



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 230

Bogotá, D. C., martes, 15 de mayo de 2012

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE PONENCIA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Internacional del Café de 2007, adoptado por el Consejo Internacional del Café en su 98º período de sesiones, en Londres, Reino Unido, el 28 de septiembre de 2007.

Bogotá D. C., mayo 14 de 2012

Doctor

CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA

Vicepresidente

Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Honorable Senador:

En cumplimiento de la Ley 5ª de 1992 y por encargo que me hiciera la Mesa Directiva de esta Comisión, me permito rendir **Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Segunda del Senado de la República, al Proyecto de ley número 155 de 2011, Senado**, *por medio del cual se aprueba el “Acuerdo Internacional de la Café de 2007”, adoptado por el consejo internacional del café en su 98 período de sesiones, en Londres, Reino Unido, el 28 de septiembre de 2007, en los siguientes términos:*

1. ANTECEDENTES

En uso de la iniciativa legislativa que le corresponde al Gobierno Nacional consagrada en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, el Ministerio de Relaciones Exteriores, de Agricultura y Desarrollo Rural

y de Comercio, Industria y Turismo, radicaron el Proyecto de ley 155 de 2011, ante el Congreso de la República para su trámite legislativo respectivo.

CONSIDERACIONES DE LA PONENCIA

A. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El presente documento tiene por objeto motivar [a ratificación del Acuerdo Internacional del Café 2007 (AIC 2007), por parte del Congreso de la República de Colombia. El primer acápite es la introducción; el segundo presenta sucintamente la importancia del café en Colombia en términos económicos y sociales; el tercero expone brevemente las características únicas de la política cafetera nacional. Por último se presentan las principales características del AIC 2007 y la importancia de su ratificación por parte del Congreso de la República de Colombia.

B. CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Introducción

Por medio de los Acuerdos Internacionales del Café y la Organización Internacional del Café, se ha facilitado un espacio internacional para el debate de las cuestiones que afectan la economía cafetera mundial entre países exportadores e importadores. Igualmente, han permitido la financiación de iniciativas para la promoción del café en países importadores y la recopilación de información estadística, entre otras actividades. Colombia, como país miembro de esta Organización, ha jugado un papel fundamental y ha sido líder en la promoción de convenios internacionales, en los cuales ha logrado el acercamiento de las diferentes posturas de los países miembros.

El AIC 2007 es el séptimo de los convenios cafeteros, fruto de un largo proceso de negociaciones entre los diferentes países miembros de la Organi-

zación Internacional del Café. Fue aprobado por los 77 países Miembros del Consejo Internacional del Café en 2007 y entró en vigor en febrero de 2011 una vez que los Gobiernos Signatarios que representan dos tercios de los votos de los miembros exportadores e importadores, respectivamente, depositaron sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación. El Acuerdo se encuentra pendiente de ratificación por parte del Congreso Colombiano.

El AIC 2007 es muy novedoso en relación con los Convenios anteriores. Se desarrolló siguiendo los lineamientos planteados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en especial por los que conciernen a la erradicación de la pobreza. Así, este Acuerdo acentúa la importancia de fomentar una caficultura sostenible que permita mejorar las condiciones de vida de los productores del grano. Por otro lado, permite una mayor interacción entre el sector público y el sector privado de los países importadores, y facilitará el comercio internacional mediante el aumento de la transparencia y del acceso a información pertinente.

El AIC 2007 le permitirá a Colombia contar con un escenario internacional de alto nivel en el cual se puedan discutir temas de índole cafetero. Igualmente, le permitirá al país desarrollar un mayor número de proyectos estratégicos para el sector cafetero colombiano, en beneficio de los productores. Adicionalmente, permitirá continuar generando estadísticas sobre el mercado del café, que resultan de gran importancia para poder hacer seguimiento a su producción y consumo en diferentes países del mundo.

Finalmente, como Colombia ha sido uno de los principales promotores del AIC 2007, en caso de que el país decidiera no participar en el AIC 2007 se pondría en evidencia una falta de concordancia en la política cafetera nacional. Tal decisión no solamente afectaría a Colombia, sino que también pondría en duda la credibilidad del Acuerdo en su conjunto.

2. El café en Colombia

La importancia del café en la economía colombiana es innegable. El sector cafetero es estratégico en términos sociales, institucionales, de empleo y desarrollo de las regiones productoras del grano. La caficultura colombiana se encuentra representada por más de 500 mil productores que conforman un tejido social invaluable para la estabilidad del campo. Algunas cifras de importancia se presentan a continuación

- La producción cafetera del país se encuentra en manos de pequeños productores: el 95% tiene menos de 5 hectáreas en café y representan el 69% de la producción. En promedio, explotan 1,5 hectáreas de café.

- Más de 500 mii familias cafeteras ubicadas en 588 municipios y 20 departamentos derivan su sustento de la producción del grano.

- El 25% de la población rural del país depende de la actividad cafetera.

- El cultivo del café se encuentra distribuido en 921 mil hectáreas, que representan el 19% del área total agrícola del país, equivalente a 4,8 millones de hectáreas.

- El área total de las fincas que explotan café asciende a 3,1 millones de hectáreas, de las cuales el 29% se encuentra especializada en café.

- El sector cafetero genera anualmente 790 mil empleos directos y 1,5 millones de empleos indirectos (el 32% del empleo agrícola total).

Si bien el café como proporción del PIB ha disminuido su participación, esta situación se debe al proceso de desarrollo económico que ha logrado fomentar, en el cual los sectores industriales y de servicios cobran cada vez mayor importancia. De acuerdo a las cifras publicadas por el DANE, la participación del café en el PIB nacional pasó de representar el 2,8%¹ del PIB total nacional en 1990, a 0,6%² en 2011; mientras el PIB agropecuario pasó de representar el 16% en 1990 al 8,2% en 2011. En cuanto a las exportaciones de café, estas han representado en los últimos años entre el 5% y el 8% del valor total de las exportaciones colombianas y alrededor de un 37% del valor total de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales.

Aunque la importancia macroeconómica del café se ha reducido en el agregado nacional, en departamentos altamente cafeteros continúa siendo significativo: en el Eje Cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda) el peso del café en el PIB gira alrededor del 9%. Si se excluyen del cálculo las áreas metropolitanas que tienen un mayor grado de urbanización, la importancia de la actividad asciende a un promedio de 30%, llegando incluso a representar hasta el 40% del PIB en el caso de los municipios del Quindío.

En el ámbito internacional, el país es uno de los principales productores del grano: ocupa el tercer puesto después de Brasil y Vietnam, con una producción promedio anual de 10,5³ millones de sacos de café verde; en términos de valor, Colombia se convierte en el segundo país productor de café, después de Brasil. Lo anterior se debe a que el café colombiano se clasifica dentro del grupo de Suaves Colombianos, que se caracterizan por producir una bebida suave de mayor aceptación en el mercado mundial, por lo cual obtiene una prima por calidad sobre otros tipos de café en el proceso de comercialización.

El país exporta en promedio 9,8 millones de sacos⁴ de café verde a 81 países entre los que se destacan Estados Unidos, Japón y Alemania, generando unos ingresos por exportación superiores

1 De acuerdo al PIB base 1994 = 100

2 De acuerdo al PIB base 2005 = 100

3 Promedio de diez años

4 Promedio de diez años

a USD 1,6 millones al año, en promedio. Participa con el 89% de las exportaciones de Suaves Colombianas y con el 12% de las exportaciones mundiales. Durante los últimos años, ha comenzado a consolidarse como un importante productor de cafés especiales aprovechando sus ventajas geográficas, sociales y ambientales. En la actualidad se exportan 1,9 millones de sacos de cafés especiales, que representan el 26% de las exportaciones totales de café del país.

Una de las fortalezas de la caficultura colombiana la constituye la institucionalidad cafetera encabezada por la Federación Nacional de Cafeteros en razón de su capacidad de agremiación y su importante generación de capital social. Entre otros logros, la organización cafetera ha sido la responsable de liderar la construcción de la infraestructura necesaria para la movilización del café desde las zonas productoras hasta los puertos, ha realizado un aporte sustancial para el desarrollo de la infraestructura social de apoyo a la población ubicada en zonas cafeteras, el cual ha incluido inversión en educación, salud, saneamiento básico, comunicaciones y electrificación rural. Por otra parte, la extensa red de Cooperativas de Caficultores y puntos de compra distribuidos en todo el territorio nacional (34 y 540 respectivamente) posibilitan que aún en situaciones adversas, el caficultor colombiano cuente con la garantía de compra para su café, a diferencia de otros productores agrícolas.

3. Política cafetera

Hacia la década de 1920 el café se había convertido en motor del crecimiento económico colombiano. Para tal época las exportaciones de café representaban entre el 60% y el 70% de las exportaciones totales del país. Igualmente, era un importante generador de empleo y una actividad cuyas connotaciones sociales hacían necesaria la creación de una entidad dedicada exclusivamente al café. La inestabilidad del mercado internacional requería una industria cafetera nacional desarrollada y fortalecida. Es así como en 1927 se fundó la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – FNC, por iniciativa de los caficultores y con apoyo del Gobierno Nacional.

Desde entonces, la FNC ha sido el principal aliado del Gobierno Nacional y ha actuado como entidad coordinadora de la política cafetera, tanto en el plano internacional como nacional. De este modo, y en colaboración con el Gobierno ha regulado el mercado interno del grano y ha administrado la contribución cafetera.

Más allá de esto, la FNC ha gestionado recursos provenientes de diversos actores, tanto públicos como privados, en pro de la mejora de la calidad y sostenibilidad de la actividad caficultora. Es así como Cenicafé, entidad dedicada a la investigación científica, genera innovaciones tecnológicas que contribuyen a incrementar la rentabilidad económica del cultivo; el Servicio de Extensión apoya la transferencia de conocimientos; Almacafé con-

trola la calidad de todos los lotes de grano que se exportan; y las oficinas en el exterior son el puente entre los caficultores nacionales y el mercado internacional. A todo lo anterior se suman los programas que buscan aumentar la competitividad de la caficultura y mejorar las condiciones de vida de los productores a través del fortalecimiento del tejido social en las zonas cafeteras.

La concertación entre el Gobierno Nacional y el gremio cafetero le permite al caficultor tener acceso a todo un paquete de programas y servicios que constituyen un soporte de carácter institucional fundamental para el desarrollo de su actividad cafetera, que no sería posible sin esta estrecha colaboración que data de varios años y que ha permitido contar con una política cafetera consistente a través del tiempo.

Un ejemplo claro de esta consistencia de la política cafetera colombiana ha sido la participación del país en los acuerdos cafeteros de carácter internacional por más de 50 años. Lo anterior indica que la experiencia de Colombia en los escenarios cafeteros internacionales no es nueva, sino que cuenta con una larga trayectoria, que ha permitido sentar, en gran medida, las bases de la política cafetera mundial.

Otro ejemplo de la consistencia de la política cafetera y de la concertación de la misma se plasma en los Acuerdos de Política Cafetera 2002 – 2007, 2008 – 2011. Este último giraba en torno a unos principios fundamentales dentro de los cuales se enfatizaba la importancia de la caficultura como capital estratégico para el país y la necesidad de convertir la actividad cafetera en eje prioritario de la política agropecuaria, la seguridad democrática y la búsqueda de la equidad. Las estrategias que componían el Acuerdo de Política Cafetera 2008-2011 fueron las siguientes: i) sostenibilidad del ingreso del caficultor, ii) asistencia técnica, iii) bienes públicos, iv) valor agregado y cafés especiales, v) reconversión, VI) seguridad social de los caficultores, y vi) contribución cafetera.

El último Acuerdo por la Prosperidad Cafetera 2010-2015 suscrito por la FNC con el Gobierno Nacional está orientado a la sostenibilidad de los caficultores y sus familias, ratifica el papel de la caficultura como capital estratégico, cuya estructura productiva califica de irremplazable e identifica como una alternativa para la generación de empleo y la búsqueda de prosperidad para los habitantes rurales. Las prioridades del acuerdo son las siguientes: i) crear prosperidad democrática en el campo, ii) consolidar la caficultura como una locomotora que jalone el crecimiento de todo el agro colombiano, iii) erradicar la pobreza de las zonas cafeteras.

Estos esfuerzos internos deben ser complementados con un fortalecimiento en la institucionalidad cafetera mundial y con la activa participación de Colombia como uno de los principales productores cafeteros. Para ello, Colombia promovió y

participó en el establecimiento de un nuevo convenio internacional que culminó en el año 2007 con el Acuerdo Internacional del Café. A continuación se exponen los antecedentes y la importancia del mismo.

4. Importancia del AIC 2007

Antecedentes de diferentes acuerdos

El primer intento de países por generar un acuerdo cafetero data de 1940 con el Acuerdo Interamericano del Café. Este buscaba una división equitativa del mercado de los Estados Unidos entre los países productores de América Latina, estableciendo unas cuotas básicas anuales de exportación, tanto hacía Estados Unidos, como a otros países. Desde entonces se firmaron otros dos convenios (1954 y 1958), con el fin de regular los precios del café.

El primer gran convenio cafetero fue el Acuerdo Internacional del Café, el cual entró en vigor en 1962. Desde entonces se han aprobado sucesivos acuerdos y prórrogas de los mismos en 1968, 1976, 1983, 1994 y 2001, que se encuentra todavía vigente. El texto del Acuerdo más reciente, correspondiente a 2007, fue aprobado por el Consejo Internacional del Café en septiembre de ese mismo año.

Dichos instrumentos de cooperación multilateral permitieron en 1963, la creación y estructuración de la Organización Internacional del Café (OIC), al igual que el establecimiento de las cuotas de exportación en 1962 y 1989.

La Organización Internacional del Café (OIC)

La Organización Internacional del Café es una organización intergubernamental que se ocupa de administrar las disposiciones de los acuerdos cafeteros y supervisar su funcionamiento. La organización busca coordinar las políticas cafeteras, mejorar la calidad del café, aumentar el consumo mundial, mejorar la calidad de vida de los productores y regular el mercado mundial del café, según los planteamientos de los acuerdos cafeteros.

Dentro de las actividades que la OIC ha desarrollado se encuentran:

- Proporcionar un foro para el debate al más alto nivel de las cuestiones que afectan a la economía cafetera mundial.
- Organizar seminarios sobre cuestiones de interés y actualidad relativas al café.
- Servir de foro para la negociación de los Acuerdos Internacionales del Café.
- Financiar diferentes iniciativas para la promoción del café en países importadores.
- Recopilar información estadística cafetera y efectuar su difusión.

- Servir de centro de estudios e investigaciones económicas sobre la producción, distribución y consumo de café.

- Desempeñar las funciones de Organismo Internacional de Producto Básico (OIPB) designado, en cuanto a la presentación y seguimiento de proyectos de desarrollo cafetero que puedan recibir financiación en condiciones ventajosas del Fondo Común para los Productos Básicos (FCPB).

A partir del Convenio Internacional de 2001 la OIC obtuvo funciones adicionales con el objetivo de fomentar la sostenibilidad del sector, estrechar los lazos con el sector privado y mejorar las condiciones de vida de la población cafetera mundial. De esta manera, las actividades de la OIC también se dirigieron a:

- Alentar a los Miembros a practicar una economía cafetera sostenible
- Fomentar programas de capacitación e información encaminados a coadyuvar a la transferencia a los países Miembros de tecnología pertinente al café
- Analizar y asesorar la elaboración de proyectos beneficiosos para la economía cafetera mundial
- Fomentar la calidad del café
- Proporcionar un foro para el sector privado
- Celebrar periódicamente Conferencias Mundiales del Café, como punto de reunión para representantes de alto nivel de los Gobiernos de los países Miembros y el sector cafetero.

Acuerdo Internacional del Café de 2007

El AIC 2007 es el séptimo de los convenios cafeteros. Fue aprobado por los 77 países Miembros del Consejo Internacional del Café en Londres, el 28 de septiembre de 2007 y entró en vigor una vez que los Gobiernos Signatarios que representen dos tercios de los votos de los Miembros exportadores e importadores, respectivamente, depositaron sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación,

El AIC 2007 representa un cambio importante dentro de los diferentes Convenios Internacionales que se han firmado. En primera instancia, se desarrolló siguiendo los lineamientos planteados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en especial por los que conciernen a la erradicación de la pobreza. Así, este Acuerdo acentúa la importancia de fomentar una caficultura sostenible que permita mejorar las condiciones de vida de los productores del grano. Por otro lado, permite una mayor interacción entre el sector público y el sector privado de los países importadores, y busca facilitar el comercio internacional mediante al aumento de la transparencia y del acceso a información pertinente.

El objetivo general del Acuerdo es fortalecer el sector cafetero mundial y promover su expansión sostenible en un entorno basado en el mer-

cado para beneficio de todos los participantes en el sector. Otros objetivos específicos que implican un cambio respecto a los convenios anteriores son:

- Elaborar, evaluar y tratar de obtener financiación para proyectos que beneficien a los miembros y a la economía cafetera mundial
- Estimular a los Miembros a que creen en el sector cafetero procedimientos apropiados en materia de inocuidad de los alimentos
- Alentar a los Miembros a elaborar y poner en práctica estrategias para aumentar la capacidad de las comunidades locales y de los pequeños caficultores para beneficiarse de la producción de café, lo que contribuye al alivio de la pobreza
- Facilitar la disponibilidad de información acerca de instrumentos y servicios financieros que puedan ayudar a los productores de café, con inclusión al crédito y enfoques de gestión del riesgo

Con el fin de desarrollar los objetivos anteriormente mencionados y, en especial, contribuir a la erradicación de la pobreza. El AIC 2007 contempla disposiciones tales como:

1. Foro Consultivo sobre Financiación del Sector Cafetero: Tendrá como objetivo facilitar consultas sobre cuestiones de finanzas y de gestión del riesgo, dando particular importancia a las necesidades de los productores en pequeña y mediana escala. El Foro estará constituido por representantes de los países miembros, organizaciones intergubernamentales, instituciones financieras y sector privado, entre otros.

2. Elaboración y financiación de proyectos: Se podrán presentar propuestas de proyectos que contribuyan a lograr los objetivos del Acuerdo. El Comité de Proyectos, compuesto por representantes de países miembros, los evaluará y presentará recomendaciones para mejorarlos. El Consejo Internacional del Café estará encargado de evaluarlos y proponer la ruta para su financiación, por ejemplo por medio del Fondo Común para los Productos Básicos.

3. Promoción y desarrollo del mercado: El Acuerdo fomentará las campañas de información, investigaciones y estudios relativos a la producción y el consumo de café. Las contribuciones serán hechas por los países miembros, de manera voluntaria, al igual que por otras organizaciones y el sector privado, entre otros. Con el fin de apoyar estos temas se establece el Comité de Promoción y Desarrollo de Mercado.

4. Fortalecimiento de las actividades estadísticas: Además, de la información de precios, producción, exportaciones y consumo que la OIC copia, se efectuarán estudios sobre estructuras de mercado, los mercados especializados y las tendencias emergentes. También se tendrán en cuenta las cantidades y los precios del café en relación con factores tales como las diferentes zonas geográficas y la calidad.

5. Ampliación del alcance de los estudios: Los estudios que se realicen también deberán tener en cuenta factores como la sostenibilidad, la relación entre el café y la salud, y oportunidades para la expansión de los mercados del café para usos tradicionales y para nuevos usos.

El Acuerdo de 2007 tendrá una duración de diez años, y podrá ser prorrogado por ocho años más. El 25 de enero de 2008 el Consejo aprobó la Resolución número 436, en virtud de la cual se designa Depositario del Acuerdo Internacional del Café de 2007 a la OIC. Con lo anterior, la OIC es el cuerpo administrativo creado para seguir las consignas planteadas por los acuerdos cafeteros, como convocar a las distintas reuniones y foros, adelantar investigaciones en temas cafeteros, efectuar el seguimiento de las estadísticas del sector e informar a los países miembros sobre el seguimiento de los acuerdos mismos.

Por el momento, Colombia presentó por medio del Decreto 4298 del 13 de noviembre de 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores una notificación de aceptación provisional del AIC 2007, quedando pendiente la ratificación del mismo por parte del Congreso de la República.

Importancia para Colombia de formar parte del AIC 2007

Este acuerdo es la continuación de un esfuerzo realizado durante cinco décadas por mantener alineados los intereses de países consumidores y productores en torno a la producción y consumo de café. De esta manera, el AIC 2007 se constituye en el séptimo de los convenios, y es el fruto de un largo proceso de negociaciones entre los diferentes países miembros de la Organización Internacional del Café.

Es conveniente resaltar que, desde el primer Convenio Internacional del Café, Colombia ha contado con una postura líder en temas cafeteros a escala internacional. Ha sido uno de los principales promotores de los mismos y desempeñó un rol fundamental en el acercamiento de las diferentes posturas de los miembros y en la búsqueda de consensos durante la negociación de los textos plasmados en el AIC 2007. En esta medida, la ratificación del Acuerdo es fundamental para continuar ejerciendo una postura relevante dentro del contexto cafetero internacional.

El AIC 2007 le permitirá a Colombia continuar apoyando la gestión de la Organización Internacional del Café, como punto de encuentro entre países productores y consumidores, los cuales resultan ser aliados estratégicos para apoyar la producción del grano, cultivado principalmente por pequeños productores. Asimismo, es estratégico que los países productores se unan en torno a este Acuerdo. Únicamente así se puede solicitar la presencia y el apoyo de los países importadores como Estados Unidos y aquellos miembros de la Unión Europea.

Gran parte de los esfuerzos de los países productores, durante las negociaciones de los textos del AIC 2007, se dirigieron a encontrar mecanismos que permitieran fortalecer la capacidad de la caficultura como instrumento para evadir las trampas de pobreza en el mundo. De esta manera, se logró obtener el compromiso de los países consumidores para crear mecanismos que permitan el desarrollo de un mayor número de proyectos en beneficio de los pequeños productores. Esta situación se convierte en una oportunidad para Colombia, donde el 95% de los caficultores cuentan con menos de 5 hectáreas cultivadas con café.

Adicionalmente, permitirá continuar generando estadísticas sobre el mercado del café, que resultan de gran importancia para analizar su producción y consumo en diferentes países del mundo y las posibilidades del grano colombiano en los mismos. El AIC 2007 pretende fortalecer este aspecto, mejorando la información disponible respecto a diferentes segmentos de consumo y tendencias en mercados emergentes.

Colombia ha sido uno de los principales promotores del AIC 2007. En caso tal que Colombia decidiera no participar en el AIC 2007 se pondría en evidencia una falta de concordancia en la política cafetera del país. Tal decisión también afectaría la credibilidad del Acuerdo en su conjunto. Colombia es el segundo productor de café en valor y ha desempeñado un papel fundamental en las negociaciones y fue, en gran medida, el artífice del regreso de Estados Unidos al Convenio de 2001.

Proposición

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones me permito rendir ponencia favorable para aprobar en primer debate el proyecto de ley, *por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Internacional del Café de 2007"*, adoptado por el Consejo Internacional del Café en su 98° período de sesiones, en Londres, Reino Unido, el 28 de septiembre de 2007.

De los honorables Senadores,

Alexandra Moreno Pirquive,

Presidenta

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Ponente.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2012 SENADO

por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del ex presidente Alfonso López Michelsen.

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2012

Doctora

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE

Presidenta

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Senado de la República

Señora Presidenta:

Por decisión de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Segunda del Senado me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 217 de 2012 Senado**, *por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del ex Presidente Alfonso López Michelsen* y que me permito exponer en los siguientes términos:

Origen y Antecedentes del proyecto

El Representante a la Cámara por el departamento de Santander Jaime Enrique Durán Barrera presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número 329 de 2009 Senado – 105 de 2008 Cámara, *por medio de la cual la República de Colombia rinde honores a la memoria del ex Presidente Alfonso López Michelsen y se dictan otras disposiciones*, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 558 de 2008.

La iniciativa fue aprobada sin mayores modificaciones por la Cámara de Representantes en mayo de 2009. Durante la legislatura 2009–2011 se tramitó en el Senado de la República donde se propusieron algunos cambios que fueron aprobados en primer y segundo debate.

Lamentablemente el proyecto no logró culminar su trámite pues el informe de conciliación no fue discutido y aprobado antes del vencimiento de la legislatura por lo que de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5 de 1992 fue archivado.

Dado que la finalidad del proyecto permanece vigente y no se han planteado alternativas similares ponemos nuevamente a consideración del Congreso el presente proyecto de ley. El articulado corresponde al aprobado por el Senado de la República en junio de 2010.

Viabilidad

Facultad del Congreso Para Rendir Homaje

Dentro de las disposiciones de la Constitución Política se encuentra la posibilidad de exaltar a aquellos ciudadanos que a través de sus acciones u opiniones han contribuido en el desarrollo de la vida nacional (**artículo 150 numeral 19**).

Exaltar la personalidad y los servicios prestados por el ex Presidente López al país, se constituye en una actividad educativa para el pueblo colombiano y muy especialmente para las generaciones futuras, quienes sin lugar a dudas reconocerán en sus ideas y actos, a un ciudadano que contribuyó durante su vida a la construcción de los principios fundamentales que rigen a la sociedad colombiana.

Este acto de reconocimiento tendrá un objetivo primordial, servir de ejemplo y reflexión a los

colombianos en aras de promover un compromiso con el proyecto de sociedad y nación planteado dentro del marco de la Constitución Política y un Estado Social de Derecho.

Principio de legalidad del cargo público.

El artículo 345 prevé que ningún gasto público podrá hacerse si no ha sido previamente aprobado por el Congreso; el artículo 346 dispone que en la ley de apropiaciones solo podrán incluirse partidas presupuestales que hayan sido reconocidas conforme a una ley anterior, aquellas que correspondan a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto propuesto por el Gobierno Nacional; el artículo 154 prevé que las leyes por las cuales se establezcan las rentas nacionales y los gastos de la administración son de iniciativa del Gobierno Nacional. (¹)

Una lectura sistemática de estas tres disposiciones plantean las reglas que orientan la actividad del legislador en esta materia:

– La iniciativa para la inclusión de un gasto público en la ley anual de presupuesto o ley de apropiaciones está en cabeza del Gobierno Nacional (artículos 154 y 346)

– La aprobación de tal iniciativa está a cargo del Congreso (artículos 154, 345 y 346).

– El Congreso está facultado para decretar acciones que generen gasto público, pero no para modificar o adicionar la ley de presupuesto o de apropiaciones (artículos 345 y 346).

La jurisprudencia constitucional ha reconocido esta interpretación de las disposiciones anotadas en sentencias como la C-616 de 2008 y la C507 de 2008. (²)

El artículo 6° del proyecto es consistente con estas reglas por lo que entendemos que satisface el principio de legalidad del gasto.

Otras sentencias al respecto: C-695 de 1996, C-442 de 2001, C1249 de 2001.

Objeto del Proyecto de ley

El proyecto pretende exaltar la memoria del ex Presidente Alfonso López Michelsen y para ello se proponen las siguientes acciones:

– Ordenar la realización de un busto en bronce que será colocado en Valledupar, Cesar.

– Ordenar la edición de las obras completas del ex Presidente López Michelsen.

– Ordenar la colocación de un retrato al óleo en el despacho del Ministro de Relaciones Exteriores.

– Autorización al Gobierno Nacional para que incorpore las partidas presupuestales necesarias para atender los gastos de la ley.

– Autorización al Gobierno para construir un mausoleo en el Cementerio Central de Bogotá.

Contenido del proyecto de ley

El articulado propuesto en el presente proyecto de ley contiene los artículos, donde se conciben normas que se refieren a aspectos como:

Artículo 1°. La Nación honra el recuerdo esclarecido del doctor Alfonso López Michelsen y señala el nombre y la obra política y administrativa del gran hombre de Estado como ejemplo para la juventud colombiana.

Parágrafo. Copia de la presente ley será entregada a los familiares del ex presidente Alfonso López Michelsen en letra de estilo.

Artículo 2°. Un busto en bronce del ex Gobernador, ex Ministro y ex Presidente será colocado en el sitio que el Concejo Municipal de Valledupar designe en la capital del Departamento del Cesar.

Artículo 3°. Encárguese a la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional la recopilación y selección de las obras del doctor Alfonso López Michelsen las cuales serán compiladas y publicadas por el Senado y la Cámara de Representantes y difundidas ampliamente como docencia democrática del derecho público, las relaciones internacionales y la ciencia política.

Artículo 4°. Encárguese a Radio Televisión Nacional de Colombia, la producción y emisión de un documental que recoja la vida y obra del ex Presidente Alfonso López Michelsen.

Artículo 5°. En el Cementerio Central de Bogotá D. C., donde reposan los despojos mortales del ex presidente Alfonso López Michelsen, la Nación exaltará y honrará su memoria en forma permanente mediante la construcción de un mausoleo ubicado en el camellón central del cementerio diseñado por un arquitecto de reconocida prestancia, previo el diseño acordado con los familiares del ex Presidente.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 341 y 345 de la Constitución Política y teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal y los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias a fin de dar cumplimiento a la presente ley.

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-616108, 25 de junio de 2008. Ref.: Expediente OP-097. M. P.: Doctor Humberto Sierra Porto.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-507108, 21 de mayo de 2008. Ref.: Expediente D-6987. M. P.: Doctor Jaime Córdoba Triviño.

² Estas sentencias a su vez se remiten a las sentencias C-488 de 1992, C57 de 1993, C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-685 de 1996, C-581 de 1997, C-197 de 2001, C-859 de 2001, C-1249 de 2001, C-1319 de 2001, C-483 de 2002, C-399 de 2003, C-1113 de 2004., C-1047 de 2004 y C-985 de 2006.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Cesar, el Distrito Capital de Bogotá y el municipio de Valledupar.

Artículo 7°. Autorícese al Archivo Nacional para crear un Centro de Memoria y conservación de documentos históricos de los ex Presidentes, donde sean custodiados y administrados, con el fin de aportar al desarrollo del patrimonio cultural de la nación.

Artículo 8°. La emisión de uno de los próximos billetes del Banco de la República tendrá en una de

sus caras la figura del ex Presidente Alfonso López Michelsen.

Artículo 9°. El Icetex creará un programa de becas que se denominará “Alfonso López Michelsen” en el campo de Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 10. El Gobierno Nacional creará un comité para la organización y planeación de los eventos conmemorativos del centenario del natalicio de Alfonso López Michelsen.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su publicación.

Cordialmente,

Édgar Gómez Román,
Senador de la República.

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se aprueba la “Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997.

Bogotá, D. C., mayo 10 de 2012

Honorable Senadora

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE

Presidenta Comisión Segunda

Senado de la República

Senadores:

En cumplimiento del encargo encomendado, por la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República y con fundamento en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 212 de 2012 Senado**, *por medio de la cual se aprueba la “Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997*, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES — TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley número 212 de 2012 Senado es de autoría del Gobierno Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Justicia, fue radicado en la Secretaría General de la Corpo-

ración el 23 de marzo de 2012 y se encuentra pendiente de surtir su segundo debate en la Plenaria del Senado de la República. El referido proyecto fue aprobado por unanimidad de los miembros de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día 9 de mayo del año en curso.

OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

La “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, es un acuerdo que tiene por objeto que los Estados establezcan medidas para prevenir y penalizar las infracciones cometidas por toda persona que, en transacciones comerciales internacionales, directamente o mediante intermediarios, dé o prometa gratificaciones a un servidor público extranjero para que actúe o se abstenga de actuar en relación con el ejercicio de sus funciones oficiales.

ORIGEN DE LA CONVENCIÓN

La palabra cohecho proviene etimológicamente del vocablo latino “confectus”, cuya significación es negociar o acabar. Los romanos para evitar el abuso de ciertos funcionarios crearon la figura penal llamada “crimen repetundae” que castigaba la aceptación de la dádiva, hoy una de las modalidades de cohecho.

En términos generales el cohecho ha sido tipificado como aquella conducta punible que ocurre cuando un servidor público, recibe para sí o para otro, dinero u otra utilidad, o acepta promesa remuneratoria directa o indirectamente para retardar u omitir un acto propio de su cargo o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales.

Mediante Sentencia C-709 de 1996, la honorable Corte Constitucional, sostuvo:

“... Las normas que estructuran el delito de cohecho en sus diferentes modalidades tienen como sustrato un valor moral y ético en cuanto persiguen una finalidad útil a la comunidad, como es la combatir los fenómenos de corrupción asociados a las acciones que ponen a precio la función pública, es decir, la venta concluida entre un particular y un servidor público de un acto u omisión perteneciente al haz de funciones o competencias que en desarrollo de aquélla le han sido asignadas y para los cuales el ordenamiento jurídico no autoriza una contraprestación”.

Tal como lo manifiestan los Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerio Justicia en la exposición de motivos, del presente proyecto, la corrupción es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos. Aunque el país no dispone de información suficiente sobre la situación y tendencias de este fenómeno, existen numerosos indicios sobre la magnitud y gravedad del problema. En 2011, Colombia obtuvo un puntaje de 3,4 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (donde 10 es cero corrupción y es corrupción muy grande). Según este indicador, Colombia ocupó el puesto 80 entre los 183 países que fueron objeto de estudio.

Por otro lado, el Barómetro Global de Corrupción 2010 mostraba que para el 56% de los ciudadanos colombianos, la corrupción en el país aumentó en los últimos tres años; decreció según el 20% y se mantuvo igual para el 24%. Igualmente, dicha medición señalaba que para el 46% de los ciudadanos las acciones del gobierno para combatir la corrupción han sido ineficaces.

Por su parte, la encuesta LAPOP 2010 revelaba que frente a la pregunta “¿Qué le falta a la democracia en su país?”, la respuesta “reducir la corrupción” fue escogida por el 62% de los colombianos encuestados, ocupando la primera posición en los países de América Latina. Esta misma encuesta, en su versión del 2011, demostraba que el 81% de los colombianos concuerdan con la afirmación según la cual “La corrupción de los funcionarios públicos está muy generalizada”. Frente a la cuestión de qué tan válido es pagar dádivas para agilizar trámites, apenas el 45% consideró que dicha práctica debe ser castigada.

El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial del 2011 reveló que, en el indicador “Desviación de fondos públicos”, Colombia ocupó el puesto 106 entre 142 naciones (mientras que en el 2008 se ubicó en el puesto 87). A su vez, el indicador de “Pagos irregulares y sobornos por parte de las empresas para obtener diversos beneficios” trajo ubicó a Colombia en el puesto 90, al mismo nivel que México. El indicador de “Favoritismo en las decisiones de gobierno en aspectos relacionados con las decisiones de contratación”, nos ubicó en el puesto 118. En lo que tiene que ver con la “Confianza en las normas y ética de los

políticos” el puntaje también resultó considerablemente bajo.

La Encuesta de Desempeño Institucional del DANE, que se aplica a funcionarios públicos, mostró que en el 2010 el 17% de los encuestados estimaron que las decisiones de contratación estuvieron influenciadas por el intercambio de favores para favorecer un determinado proponente; un 15% que dichas decisiones estuvieron influenciadas por vínculos regionalistas; un 19.3% que obedecían a vínculos o presiones políticas y un 19% que fueron consecuencia de vínculos personales.

En el mismo sentido, una encuesta realizada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia mostró que 93% de las grandes empresas, 88% de las medianas y 92% de las pequeñas reconocieron que sí han ofrecido sobornos en sus relaciones con el Estado; mientras que el 61% de los empresarios consideraba que “se pierden los negocios” si no se acude al pago de sobornos.

El estudio de Confecámaras del 2006, por su parte, reveló que el 84.4% de los empresarios consultados manifestaron no haber participado en licitaciones por considerar que la competencia no era justa, por la complejidad del proceso licitatorio y por tener la convicción que el mismo estaba politizado. Con respecto a la percepción de la utilización del soborno por parte del sector privado para influir en políticas, leyes y regulaciones, el 33% considera que ocurre casi siempre y otro 18% que ocurre a menudo, lo cual refleja la idea que tienen los ciudadanos sobre la actuación indebida de los empresarios privados.

El Procurador General de la Nación señaló que, según los cálculos de su entidad, el país pierde anualmente el 13% del presupuesto de inversión de la Nación por fenómenos de corrupción, es decir, una cifra cercana a los 9 billones de pesos. Según un estudio del Departamento Nacional de Planeación del 2010, en sectores como educación, salud y agua potable las fugas de recursos públicos pueden representar entre el 20% y el 25% de los recursos asignados, es decir, unos \$200.000 millones de pesos anuales. En cuanto a regalías, la misma entidad reportó más de 21.000 irregularidades a los organismos de control. A su turno, según un informe reciente de la Auditoría General de la Nación, de cada \$1.000 de detrimento en los recursos públicos, apenas había posibilidad de recuperar 8 pesos.

Si bien Colombia cuenta con un marco normativo para la lucha contra la corrupción, en particular contra el cohecho, es necesario propender por la implementación y aplicación efectiva de nuevas disposiciones que permitan ser más asertivos en la lucha contra este fenómeno.

Para combatir este tipo de crímenes internacionales, una reacción meramente de derecho interno es a todas luces insuficiente, pues mientras que estos ordenamientos pueden establecer reglas que rijan la conducta de sus autoridades y funcionarios, resulta más difícil superar las fronteras de la acción penal cuando se trata de actuaciones de los agentes económicos en terceros Estados, fuera del propio territorio y en relación con funcionarios y autoridades extranjeros.

Como consecuencia de lo anterior, la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, fue adoptada en 1997, luego de constatar que, si bien los Estados contaban con legislación para combatir el cohecho en el cual incurrieran funcionarios públicos nacionales, existía un vacío en lo relacionado con el soborno a funcionarios públicos extranjeros en transacciones internacionales. Por tal razón la OCDE tomó la decisión de elaborar una Convención que contara con un texto de carácter más vinculante y que incluyera, además, mecanismos de monitoreo y evaluación.

“Con la Convención, se busca que los contratos que sean adjudicados e involucren grandes cantidades de dinero no provengan del ofrecimiento de sobornos, sino que se aseguren reglas equitativas de participación en las transacciones internacionales y se propenda por:

- *Eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales.*
- *Castigar o penalizar a empresas y personas que prometan, ofrezcan, otorguen o encubran pagos a servidores públicos extranjeros con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.*
- *Impulsar el intercambio de información y la cooperación jurídica internacional para combatir el cohecho transnacional.*

La OCDE tiene un papel muy importante en el posicionamiento de la Convención a nivel internacional, pues constituye el marco institucional para su monitoreo o seguimiento a través del Grupo de Trabajo sobre Anticorrupción con la colaboración de la División AntiCorrupción.

La Convención establece normas para tipificar como delito el soborno a funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y prevé una serie de medidas relacionadas que permitan su aplicación efectiva, a saber:

- *Establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas.*
- *Establecer la jurisdicción de los tribunales nacionales para juzgar hechos cometidos en el extranjero.*

- *Contar con un plazo adecuado para la investigación y sanción.*

- *Penalizar el lavado de activos provenientes de este delito.*

- *Proveer de asistencia legal a otros Estados en el marco de las investigaciones que estos adelanten.”¹*

MARCO JURÍDICO DE LOS TRATADOS EN COLOMBIA.

“Los tratados son actos jurídicos complejos, que se encuentran sometidos a un régimen jurídico complejo, pues están regidos tanto por normas internacionales como por disposiciones constitucionales. Así el **derecho internacional** consagra la vida y los efectos internacionales de esos acuerdos, mientras que el **derecho constitucional**, establece la eficacia interna de los tratados así como las competencias orgánicas y los procedimientos institucionales por medio de los cuales un país adquiere determinados compromisos internacionales” (Corte Constitucional, Sentencia C-400 de 1998).

Nuestra Carta Política de 1991 diseñó un sistema claro y estructurado para que el Estado Colombiano pudiese asumir obligaciones internacionales. Este sistema está dispuesto para permitir la intervención de las tres ramas en las que se divide el Poder Público. Por tanto, tal y como lo explica la Corte Constitucional en la Sentencia C-400 de 1998, el Estado colombiano sólo puede legítimamente obligarse a nivel internacional una vez se hayan surtido los trámites internos de aprobación del tratado.

El Presidente, en su carácter de director de las Relaciones Internacionales, tiene la facultad para “celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (artículo 189, numeral 2, Carta Política).

Una vez el instrumento internacional haya sido negociado y firmado, el Presidente lo confirma mediante un instrumento conocido como la aprobación Ejecutiva.

Posteriormente, conforme al artículo 150, numeral 16, de la Carta Política, corresponde al Congreso de la República “aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”. Por tanto, el Ejecutivo deberá presentar a aprobación del Congreso dicho instrumento.

Lo anterior significa que en nuestro ordenamiento Constitucional los Convenios y Tratados internacionales, solo pueden incorporarse a nues-

¹ Exposición de Motivos Proyecto de ley 212 de 2012.

tro derecho interno mediante la expedición de una ley, en este caso una ley ordinaria.

Una vez el Congreso de la República, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario (artículo 204, Ley 5ª de 1992), haya aprobado el instrumento internacional, objeto de discusión y del cual desea ser parte nuestro país, el Ejecutivo deberá remitir dicha ley aprobatoria a la Corte Constitucional para su revisión previa y automática, antes que pueda manifestar su consentimiento en obligarse por el Tratado en los términos de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

El artículo 241, numeral 20 de la Carta Política establece que la Corte Constitucional deberá “decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben”. En este sentido, la revisión previa y automática de dicha Corporación, incluye no sólo las disposiciones del tratado, sino también su ley aprobatoria. De esta forma, el máximo Tribunal Constitucional revisa que la ley haya sido aprobada de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el trámite legislativo ordinario. Igualmente verifica que las disposiciones del tratado guarden armonía con las disposiciones de la Norma Superior.

Sólo hasta contar con el pronunciamiento de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional podrá proceder a manifestar su consentimiento en obligarse por el tratado, mediante la ratificación o adhesión del instrumento respectivo.

Sin embargo, es importante aclarar que es facultad discrecional del Poder Ejecutivo, manifestar o no el consentimiento para que Colombia se obligue por el Tratado. Una vez perfeccionado el vínculo internacional que haga parte a Colombia de un Tratado, el Gobierno Nacional expide un Decreto de promulgación en el cual se indica un recuento del trámite interno y externo del cual ha sido objeto el instrumento internacional, y se señala así mismo la fecha de entrada en vigor para Colombia. Dicho Decreto deberá contener el texto del Tratado, así como de las reservas y de las declaraciones formuladas, si hubiesen (artículo 2º, Ley 7ª de 1944).

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA CONVENCIÓN

La iniciativa presentada de acuerdo al artículo 150 numeral 16, la cual faculta al Congreso de la República para aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional, es acorde con la Carta política. Igualmente, encuentra su fundamento en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, disponiendo que es competencia de las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso, el estudio y trámite de este tipo de iniciativas legislativas.

Y el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 donde se establece que los tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario.

De otro lado la Carta Política dispone.

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

Mediante sentencia C-397 de 1998, la honorable Corte Constitucional sostuvo.

“... El Estado Social de Derecho se construye a partir del reconocimiento del ser humano como sujeto autónomo, dotado de razón, cuya realización integral debe promover el Estado, garantizándole condiciones dignas para el desarrollo de sus potencialidades, condiciones que se anulan y diluyen en contextos en los que prevalezca el interés mezquino de quienes anteponen los suyos particulares a los de la sociedad, incluso desdeñándolos y sacrificándolos, mucho más si para ello hacen uso indebido del aparato administrativo que conduce el Estado, de los recursos que lo nutren, y del ejercicio de las funciones propias de la administración pública, conductas que por lo general se identifican en los tipos penales que describen prácticas corruptas. La convención que se examina, en su artículo III, compromete a los Estados-Partes en la adopción de mecanismos, normas y medidas de carácter preventivo, que irradian la gestión de los funcionarios públicos, haciendo posible que ellos se apropien y practiquen “...normas de conducta [que garanticen] el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.”

El ordenamiento superior colombiano, establece en su artículo 2º, como fines esenciales del Estado los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, fines que por sí mismos justifican la adopción de medidas legales y la celebración de convenios internacionales dirigidos a prevenir, contrarrestar y sancionar prácticas de corrupción, especialmente cuando las mismas provienen de los servidores públicos.

El artículo 209 de la Carta Política, establece. *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumpli-

miento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la ley.”

“Las prácticas de corrupción desde luego son contrarias y nugatorias de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, ellas se oponen a la realización efectiva de los mismos y los debilitan al punto de afectar gravemente el interés general. “En todos los casos y sin importar la forma en que se mire, la corrupción agrava la desigualdad. Al producir ese efecto, siembra las semillas de tensiones sociales y políticas, amenaza la propia estructura de la sociedad y mina la eficacia del Estado y la legitimidad política de los Gobierno”².

Debe advertirse que Colombia no ha escatimado ningún esfuerzo en la lucha contra la corrupción y ha adoptado dentro de su ordenamiento jurídico un sin número de normas encaminadas a prevenir, enfrentar y sancionar diversas modalidades del fenómeno de corrupción, como:

1. El Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000), que contiene 34 tipos penales relacionados con la administración pública como los delitos de concusión, cohecho directo y cohecho indirecto.

2. El Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), que entró en vigor el 12 de julio de 2011 y contiene disposiciones específicas relacionadas con la corrupción transnacional. El Estatuto cumple además con los estándares dispuestos por la Convención OCDE Anti-cohecho, en cuanto:

- Modifica varios tipos penales y adopta la definición de “servidor público” contenida en la Convención.

- Hace que las personas jurídicas sean penalmente responsables por corrupción transnacional realizada por sus representantes o empleados.

- Dispone sanciones más severas para los delitos de corrupción y refuerza la investigación y sanción de tales conductas desde las perspectivas penal y administrativa.

3. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que comprende todas las políticas públicas del Presidente Juan Manuel Santos enfocadas hacia las estrategias y mecanismos para prevenir la corrupción, así como la construcción de una cultura de transparencia y ética públicas.

4. El Estatuto Tributario Colombiano, que prohíbe la deducción de impuestos por gastos relacionados con corrupción, siguiendo a tal efecto la Recomendación de la OCDE al respecto.

5. En materia de extradición. Colombia es Estado parte de 10 tratados bilaterales y 2 tratados multilaterales sobre extradición, la cual puede ser concedida sobre la base de corrupción transnacional, y aun cuando no exista un tratado sobre extradición, la Constitución y la legislación colombianas permiten que el gobierno conceda la extradición siempre que el delito en cuestión sea también penalizado por la legislación colombiana, como ocurre con la corrupción transnacional.

6. Colombia también es parte de los más importantes tratados internacionales en materia de corrupción, a saber:

- La “Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)”, ratificada mediante la Ley 412 de 1997, declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-397 de 1998.

- La “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC)”, ratificada mediante la Ley 970 de 2005, declarada exequible mediante Sentencia C- 172 de 2006.

- La “Convención de Naciones Unidas en contra del Crimen Organizado Transnacional”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2000.

- El “Plan Andino de Lucha contra la Corrupción”, implementado desde el 2007.

7. Existe además un marco importante de cooperación judicial para estos temas en el seno de la Organización de Estados Americanos- OEA y la Unión de Naciones Suramericanas - Unasur.

Así las cosas, Colombia ha establecido un marco jurídico y administrativo y ha formulado y adoptado políticas reales en materia de anticorrupción, al punto que podría afirmarse que la legislación colombiana está en línea con los estándares de la OCDE.

No obstante las anteriores normas que constituyen un esfuerzo realizado por Colombia, en materia de lucha contra la corrupción, la misión aún no ha terminado de cumplirse y conscientes de la necesidad de lograr una cultura de cero corrupción, la cual demanda cooperación multilateral, es preciso compartir nuestras experiencias y aprender las mejores prácticas de Estados pares, lo cual traerá enormes beneficios para nuestro país. Para lograrlo, como miembros del Grupo de Anticorrupción Internacional de la OCDE nos valdremos de la experiencia y metodología de la OCDE, incluida la revisión de pares y de expertos internacionales de Estados miembros de la OCDE.

Colombia tiene mucho para aportar a la OCDE, nuestra experiencia como país en vía de desarrollo, aunado a nuestro pasado y presente en temas

² Sentencia C-397 de 1998, la Honorable Corte Constitucional.

de lucha anticorrupción contribuirán a elevar, aún más, el nivel de debate sobre política pública que se desarrolla en el marco de la OCDE. En particular, podemos contribuir a la evaluación de cómo las lecciones aprendidas en la OCDE pueden adaptarse de la mejor manera a distintos contextos de un Estado a otro.

CONTENIDO DE LA CONVENCION

La Convención consta de diecisiete (17) artículos, en los que se pueden destacar los siguientes temas:

- El deber del Estado de tipificar como delito la conducta de ofrecer, prometer o conceder alguna ventaja monetaria o de otra índole a un servidor público extranjero, incluyendo los casos de complicidad, incitación, ayuda y autorización del cohecho.

- Se impone a las partes la obligación de establecer la responsabilidad de las personas jurídicas por el cohecho de un servidor público extranjero y se señala que, en caso de que el régimen penal interno no contemple la posibilidad de sancionar a las personas jurídicas, deben adoptarse sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias de carácter no penal para combatir esas conductas. Además de las sanciones para las personas jurídicas, se establece la obligación de imponer sanciones de carácter penal como la privación de la libertad a las personas naturales que incurran en cohecho, así como la incautación de los bienes cuyo valor corresponda al producto del cohecho.

- Así mismo dentro de la Convención se establecen los mecanismos jurídicos que deben ser utilizados para la ejecución de las actividades propias de la Convención, consagrando el respeto por las normas de cada Estado miembro y hace explícito el compromiso de apoyo permanente entre los Estados miembros para lograr los objetivos enmarcados en la Convención.

En ese sentido, se obliga a las partes para que tomen las medidas necesarias para asegurar que puedan extraditar a sus nacionales por el delito de cohecho de un servidor público extranjero.

- Para la efectiva ejecución de la Convención, se estipula que cada Estado miembro debe determinar una metodología de seguimiento y monitoreo para verificar si, en efecto, la Convención está cumpliendo con su finalidad.

- La Convención establece los procedimientos de participación, las implicaciones de la adhesión a la misma, su entrada en vigor, así como las condiciones para reformar artículos y ratificar la inclusión y/o retiro de este tipo de mecanismos internacionales. Los artículos especifican el procedimiento a seguir en cada caso.

IMPORTANCIA DE LA CONVENCION PARA COLOMBIA

a) Como requisito para el Ingreso a la OCDE.

La OCDE es un organismo internacional de cooperación integrado por 34 Estados, que tiene como objeto coordinar las políticas económicas y sociales de estos. Su misión, por tanto, es la de promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Para tal efecto, los representantes de los Estados miembros se reúnen con el propósito de intercambiar información y armonizar políticas que maximicen su crecimiento económico y coadyuven con su desarrollo y el de los demás Estados.

Se ha considerado que la OCDE agrupa a los Estados más avanzados y desarrollados del mundo. Lo anterior se demuestra con cifras como las señaladas en su reporte anual de 2007, según el cual para la época los Estados miembros representaban el 80% del Producto Nacional Bruto del mundo y el 70% de su mercado.

Así, la OCDE ofrece un foro donde los gobiernos pueden trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes. Su trabajo permite entender qué es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental; medir la productividad y los flujos globales del comercio e inversión; analizar y comparar los datos para predecir las tendencias futuras; así como fijar estándares internacionales dentro de un amplio rango, desde la agricultura y los impuestos hasta la seguridad en productos químicos. De esta manera, con base en hechos reales, se recomiendan y diseñan políticas para mejorar la calidad de vida de las personas.

Para Colombia el ingreso a esta organización le permitirá subir sus estándares, fortalecer las instituciones y hacer frente a los desafíos económicos y sociales que plantean la democracia y la economía de mercado. De ahí que el Gobierno Nacional tenga como una de sus principales metas lograr el ingreso a la OCDE.

Este objetivo está plasmado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"*, en el eje transversal de "*Relevancia internacional*". En efecto, en la "*Política internacional*" del Plan se determina el lineamiento estratégico de "*Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales hacia una agenda positiva*" con el propósito de contribuir a la inserción y la relevancia del Estado en escenarios internacionales. Este aparte establece que "*la meta de obtener el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), nos permitirá subir nuestros estándares y hacer parte de un grupo de países*

que buscan el desarrollo y el progreso para sus naciones.”³

Para ser invitado a ser Estado miembro, Colombia debe cumplir una serie de pasos que demuestren el compromiso del Gobierno Nacional con el cumplimiento de las finalidades y objetivos que persigue la Organización. Como parte del proceso, el Gobierno ha estado en permanente contacto con directivas de la OCDE. En agosto de 2010, Richard Boucher, Director Adjunto de la OECD, entregó a Colombia el Plan de Acción, en el que se priorizan las actividades que el Estado colombiano debe desarrollar para ingresar a ser parte de la prestigiosa Organización.

El primer paso en el proceso de ingreso a la OECD es la adhesión a la “*Convención contra la Corrupción en Transacciones Comerciales Internacionales*”. Estados como Chile, por ejemplo, por poco truncan su ingreso a la organización por dificultades para adherir a la misma.

Teniendo en cuenta la importancia que reviste para Colombia el ingreso a la OCDE, resulta de vital importancia la adhesión a la Convención que pretende ratificarse mediante este proyecto de ley.

Colombia ha venido trabajando con el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE. En octubre del año pasado, una delegación Colombiana,

³ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos. Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Capítulo VII “Soportes transversales de la prosperidad”; “B. Relevancia internacional”. Recuperado de la Web En: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

encabezada por el Ministro de justicia y del Derecho, Juan Carlos Esguerra Portocarrero, y el entonces Director del Departamento Nacional de Planeación, Hernando José Gómez, presentó en la Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo Anti-cohecho, la solicitud formal para ser parte del Grupo y adherir a la Convención. El resultado de la visita fue la decisión del Grupo de Trabajo de aceptar la participación de Colombia y recomendar al Consejo de la OCDE su invitación para la adhesión a la Convención.

En consecuencia, en noviembre del año pasado altos representantes de la OCDE visitaron Colombia para hacer entrega de las cartas del Secretario General de la OCDE, Ángel Gurria, al señor Presidente de la República, en las que se invita formalmente al Estado colombiano a ser miembro de los Comités de Inversiones y de Competencia, del Grupo de Trabajo Anti-cohecho y a adherir a la “*Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales*” de la OCDE. Realizada la invitación, corresponde al Estado colombiano ratificar dicha Convención como primer paso para poder entrar en la OCDE.

Estados Miembros y Partes de la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

De los 38 Estados que hacen parte de la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, solo hasta el momento como se evidencia en el cuadro anexo 4 Estados son Latinoamericanos, Argentina, Brasil, Chile y México:

Alemania	Chile	Grecia	México	Eslovaquia
Argentina	Corea	Hungría	Noruega	Sudáfrica
Australia	Dinamarca	Irlanda	Nueva Zelanda	Suecia
Austria	Eslovenia	Islandia	Países Bajos	Suiza
Bélgica	España	Israel	Polonia	Turquía
Brasil	Estados Unidos	Italia	Portugal	Francia
Bulgaria	Estonia	Japón	Reino Unido	
Canadá	Finlandia	Luxemburgo	República Checa	

b) Importancia de la Convención frente a la realidad Colombiana.

Conforme lo manifiesta la exposición de motivos, “*Colombia ha ido adquiriendo, con el tiempo, un papel protagónico en términos de inversión y comercio internacional en América Latina. Por ejemplo, en el transcurso del 2011, 1.360 millones de dólares ingresaron al país por concepto de inversión extranjera, lo cual representa un aumento*

de 115,5 por ciento frente al año inmediatamente anterior”⁴.

Pero Colombia no es sólo un Estado receptor de inversión sino que, cada vez en mayor medida, se ha convertido en un país exportador de capitales. De hecho, la inversión Colombiana en el extranjero aumentó de menos de 1.000 millones en 2007 a 6.500 millones de dólares en 2010, superando a

⁴ Banco de la República. En: <http://www.banrep.gov.co/>

Brasil y México, los dos mercados más grandes de América Latina.

Además, recientemente Colombia ha realizado transacciones multimillonarias en la región, tales como: los 600 millones de dólares invertidos por las Empresas Públicas de Medellín en el sector eléctrico; la adquisición de Bac Credimatic por 1.900 millones de dólares por el Banco de Bogotá, y la adquisición de la cadena de supermercados Devoto y Disco en Uruguay por parte de Almacenes Éxito, por un valor de 740 millones de dólares.

Consecuentemente y en la medida en que las empresas colombianas que se están convirtiendo en inversionistas extranjeras, la prevención, control y sanción del soborno transnacional toman aún más relevancia entre nosotros.

Conclusiones

La aprobación de la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales no solo se dirige a cumplir con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y el ingreso de Colombia a la OCDE, sino la aplicación de las diversas medidas tomadas por el país para combatir la corrupción.

Proposición

Por las consideraciones anteriormente expuestas, propongo a la Honorable Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate **al Proyecto de ley número 212 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba la “Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997.**”

De los honorables Senadores,

Carlos Fernando Mota Solarte.

Senador Ponente.

TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2012 SENADO.

por medio de la cual se aprueba la “convención para combatir el cohecho de Servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997.

El Congreso de la República:

Visto el texto de la “*Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase la “*Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la “*Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

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

De los honorables Senadores,

Carlos Fernando Mota Solarte.

Senador Ponente.

Bogotá, D.C., mayo 15 de 2012

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentada por el honorable Senador Carlos Fernando Mota Solarte, al **Proyecto de ley número 212 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba la convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales**”, adoptada por la conferencia negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**.

La Presidenta Comisión Segunda Senado de la República,

Alexandra Moreno Piraquive.

El Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República,

Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

El Secretario General Comisión Segunda Senado de la República,

Diego Alejandro González González.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO
DE LEY NÚMERO 212 DE 2012 SENADO**

por medio de la cual se aprueba la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase la “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

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

**COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE**

SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda

del Senado de la República, el día nueve (09) de mayo del año dos mil doce (2012), según consta en el Acta número 23 de esa fecha.

La Presidenta, Comisión Segunda Senado de la República,

Alexandra Moreno Piraquive.

El Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República,

Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

El Secretario General Comisión Segunda Senado de la República,

Diego Alejandro González González.

CONTENIDO

Gaceta número 230 - martes 15 de mayo de 2012

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 155 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Internacional del Café de 2007, adoptado por el Consejo Internacional del Café en su 98° período de sesiones, en Londres, Reino Unido, el 28 de septiembre de 2007	1
Proyecto de ley número 217 de 2012 Senado, por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del ex presidente Alfonso López Michelsen	6
Ponencia para segundo debate Texto definitivo propuesto y Texto definitivo aprobado al proyecto de ley número 212 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba la “Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997	8