo y uno de los mayores proveedores de financiamiento climático. Concede financiación a proyectos estratégicos para impulsar el crecimiento y el empleo; mitigar el cambio climático, y fomentar las políticas y valores compartidos como la democracia, la equidad y el respeto por los derechos humanos y el medio ambiente. ✓

Todos los países de la Unión Europea – UE – son accionistas del BEI. Las decisiones las toman los siguientes órganos:

- El Consejo de Gobernadores: en el que participan los ministros, en su mayoría de economía, de todos los países de la UE. Define la política general de préstamos.
- El Consejo de Administración: presidido por el Presidente del Banco, que cuenta con 28 miembros designados por los países de la UE y uno por la Comisión Europea. Aprueba las operaciones de préstamo y empréstito.
- El Comité de Dirección: órgano ejecutivo del Banco, que gestiona los asuntos corrientes.
- El Comité de Auditoría: comprueba que las operaciones del BEI se efectúen de manera correcta.
- Los departamentos: ejecutan las decisiones de gestión.

La función principal del BEI es conceder financiación para proyectos que contribuyan a lograr los objetivos de la Unión Europea. En ese sentido, se orienta a (i) impulsar el potencial de crecimiento y empleo de Europa; (ii) apoyar las medidas para mitigar el cambio climático; y (iii) fomentar las políticas de la UE en otros países.

El BEI da prioridad a proyectos en la región en mitigación y adaptación al cambio climático; desarrollo de infraestructura social y económica, incluyendo agua y saneamiento; desarrollo del sector privado local, en particular el apoyo a las PYME. ✓



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

Su dimensión duplica la del Banco Mundial. Financia más de 450 proyectos cada año en más de 160 países del mundo. Igualmente, la entidad cuenta con una clasificación de crédito AAA y, a pesar de ser un banco, fue constituido como un organismo sin ánimo de lucro por lo que ofrece tasas de interés muy bajas (inferior al 1% para créditos en euros, 2.5% en dólares y una tasa fija durante la vida del proyecto). Ofrece además plazos más largos que los del mercado financiero con posibilidad de extensiones adicionales.

Además de préstamos, el Banco jalona recursos de cooperación europea en operaciones de financiación combinada y asesoramiento y asistencia técnica para maximizar la rentabilidad en beneficio del desarrollo sostenible.

Para ser elegibles con miras a ser financiados, los proyectos deben contribuir al desarrollo económico del país beneficiario y tener mínimo € 50 millones. Para los proyectos por un monto menor a € 25 millones, el BEI puede proporcionar líneas de crédito a instituciones financieras seleccionadas, que luego prestan los fondos principalmente a pequeñas y medianas empresas.

El BEI opera en América Latina desde 1993. Los países elegibles para financiación del BEI son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. /

b) SOBRE UNA REPRESENTACIÓN REGIONAL DEL BEI EN COLOMBIA

Las relaciones políticas entre Colombia y la Unión Europea son fuertes, estables y dinámicas. Los históricos lazos que las unen han permitido mantener un diálogo constante desde lo multilateral a lo bilateral.

En los últimos años, una parte central de la relación Colombia, - Unión Europea ha venido marcada por un fortalecimiento de la relación en materia comercial y financiera. Colombia es el primer socio comercial de la Unión Europea dentro de la Comunidad Andina, y el quinto en América Latina con un volumen de transacciones que llegó a los 11.600 millones de euros en el 2017. Por su parte, la UE es el segundo socio comercial de Colombia y la primera fuente de inversión extranjera directa en el país. Adicionalmente, la República de Colombia y el BEI suscribieron el 13 de marzo de 1995 un "Acuerdo Marco sobre cooperación financiera" para reforzar la relación en estas materias¹.

En este contexto, la instalación en nuestro país de una Oficina Regional para América Latina del Banco Europeo de Inversiones – BEI –, el brazo financiero de la Unión Europea, se consideró de la mayor importancia para las dos Partes, con miras a complementar los mecanismos de relacionamiento y diálogo bilateral. La instalación de esa Oficina en nuestro país evidencia, así mismo, la confianza de la Unión Europea en nuestra nación y el objetivo de fortalecer las relaciones bilaterales. ✓

¹ Este instrumento aún no se encuentra en vigor entre las Partes.



*Ernesto Macías Tovar
Senador de la República*

A la luz de lo expuesto, el Gobierno Nacional inició un proceso de negociaciones con el Banco Europeo de Inversiones que culminó el pasado 22 de julio de 2019 con la suscripción del “Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia”, que hoy se presenta a la aprobación del Honorable Congreso de la República.

El Acuerdo busca permitir la operación del BEI en Colombia, mediante la definición del estatus, privilegios e inmunidades del BEI, de su representación regional, de sus agentes y empleados y de los miembros de sus órganos de gobierno.

Colombia es un país de renta media alta, en proceso de culminar sus procedimientos para hacerse miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE –, que avanza hacia una transformación industrial y energética, la consolidación de estrategias contra el cambio climático y la estabilización de los territorios y el afianzamiento del bienestar de la población bajo la égida del Pacto por la Equidad 2018-2022. Ante estos desafíos, la apertura de la Oficina regional del Banco Europeo de Inversiones resulta estratégica para el país.

Su presencia en Colombia amplía la oferta financiera, al tiempo que promueve la participación del sector privado en las metas consignadas en los pactos por la legalidad, el emprendimiento y la equidad abanderados



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

30

por el Gobierno Nacional. Representa además mayores oportunidades para participar en formas innovadoras de cooperación.

El diálogo permanente y la adecuación de su oferta financiera constituye un potencial vector de inversión de calidad y presencia de empresas europeas en sectores estratégicos para el desarrollo sostenible y el alcance de los Objetivos de la Agenda 2030, así como una oportunidad de apalancar la profundización de la integración de la región con el impulso a cadenas de valor.

La Unión Europea adelanta negociaciones internas para definir su estrategia de cooperación internacional post 2020. En este marco, se estima que cobrarán importancia las modalidades de cooperación combinada o *Blending*, especialmente para los países de renta media (o también llamados países en transición), en los que los que se combinan contribuciones reembolsables y no reembolsables.

En el contexto nacional actual, el BEI ofrece alternativas de financiación al Gobierno colombiano para enfrentar grandes desafíos presupuestales, producto de situaciones desafiantes como la crisis migratoria, la implementación del acuerdo final con las FARC y el aumento de los cultivos ilícitos.

La aprobación del Acuerdo *sub examine*, y su posterior entrada en vigor, sellarían exitosamente una alianza entre Colombia y la Unión Europea que reafirma nuestro compromiso en liderar estrategias y modelos novedosos ✓



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

que contribuyan al emprendimiento a través de la innovación en favor de una Colombia y un mundo mejor y en beneficio de sus habitantes. Igualmente, el Gobierno Nacional desea elevar el nivel de la relación bilateral con la Unión Europea e iniciar, en el futuro cercano, las negociaciones de un Acuerdo de Asociación. Apoyar el establecimiento de la Representación Regional del BEI en Colombia es muestra de la voluntad del país de cooperar de forma más estrecha con la UE y avanzar en esta dirección.

c) EL "ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UNA REPRESENTACIÓN REGIONAL DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA"

El Acuerdo en mención consta de un preámbulo y 13 artículos en los cuales se regulan todos los aspectos relativos a la presencia del Banco en Colombia. En particular, se destacan las siguientes disposiciones:

- **Artículo 1 - Definiciones:** delimita el alcance de ciertos vocablos y expresiones específicos que se usan a lo largo del Acuerdo. Es importante destacar que el correcto entendimiento de los significados contenidos en este acápite es esencial para la correcta aplicación de las disposiciones del Acuerdo. A modo de ejemplo, en este artículo se definen las diferentes categorías de individuos que se verán cobijados por las distintas cláusulas del instrumento, lo cual

resulta indispensable para definir el alcance y concesión de las diferentes prerrogativas que regula el resto del tratado.

- **Artículo 2 - Establecimiento de la Representación Regional del BEI en Colombia:** Este artículo regula el objeto mismo del tratado, dejando en claro que este busca permitir el establecimiento en territorio nacional de una oficina del Banco Europeo de Inversiones.
- **Artículo 3 - Personalidad y capacidad jurídica:** Para efectos de permitir el correcto funcionamiento del BEI en Colombia, el Gobierno acuerda, mediante el artículo tercero, otorgarle a esta institución capacidad y personalidad jurídica suficientes para adelantar todas las actividades relacionadas con su misión.
- **Artículo 4 - Privilegios e inmunidades:** En tanto organización internacional, bajo el Derecho Internacional, las actividades del BEI deberían ser conducidas de manera independiente al Estado donde las desarrolla. Para tales efectos, la República de Colombia, mediante este artículo acuerda concederle privilegios e inmunidades al BEI como institución, así como a aquellos funcionarios del Banco que se encuentran allí detallados y en concordancia con las definiciones del artículo primero. ✓

Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

- **Artículo 5 - Bienes, Activos e Instalaciones:** En tanto el BEI se constituirá físicamente en Colombia, el artículo 5 le concede los privilegios e inmunidades necesarios para la protección de sus bienes y haberes en el territorio nacional.
- **Artículo 6 - Privilegios e Inmunidades de los Agentes y Empleados de la Representación Regional y de los Miembros de los Órganos de gobierno del BEI:** Esta disposición detalla en específico cuáles serán los privilegios de los que gozarán los diferentes tipos de funcionarios del BEI. Por tal motivo, esta disposición debe ser leída a la luz de las definiciones contenidas en el artículo 1. En cualquier caso, es de destacar que este artículo hace las aclaraciones respectivas frente a la imposibilidad de conceder privilegios a nacionales colombianos, más allá de los que pudieran ser requeridos para el estricto cumplimiento de sus funciones.
- **Artículo 7 - Impuestos, Aranceles y Cargos:** Común a los acuerdos internacionales sobre privilegios e inmunidades de Organizaciones Internacionales, esta cláusula regula la excepción de impuestos, aranceles y cargas. Este artículo resulta de especial importancia para una institución como el BEI, pues maneja movimientos financieros que, de lo contrario, serían objeto de control, reduciendo de manera importante la capacidad de este órgano financiero de traer los dineros encaminados al cumplimiento su misión en Colombia.

- **Artículo 8 - Moneda:** Un elemento central del trabajo del BEI en nuestro país corresponde al manejo de divisas, tanto en moneda nacional como extranjera. En tal virtud, el artículo octavo busca concederle la capacidad de realizar operaciones en cualquier moneda.
- **Artículo 9 - Facilitación de viajes:** Dadas las necesidades de movilidad que tienen los funcionarios de una institución como el BEI, el Gobierno nacional acepta tomar las medidas que considere necesarias para facilitar su circulación en el territorio nacional, así como su entrada y salida del país.
- **Artículo 10 - Comunicaciones:** En similar sentido a otras cláusulas del instrumento, el artículo décimo regula un asunto común a todos los acuerdos de privilegios e inmunidades, vale decir, el tema de comunicaciones. Un asunto esencial para facilitar el trabajo independiente de una institución internacional es el derecho a gozar de protección en sus comunicaciones oficiales, así como de facilidades no menos favorables a la hora de conducirlas.
- **Artículo 11 - Naturaleza de los Privilegios e Inmunidades:** El artículo decimoprimerο incluye una cláusula estándar en temas de privilegios e inmunidades, que es aquella relacionada con el fin último de los privilegios e inmunidades, el cual se circunscribe estrictamente a facilitar el trabajo del BEI, y no para beneficiar personalmente a,



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

cualquiera de sus funcionarios. En este espíritu, se establece que ambas Partes cooperarán para evitar abusos a los privilegios.

- **Artículo 12 - Legislación aplicable y Solución de Controversias:** Los privilegios e inmunidades son un asunto regulado *in extenso* por el Derecho Internacional, por tal motivo, es usual que Estados y Organizaciones Internacionales escojan aclarar que dicho derecho permeará el entendimiento de las disposiciones de un acuerdo de esta naturaleza. Por tal motivo, el párrafo inicial del artículo 12 regula este asunto de manera expresa. Por otra parte, este Acuerdo también regula el mecanismo de solución de controversias, aclarando que asuntos que no se puedan solucionar de manera directa, podrán tener recurso en arbitraje si ambas Partes así lo estiman necesario.
- **Artículo 13 - Entrada en Vigor, Duración y Terminación:** Finalmente, el artículo 13 regula las cláusulas finales del Tratado.

Como se puede observar de lo anterior, este tratado regula asuntos comúnmente asociados a la presencia de una organización internacional de carácter financiero en Colombia. Esto, como es de conocimiento del Honorable Congreso, es un asunto que ha sido plenamente estudiado, tanto por la Rama Legislativa como por la Judicial en sede constitucional, encontrando esta clase de disposiciones siempre ajustadas a la Constitución, y en particular al artículo 13 superior. ↓

Análisis especial merece el régimen de privilegios e inmunidades que en virtud de este instrumento se concede a la Representación Regional, sus agentes y empleados y a los miembros de sus órganos de gobierno.

Al respecto, es vale la pena destacar que los Estados conceden a toda clase de organizaciones internacionales regímenes de privilegios e inmunidades, en atención a la naturaleza funcional de ese régimen y con fundamento en disposiciones de derecho internacional, por lo que no se ve afectada la soberanía nacional.

Así mismo, se resalta que ninguna de las cláusulas contenidas en el instrumento en comento busca conceder privilegios diferentes a aquellos que con anterioridad han sido reconocidos a otras instituciones internacionales con presencia en Colombia, y su fin es permitir el funcionamiento independiente del Banco.

Es de recordar que, al efecto, la Corte Constitucional al referirse al principio de igualdad soberana que fundamenta el reconocimiento de privilegios e inmunidades, en Sentencia C-137 de 1996, señaló lo siguiente:

*"Este principio se hizo extensivo a los funcionarios y bienes de las **agencias o centros internacionales** a fin de garantizar, fundamentalmente, la independencia de dichos organismos en el cumplimiento de sus funciones, donde quiera que, **en virtud de un acuerdo internacional, operaran.**" (Resaltado fuera de texto) ✓*

Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

En desarrollo de lo anterior, para efectos de poder otorgar prerrogativas especiales a una organización y sus funcionarios, primero debe mediar un instrumento jurídico particular a cada caso concreto, mediante el cual se reconozcan los privilegios e inmunidades que a bien tenga el Estado concederle a la organización dentro de su territorio. Este, por necesidad, es un acuerdo internacional entre la institución beneficiaria, y el Estado anfitrión. Adicionalmente, cabe señalar que en tanto los privilegios e inmunidades establecen efectivamente un trato diferencial, los mismos deben ser aprobados mediante ley de la República a fin de evitar contrariar el artículo 13 de la Constitución Política. Esta situación se configura al momento en que la ley aprobatoria del tratado, que incorpora el acuerdo internacional que contempla las prerrogativas del caso, entra en vigor.

En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-203 de 1995, al señalar:

*"Por otra parte, las disposiciones que consagran privilegios e inmunidades a favor del Organismo creado y de sus directivos y dignatarios se enmarcan **dentro de los principios del Derecho Internacional, reconocidos por Colombia** según el artículo 9 de la Constitución Política."*

[...]

No puede decirse que la consagración de estos privilegios e inmunidades vulneren el derecho a la igualdad (Artículo 13 C.P.), respecto de personas colombianas, ya que, como la Corte lo ha señalado reiteradamente, la igualdad se predica de situaciones iguales, de tal modo que las diferencias de trato pueden admitirse cuando se encuentran justificadas.

En el caso de los funcionarios y representantes de organismos internacionales, **las normas especiales acordadas entre los estados miembros** y la protección que se les brinda tienen su razón de ser en la función que cumplen, como integrantes de delegaciones diplomáticas".² (Resaltado fuera de texto)

En virtud de lo expuesto, previo a la concesión de cualquier inmunidad o privilegio a una entidad internacional, primero debe mediar un acuerdo internacional en el cual serán acordadas estas prerrogativas, tal y como el que hoy se somete a consideración del Honorable Congreso de la República.

IV. CONCLUSIÓN

Al ratificar este Acuerdo, el Estado colombiano reitera su compromiso de fortalecer sus relaciones con la UE y facilitar la realización de los objetivos de ese grupo regional en la República de Colombia y América Latina, así

² ARTICULO 9. De la Constitución Política de Colombia: "Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia."



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

como de reforzar la alianza bilateral y reafirmar nuestro compromiso en liderar estrategias y modelos novedosos que contribuyan al emprendimiento a través de la innovación. Además, la presencia del BEI en Colombia amplía la oferta financiera, con lo cual se promoverá la participación del sector privado en las metas consignadas en los pactos por la legalidad, el emprendimiento y la equidad abanderados por el Gobierno Nacional.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa me permito rendir ponencia **positiva** y, por tanto, solicito a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate **favorable** al Proyecto de Ley No. 139 de 2019 Senado "Por medio de la cual se aprueba la «Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia», adoptado en Bogotá, D.C., el 22 de julio de 2019".

Cordialmente,

ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

35

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

Proyecto de Ley No. 139 de 2019 Senado

"Por medio de la cual se aprueba la «Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia», adoptado en Bogotá, D.C., el 22 de julio de 2019".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el "ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UNA REPRESENTACIÓN REGIONAL DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA", adoptado en Bogotá, D.C., el 22 de julio de 2019.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7° de 1944, el "ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UNA REPRESENTACIÓN REGIONAL DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA", adoptado en Bogotá, D.C., el 22 de julio de 2019, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República



Ernesto Macías Tovar
Senador de la República

de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República