C-109-96

Sentencia No. C-109/96

Este tipo de tratados se configura cuando los respectivos instrumentos presentan las siguientes características: Que su objeto sea de naturaleza económica y comercial; Que haya sido acordado en el ámbito de organismos internacionales, y Que expresamente se haya previsto su aplicación provisional. Si estos tres elementos están presentes en el Acuerdo objeto de control, aprobado por la ley 197 de 1995, esta Corporación asumirá su revisión en cuanto tratado de naturaleza económica y comercial, y en consecuencia lo someterá al control constitucional que señala el ordenamiento superior.

ACUERDO ENTRE GOBIERNO COLOMBIANO Y PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE NACIONES UNIDAS

En cuanto a la materia regulada en el texto del instrumento analizado, esta Sala la encuentra acorde y armónica con las disposiciones de la Constitución, por lo que declarará la exequibilidad del tratado y de la ley que lo aprueba.

Ref.: Expediente No. L.A.T. 048

Revisión de constitucionalidad de la Ley 197 de 12 de julio de 1995, “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos P.M.A. de las Naciones Unidas”, firmado el 21 de julio de 1994

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., marzo veintiuno (21) de mil novecientos noventa y seis (1996)

ANTECEDENTES

El día 14 de agosto de 1995, el Magistrado Sustanciador a través de auto de la misma fecha, asumió la revisión de la Ley 197 de 12 de julio de 1995, y del tratado que la misma aprobó, para lo cual ordenó la práctica de las siguientes pruebas: solicitó a las Secretarías Generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, el envío de la copia del

correspondiente expediente legislativo; solicitó a la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores, certificación sobre la naturaleza del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos P.M.A. de las Naciones Unidas, aprobado a través de la ley 197 de 12 de julio de 1995, y sobre el trámite que se le dió en ese Ministerio; además ordenó que una vez cumplido lo anterior, se procediera a la fijación en lista y a practicar el traslado correspondiente al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de actuaciones procesales de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II. EL TEXTO DE LA NORMA QUE SE REVISA

LEY 197 DE 1995

"POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS -P.M.A.- DE LAS NACIONES UNIDAS", firmado el 21 de julio de 1994.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE

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

Dada en Santafé de Bogotá D.C., a 12 de julio de 1995

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

RODRIGO PARDO GARCIA PEÑA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

ANTONIO HERNANDEZ GAMARRA

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A :

Visto el texto del “ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS -P.M.A.- DE LAS NACIONES UNIDAS”, firmado el 21 de julio de 1994.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado, debidamente autenticado por el jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

El Gobierno de la República de Colombia, en adelante “El Gobierno” y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas en adelante el “P.M.A.”,

CONSIDERANDO el informe y las propuestas conjuntas del Secretario General de las Naciones Unidas y del Director de la FAO “sobre el Desarrollo Económico mediante asistencia alimentaria” y “sobre procedimientos y disposiciones para el empleo multilateral de excedentes alimentarios”,

CONSIDERANDO que mediante la resolución 1714 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada con fecha 19 de diciembre de 1961, y la resolución No. 1/61 de la Conferencia de la FAO, adoptada el 24 de Noviembre de 1961 se estableció el PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS como un instrumento para la ejecución de proyectos de desarrollo socio-económico en todos los países del mundo mediante el suministro de asistencia alimentaria,

CONSIDERANDO la conveniencia de una cooperación triangular entre el Gobierno de Colombia, el PMA y otros países de América Latina y el Caribe, mediante la generación de recursos a través de la monetización de productos del PMA para su utilización en apoyo a proyectos de desarrollo socio-económico en países de América Latina y el Caribe.

TENIENDO EN CUENTA que el Instituto de Mercadeo Agropecuario -IDEMA, tiene experiencia en monetización de trigo a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria y que puede cumplir con los requisitos exigidos para tal fin,

Han resuelto celebrar el presente Acuerdo.

ARTICULO I

OBJETIVO GENERAL

El presente Acuerdo tiene como objeto establecer los vínculos legales necesarios que permitan la ejecución de operaciones de cooperación triangular entre Colombia, el PMA y otros países de América Latina y el Caribe, con el fin de apoyar a estos países en su empeño por incentivar a sus poblaciones en la ejecución de actividades tendientes a su desarrollo socio-económico.

ARTICULO II

OBJETIVO ESPECIFICO

La cooperación entre el Gobierno y el PMA prevista en este Acuerdo se efectuará mediante la ejecución de Operaciones Triangulares. Esta cooperación tiene como objetivo generar recursos a través de la monetización de productos PMA que puedan ser transferidos a otros países de América Latina y el Caribe, con el fin de apoyar proyectos de desarrollo socio-económico y operaciones de emergencia que el PMA ejecute o ejecutare en dichas regiones.

ARTICULO III

MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE EJECUCION DE LA OPERACION

Sujeto a consultas previas con el Gobierno, el PMA coordinará y preparará, conjuntamente con la entidad competente del Gobierno, el programa de las cantidades de trigo en grano u otros productos que puedan ser entregadas semestralmente o anualmente por el PMA, sin ocasionar traumatismos en el mercado interno.

Cumplido el requisito anterior, el PMA entregará al IDEMA, en puerto colombiano, las cantidades de trigo en grano u otros productos que hayan sido programadas previamente, para lo cual se suscribirá un contrato entre el IDEMA y el PMA. En dicho contrato quedarán debidamente estipulados los siguientes procedimientos, de acuerdo con las condiciones vigentes en Colombia para la importación y exportación de cereales: el límite preciso a las

cantidades importadas, los parámetros fijados por la política interna para cereales, todos los aspectos relativos a los costos y gastos que demanden las operaciones de nacionalización, almacenamiento y comercialización, recibo en puerto, administración y otros a que hubiera lugar. El precio se regirá por el precio del mercado interno en el momento de la venta del producto en el país.

a) Proyectos Aprobados.

Estos Proyectos son los que han sido aprobados por el Comité de Políticas y Programas de ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos.

La operación triangular permitirá, con la participación del Gobierno de Colombia la generación de recursos para su transferencia a otros países de Latinoamérica y el Caribe con el fin de ejecutar los proyectos aprobados. En este caso el PMA y los gobiernos recipientes se comprometen a dar el debido reconocimiento a Colombia por su participación en la operación triangular.

b) Nuevos Proyectos.

Desde las etapas iniciales del proceso de formulación de proyectos del PMA, en los que se contemplen operaciones triangulares con la participación del Gobierno de Colombia el PMA consultará con la debida antelación al Gobierno su interés de participar en dicho proceso. En este caso el PMA le brindará la oportunidad requerida dentro de los procedimientos e instancias establecidas para tal fin.

La participación del Gobierno en este proceso le permitirá identificar oportunidades de cooperación horizontal en áreas para las cuales Colombia ha establecido sus políticas de cooperación.

ARTICULO IV

RESPONSABILIDADES

1. Será responsabilidad del PMA:

a) Informar al Gobierno, con la debida anticipación, las cantidades y calidades programadas

para despacho que serían embarcadas.

b) Despachar los cargamentos de trigo u otros productos, amparados con los Documentos de Embarque y demás documentos requeridos por el Gobierno, para permitir su descargue, nacionalización y comercialización en el País.

2. Será responsabilidad del IDEMA:

a) El recibo y nacionalización en puerto de los productos entregados por el PMA.

b) La monetización de los productos a través de la Bolsa Agropecuaria.

c) La rendición de los informes y de las liquidaciones correspondientes de dicha venta, al PMA.

d) La transferencia de los recursos al PMA, a la cuenta que para tal fin se establezca con un banco local.

3. Será responsabilidad del Gobierno brindar al PMA las facilidades y prerrogativas necesarias para efectuar, conforme a la normatividad cambiaria vigente, el cambio de divisas y la transferencia de las mismas a la sede del PMA, para su posterior transferencia a los países de América Latina y el caribe en los que se ejecuten los proyectos de desarrollo socio-económico que se hayan acordado de manera conjunta entre el Gobierno Colombiano y el PMA.

Así mismo el Gobierno brindará al PMA las facilidades y prerrogativas requeridas para la nacionalización de sus cargamentos.

Cuando la entrega sea de trigo u otros cereales, la venta de los mismos, sin excepción deberá cumplir los requisitos establecidos en los convenios internos aprobados por el Gobierno para garantizar la protección a la industria Nacional.

ARTICULO V

SOLUCION DE CONTROVERSIAS

Toda controversia relativa a la interpretación o ejecución del presente Acuerdo que no pueda resolverse mediante negociaciones directas entre las Partes, será sometida a los

procedimientos de solución pacífica previstos en el derecho internacional.

Nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo implicará renuncia del PMA a cualesquiera privilegios e inmunidades de que disfrute, ni su aceptación de la jurisdicción de los tribunales internos de ningún Estado, con respecto a controversias surgidas de dicho Acuerdo.

ARTICULO VI

APLICACION PROVISIONAL, ENTRADA EN VIGOR Y DURACION

1. El presente Acuerdo se aplicará provisionalmente desde el momento de su firma. Esta aplicación provisional terminará en el momento en que una de las partes notifique a la otra su atención de no llegar a ser parte en el acuerdo y terminará igualmente si se produce su entrada en vigor definitivo, en los términos del párrafo 2 del presente Artículo.

2. El presente Acuerdo entrará en vigor definitivo cuando las partes se notifiquen mutuamente el cumplimiento de los requisitos legales necesarios.

3. El presente Acuerdo permanecerá en vigencia por un término de tres (3) años y se renovará automáticamente por un término igual, a menos que una de las Partes le comunique a la otra su intención de denunciarlo, con una antelación de seis (6) meses con respecto a la fecha de su última renovación.

EN TESTIMONIO DE LO ANTERIOR, los suscritos, debidamente designados como representantes del Gobierno de Colombia y del Programa Mundial de Alimentos, suscriben el presente Acuerdo, en la ciudad de Santafé de Bogotá, a los veintiún (21) días del mes de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

Ministra de Relaciones Exteriores

POR EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

Represente a.i.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

SANTA FE DE BOGOTA, D.C. 4 de Octubre de 1994

APROBADO. SOMETASE A LA CONSIDERACION DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES.

(Fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

(Fdo.) RODRIGO PARDO GARCIA PEÑA

D E C R E T A :

ARTICULO PRIMERO: Apruébase el "ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS -P.M.A.- DE LAS NACIONES UNIDAS", firmado el 21 de julio de 1994.

ARTICULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley 7a. de 1944, el "ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS -P.M.A.- DE LAS NACIONES UNIDAS", firmado el 21 de julio de 1994, que por el artículo 1o. de esta Ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

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

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

JUAN GUILLERMO ANGEL MEJIA

EL SECRETARIO DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA,

PEDRO PUMAREJO VEGA

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES,

ALVARO BENEDETTI VARGAS

EL SECRETARIO DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Señor Procurador General de la Nación rindió, dentro del término establecido para el efecto, el concepto de su competencia, con base en el cual solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de la Ley 197 de 12 de julio de 1995, "Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos P.M.A. de las Naciones Unidas, firmado el 21 de julio de 1994, por no ser ésta contraria a la Constitución ni en su forma ni en su trámite.

Divide su concepto en dos partes: el análisis formal y el análisis material del acuerdo y la ley que lo aprobó, los cuales fundamenta en los siguientes argumentos:

A. Análisis Formal.

– Señala, que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, para efectos de realizar el análisis de forma de los instrumentos internacionales, el control correspondiente debe efectuarse sobre la verificación de competencias de las autoridades que actuaron a nombre del Estado Colombiano, en las etapas de celebración y negociación del respectivo convenio.

– Anota que en el Acuerdo que se estudia, el Gobierno Nacional participó en la negociación y suscripción del mismo, desde el año de 1993, cuando la Oficina del Programa Mundial de Alimentos inició gestiones ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de "…hacer viable la ejecución de operaciones de monetización de productos entre Colombia y el P.M.A."

– Con base en esas negociaciones, el 21 de julio de 1994, se firmó en Santa Fé de Bogotá el respectivo convenio, el cual fue suscrito por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores doctora Nohemí Sanín de Rubio y por el Representante del Programa Mundial de Alimentos, doctor German Valdivia Altamirano.

– Agrega, que de conformidad con lo estipulado en el numeral 2 del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Internacionales, aprobada en Colombia mediante la Ley 32 de 1985, "En virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, se considera que representan a su Estado: c) Los Jefes de Estado, los Jefes

de Gobierno y los Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de un tratado", lo que en su concepto permite "aseverar que el instrumento público analizado reúne los requisitos formales respecto de su celebración."

– Posteriormente el Señor Procurador analiza el desarrollo del trámite legislativo que culminó con la expedición de la ley 197 de 1995, aprobatoria del instrumento público internacional objeto de revisión, concluyendo que se cumplieron a cabalidad las formalidades contempladas en la Constitución Política, por lo que, anota, su Despacho no formulará reparo alguno sobre dicho aspecto.

B. Examen material.

– Manifiesta el concepto fiscal que el Programa Mundial de Alimentos, creado en 1961, es una Agencia especializada en asistencia alimentaria adscrita a las Naciones Unidas y la FAO; su misión, señala, es brindar asistencia alimentaria en casos de urgencia, especialmente a los países en desarrollo, y atender las necesidades de refugiados y desplazados de diferentes partes del mundo, con el objeto de apoyarlos en proyectos multisectoriales de desarrollo económico y social, prioritariamente en las áreas de agricultura, educación, salud, vivienda y medio ambiente.

– En desarrollo de sus funciones, señala el concepto fiscal, el P.M.A actualmente tiene presencia en 98 países del mundo, constituyéndose en la "mayor fuente" de transferencia de recursos de donación, y consolidándose como tal en el ámbito internacional dada su seriedad y cumplimiento.

– Se refiere luego a los vínculos entre el P.M.A y el Gobierno colombiano, anotando que éstos datan de abril de 1969, cuando se suscribió el Acuerdo Básico entre nuestro país y dicho organismo. Manifiesta que durante dicho período se han implementado 22 proyectos de desarrollo que han significado un aporte aproximado de 120 millones de dólares, y que si bien Colombia aún se mantiene como beneficiaria del programa, se ha considerado su retiro del mismo por presentar una situación menos dramática que otros países del mundo; no obstante, el Ministerio Público considera importante mantener y fortalecer dichos vínculos, pues, de una parte en nuestra sociedad aún se mantienen graves desequilibrios que ameritan la presencia de los programas del P.M.A en nuestro país, y de otra, dicho organismo ha reconocido en Colombia condiciones que lo colocan en posibilidad de colaborar y apoyar a

otros países del área a través del P.M.A.

– Persiguiendo dichos fines, señala el Señor Procurador, "…la Oficina del P.M.A. tomo la iniciativa de iniciar gestiones ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura, el Banco de la República y el Idema, con el fin de hacer viable la ejecución de operaciones triangulares de monetización de productos entre Colombia y el P.M.A., con el propósito de beneficiar proyectos de desarrollo socio-económico en países de América Latina y el Caribe."

– Con base en esa solicitud, se acordó firmar un acuerdo de naturaleza económica y comercial, el cual, previos los conceptos favorables de los organismos nacionales antes mencionados, se suscribió el 21 de julio de 1994.

– A continuación el concepto fiscal se detiene en el análisis de los términos del acuerdo destacando los siguientes:

Siendo el P.M.A. un mecanismo para la ejecución de proyectos de desarrollo socio-económico, mediante el suministro de asistencia alimentaria, es conveniente viabilizar una operación triangular entre el Gobierno Colombiano, dicho organismo internacional y otros países de América Latina y del Caribe, pues ello permitirá la generación de recursos por medio de la monetización de productos del programa, que luego se utilizarán para apoyar proyectos de desarrollo socio-económico.

Las operaciones triangulares, manifiesta el Ministerio Público, se definen como aquellas "…acciones de todo orden que realizan tres sujetos de derecho internacional (Estados, Organismos), uno de los cuales se encarga de la labor de intermediación para llevar a cabo intercambios de carácter económico, social, comercial, científico y técnico, actividades que redundan en el desarrollo de los países participantes en dicha operación." Por eso, y teniendo en cuenta la experiencia del Idema en comercialización de trigo, a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria, se consideró determinante, para el logro de los objetivos propuestos, la participación de Colombia en el Proyecto.

Destaca, que los mecanismos y procedimientos de ejecución que se pactaron, prevén que el P.M.A. consultará con el Gobierno nacional, todo lo relacionado con las cantidades de trigo y otros productos que semestral o anualmente éste entregará al país, con el objeto de evitar

traumatismos en el mercado interno. Posteriormente, dice, "…el Idema suscribirá un contrato con el P.M.A. estableciendo las condiciones vigentes en Colombia para importación y exportación de cereales, el límite preciso de las cantidades importadas, los parámetros fijados por la política sectorial interna para cereales, todos los aspectos relativos a costos y gastos necesarios para realizar las operaciones de nacionalización, almacenamiento y comercialización, recibo en puerto, administración y otros a que hubiere lugar…"

Por su parte el Gobierno Colombiano se compromete a brindar al P.M.A. las facilidades y prerrogativas requeridas para la nacionalización de sus cargamentos, siempre bajo el presupuesto de que se dará cumplimiento a los requisitos establecidos en los convenios internos celebrados para garantizar la protección a la producción nacional.

Tales condiciones le permitirán al P.M.A. transferir los recursos de la monetización de productos a otros países de América Latina y el Caribe, y al Gobierno colombiano identificar oportunidades de cooperación horizontal con otros países de la región, en áreas consideradas prioritarias en las políticas de cooperación que nuestro país ha establecido, además de obtener el reconocimiento del Programa y de los países beneficiados, tal como se establece en el Acuerdo.

Se refiere luego a las posibles controversias, las cuales de conformidad con los términos del acuerdo, se resolverán mediante negociaciones directas entre las partes, o si es el caso, recurriendo a los procedimientos establecidos para la solución pacífica de conflictos que prevé el Derecho Internacional.

– En tanto acuerdo de naturaleza económica y comercial, se pactó en el capítulo VI del mismo, su entrada en vigencia provisional, sujetándolo en todo a las disposiciones de la Carta.

– El Acuerdo, señala el Procurador, se aviene en todo a las disposiciones de la Carta Política, en particular a los artículos 189-2, 150-16, y 224; así mismo desarrolla principios superiores tales como los consagrados en los artículos 9, 226 y 227 de la C.P.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia y el Objeto de Control

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política, y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en cuanto a su competencia, corresponde a esta Corporación el examen de la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes aprobatorias de los mismos, después de su sanción presidencial y antes del perfeccionamiento internacional del instrumento.

Segunda. De la naturaleza jurídica del Acuerdo celebrado entre el Gobierno de la República de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos -P.M.A.-

El Acuerdo en mención, cuyo objeto es la ejecución de operaciones triangulares de monetización de productos, en especial de trigo, para generar recursos que luego puedan ser transferidos a otros países de América Latina y el Caribe, con el fin de apoyar y financiar proyectos de desarrollo socio-económico y operaciones de emergencia que el P.M.A. ejecute en dichas regiones, se tramitó, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 224 de la C.P., dándole tratamiento de tratado de naturaleza económica y comercial, acordado en el ámbito de un organismo internacional.

El citado artículo 224 de la Carta establece, que "…el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado."

De la norma citada se concluye que este tipo de tratados se configura cuando los respectivos instrumentos presentan las siguientes características:

– Que su objeto sea de naturaleza económica y comercial

– Que haya sido acordado en el ámbito de organismos internacionales, y

– Que expresamente se haya previsto su aplicación provisional.

Si estos tres elementos están presentes en el Acuerdo objeto de control, aprobado por la ley 197 de 1995, esta Corporación asumirá su revisión en cuanto tratado de naturaleza económica y comercial, y en consecuencia lo someterá al control constitucional que señala el ordenamiento superior.

a. Del objeto.

Como se dijo antes, el objeto del Acuerdo celebrado entre el Gobierno colombiano y el P.M.A., aprobado posteriormente a través de la ley 197 de 1995, es, de conformidad con lo establecido en su artículo I el siguiente:

"Artículo I. OBJETIVO GENERAL. El presente acuerdo tiene como objetivo general establecer los vínculos legales necesarios que permitan la ejecución de operaciones de cooperación triangular entre Colombia, el P.M.A. y otros países de América Latina y el Caribe, con el fin de apoyar a éstos países en su empeño por incentivar a sus poblaciones en la ejecución de actividades tendientes a su desarrollo socio-económico."

Se trata entonces de propiciar operaciones triangulares entre Colombia, el P.M.A. y otros países de la región, que permitan la monetización de productos de dicho programa, especialmente de trigo, permitiendo su monetización y posterior distribución entre países de América Latina y el Caribe, con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo económico y social.

Una operación triangular configura una relación de carácter económico y comercial, en cuanto se traduzca en una transacción que implique que un país u organismo, en este caso el P.M.A., despache a otro, en este caso Colombia, un determinado producto, trigo, con el objeto de que éste lo comercialice en su mercado interno; al hacerlo monetiza dichos productos generando recursos que se distribuyen a un tercero, un país de la región seleccionado por el P.M.A., para apoyarlo en la realización de proyectos de carácter económico y social.

El carácter económico y comercial del acuerdo es claro en el caso analizado, pues Colombia procede a la comercialización de un producto dentro del mercado interno, en condiciones tales que además de garantizarle el cumplimiento de los acuerdos internos y de las políticas sectoriales definidas para un determinado producto, le evitan el flujo de divisas al exterior por la compra de ese determinado producto, generándole un significativo beneficio de carácter económico y la posibilidad de ser sujeto de transferencia de esos mismos recursos para sus propios proyectos.

b. El instrumento analizado se acordó en el ámbito de organismos internacionales?

"…El P.M.A. fue creado, como programa, en virtud de las Resoluciones 1/61 de la Conferencia de la FAO, aprobada el 24 de febrero de 1961 y A.G. 1714 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 19 de diciembre del mismo año, y fue prorrogado o continuado mediante Resoluciones adicionales de los mismos órganos (Resolución 4/65 de la Conferencia de la FAO, aprobada el 6 de diciembre de 1965, y AG. 2095 (XX) de la Asamblea General, aprobada el 20 de diciembre del mismo año."

Se concluye entonces que el sujeto de imputación en el caso que se analiza es la Organización de las Naciones Unidas, organismo que actúa, para el caso concreto, a través del P.M.A., que como ya se dijo es un programa de acción diseñado y ejecutado por la citada Organización y por la FAO, en el ámbito de sus competencias; así, en el texto de las "Normas generales para el establecimiento y el funcionamiento del Programa Mundial de Alimentos Naciones Unidas/FAO, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 72o. período de sesiones, en noviembre de 1977, y por el Consejo Económico y Social en enero de 1978, se consagró lo siguiente:

"Habida cuenta de las funciones que desempeñan las Naciones Unidas en la esfera general del desarrollo económico y social, y de las responsabilidades especiales que incumben a la FAO en cuanto a procurar una mejora de la nutrición y de la eficiencia de la producción y distribución de alimentos, las Naciones Unidas y la FAO emprenden conjuntamente este Programa, en cooperación con otros organismos interesados de las Naciones Unidas y con órganos intergubernamentales competentes" (Documentos Básicos del P.M.A., Roma, 1978, pag.18)

En la redacción del artículo 224 de la C.P., se evidencia la clara intención del Constituyente de establecer un mecanismo ágil y eficaz, acorde con las características del manejo de la economía en el mundo moderno, que le permitiera al ejecutivo dar aplicación inmediata, aunque provisional, a tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que considere de fundamental importancia para los intereses del país; vale destacar, que al utilizar la expresión "acordados en el ámbito de organismos internacionales", el Constituyente, en lo referido a los requisitos para la suscripción de este tipo de instrumentos, reconoció la capacidad para el efecto, de los organismos internacionales en cuanto tales, y de éstos a través de las instancias e instrumentos creados por ellos, en el ámbito de sus competencias, para atender los diversos frentes de acción en

los que operan; es ese el significado del término “ámbito”, utilizado en la expresión analizada, el cual define la Real Academia de la lengua como “…el espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de una o varias actividades o disciplinas relacionadas entre sí.”. Se constata entonces, en el caso analizado, que el instrumento objeto de control cumple con la segunda característica constitutiva de un tratado de naturaleza económica y comercial, esto es, haber sido celebrado en el ámbito de organismos internacionales.

c. La previsión expresa de su aplicación provisional.

El artículo VI del Acuerdo objeto de revisión, estableció que el mismo entraría en vigencia provisional desde el momento de su firma, y en vigor definitivo cuando las partes se notificaran mutuamente el cumplimiento de los respectivos requisitos legales, verificándose con ello el cumplimiento de la tercera característica esencial de los tratados de naturaleza económica y comercial.

Tercera. De la clase de control.

El control constitucional es posterior en cuanto se refiere a una ley sancionada por el Presidente de la República, cuyo trámite legislativo ya ha sido agotado en el Congreso de la República; y es previo, en cuanto se efectúa con anterioridad al perfeccionamiento del tratado que se aprueba a través de la ley que se revisa. Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

“Así, según lo señalado en el mencionado artículo de la Carta, en el que se establecen las reglas constitucionales que rigen el procedimiento de control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos, se observa que esta vía tiene carácter preventivo, puesto que, como se ha dicho, al ser el control de constitucionalidad un procedimiento previo al perfeccionamiento del instrumento internacional y posterior a la sanción de la ley que lo aprueba, debe concluirse que, sin el fallo de constitucionalidad de la ley proferido por la Corte Constitucional, el Jefe del Estado no puede perfeccionar el instrumento por ninguno de los diversos procedimientos previstos para este fin en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en los tratados mismos, y aquel no tendría valor alguno, no obstante haber sido aprobado por el Congreso y sancionado por el Presidente de la República como ley…” (Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1994, M.P. Dr. Fabio Morón Diaz)

Cuarta. Examen de forma.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, corresponde a esta Corporación el examen de constitucionalidad de la ley 197 de 12 de julio de 1995, tanto en su aspecto formal, como en su aspecto material; a continuación se procederá a efectuar el control formal correspondiente.

a. Del alcance del control formal del instrumento y su ley aprobatoria

La función de la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta, se concreta, en el caso de la referencia y para efectos del control formal que debe realizar, en la verificación que haga de la plena conformidad entre la ley que revisa y el texto del acuerdo que ésta aprueba, con la Constitución Política, lo que se traduce, en primer término, en el examen del trámite legislativo del proyecto de ley correspondiente, esto es si se cumplieron todos y cada uno de los requisitos establecidos en la Carta para la aprobación de las leyes en el Congreso de la República, y en segundo término, en el examen del aspecto referido a la representación del Estado Colombiano en el proceso de negociación y celebración del acuerdo objeto de control.

b. El trámite en el Congreso de la República.

Esta Corporación encuentra que el proyecto de ley que culminó su trámite en el Congreso de la República y que fue sancionado como la Ley 197 de 1995, cumplió con todos y cada uno de los requisitos que para dicho fin establece la Carta Política, en especial con los previstos por los artículos 11, 157 y 160 de la misma; en efecto, por tratarse de un proyecto de ley sobre relaciones internacionales, éste fue presentado por el Gobierno Nacional al Senado de la República, el día 14 de septiembre de 1994, a través del Señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Rodrigo Pardo García-Peña; dicho proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 150 del 15 de septiembre de ese mismo año, correspondiéndole el número 80 del Senado; posteriormente, previa la presentación de la ponencia elaborada por el Senador Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad en primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, tal como aparece consignado en la Gaceta del Congreso No. 201 del 15 de noviembre de 1994; la aprobación correspondiente al segundo debate en la misma Corporación, se verificó en la sesión plenaria del día 30 de noviembre de 1994, según certificación suscrita por el

Secretario General de esa Corporación doctor Pedro Pumarejo Vega.

En la Cámara de Representantes el proyecto fue distinguido con el número 124 de 1994, al cual se le dio primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de esa Corporación, con base en la ponencia favorable presentada por el representante Melquíades Carrizosa Amaya, la cual fue aprobada por unanimidad en la sesión del día 16 de noviembre de 1994, tal como consta en la Gaceta del Congreso número 101 del 23 de mayo de 1995. El segundo debate en esa Corporación se produjo en la sesión ordinaria del día miércoles 14 de junio de 1995, en la cual el proyecto fue aprobado según consta en la Gaceta del Congreso No. 171 del 21 de junio de ese mismo año, con lo cual se dio fin al trámite legislativo en el Congreso de la República.

c. De la representación del Estado Colombiano en el proceso de negociación y celebración del Acuerdo objeto de control.

El Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos, P.M.A., de las Naciones Unidas, fue suscrito el 21 de julio de 1994 por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, doctora Nohemí Sanín de Rubio y por el representante en Colombia del Programa Mundial de Alimentos, señor Germán Valdivia Altamirano.

De conformidad con lo estipulado en el numeral 2 del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Internacionales, aprobada en Colombia mediante la Ley 32 de 1985, y aplicable al Acuerdo objeto de revisión, según lo establecido en su artículo 5, en virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, se considera que representan a su Estado: c) Los Jefes de Estado, los Jefes de Gobierno y los Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de un tratado", lo que permite concluir que el procedimiento de negociación y celebración del Acuerdo aprobado a través de la ley 197 de 1995, fue adelantado por quien detentaba la facultad legítima para representar el Estado Colombiano.

De otra parte, el proyecto de ley aprobatoria en el caso analizado, fue presentado con la expresa convalidación del Señor Presidente de la República, tal como se puede constatar en el texto publicado en la Gaceta del Congreso No. 150 de 15 de septiembre de 1994, con lo cual se entiende subsanada cualquier deficiencia relacionada con la representación del

Estado en el respectivo proceso de negociación y celebración del tratado; sobre el particular ha dicho esta Corporación:

"…en caso de presentación del proyecto de ley aprobatoria del instrumento, con la expresa convalidación del Presidente de la República, se entenderá subsanada cualquier deficiencia legal y constitucional antecedente, en cuanto a la representación en la negociación y celebración." (Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1994, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Quinta. Examen Material.

El control material de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban, se efectúa por parte de esta Corporación, sobre el contenido mismo de la ley y del texto del instrumento que a través de ella aprueba y ordena incorporarlo al ordenamiento superior.

Si bien, la exposición de motivos elaborada por el ejecutivo para presentar el correspondiente proyecto de ley, destaca, al igual que el concepto del Ministerio Público, razones de conveniencia y oportunidad que justifican la adopción del instrumento analizado y su incorporación al ordenamiento jurídico nacional, ellas no deben afectar en ningún sentido el juicio de constitucionalidad que le corresponde a esta Corporación; sobre el particular ha dicho la Corte:

"Corresponde a esta actuación de control judicial de la constitucionalidad de las leyes el examen de aquellas especiales disposiciones jurídicas que se originan en actuaciones internacionales de los Estados y de los organismos de derecho internacional público, frente a la totalidad de los textos de la Carta Política nacional con criterios eminentemente jurídicos…" (Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1994, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

En el caso de la referencia, el objeto del instrumento que se revisa, aprobado por la ley 197 de 1995, es armónico con las disposiciones del ordenamiento superior, especialmente con el mandato del artículo 65 de la Carta, pues el Acuerdo expresamente prevé, en su artículo III, que cualquier operación está sujeta a consultas previas con el Gobierno colombiano, específicamente con las entidades competentes, el Idema, con el objeto de garantizar que no se causen traumatismos en el mercado interno; así mismo desarrolla cabalmente lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 9 de la Carta, que señala que "…la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe"; sobre el

particular es pertinente remitirse a la exposición de motivos que fundamentó la presentación del respectivo proyecto de ley, que luego se convertiría en la ley objeto de revisión:

"Mediante la comercialización en el país de los productos del P.M.A., éste podrá transferir los recursos de la monetización de los productos del P.M.A. en Colombia, a otros países de América Latina y el Caribe. Nuestra participación en este proceso le permitirá al país, identificar oportunidades de cooperación horizontal con otros países de la región, en áreas para las cuales Colombia ha establecido sus políticas de cooperación.

"(…)

"Lo anterior afianza la posición de Colombia en el concierto de naciones latinoamericanas y mejora su capacidad de negociación bilateral, multilateral o en el marco de organismos internacionales."

De otra parte, su contenido desarrolla los artículos 226 y 227 de la Carta, especialmente el mandato consignado en este último: "El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y el Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones…"

Advierte la Corte, que del estudio de la materia que se regula en el texto del instrumento analizado, se concluyó que el tipo de operaciones que se realizarán con base en él, en ningún caso podrán desconocer el mandato del artículo 65 de la C.P., que señala para el Estado la obligación de brindar una especial protección para la producción de alimentos, como tampoco de lo dispuesto en el artículo 334 superior, que atribuye al Estado la dirección general de la economía; lo anterior por cuanto de forma expresa e inequívoca, las partes acuerdan que en todo caso, dichas operaciones estarán sujetas a consultas previas con el Gobierno Colombiano; en efecto el artículo III del Acuerdo establece:

"ARTICULO III

"MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE EJECUCION DE LA OPERACION

"Sujeto a consultas previas con el Gobierno, el PMA coordinará y preparará, conjuntamente

con la entidad competente del Gobierno, el programa de las cantidades de trigo en grano u otros productos que puedan ser entregadas semestralmente o anualmente por el PMA, sin ocasionar traumatismos en el mercado interno."

Cumplido el requisito anterior, el PMA entregará al IDEMA, en puerto colombiano, las cantidades de trigo en grano u otros productos que hayan sido programadas previamente, para lo cual se suscribirá un contrato entre el IDEMA y PMA. En dicho contrato quedarán debidamente estipulados los siguientes procedimientos, de acuerdo con las condiciones vigentes en Colombia para la importación y exportación de cereales: el límite preciso a las cantidades importadas, los parámetros fijados por la política interna para cereales, todos los aspectos relativos a los costos y gastos que demanden las operaciones de nacionalización, almacenamiento y comercialización, recibo en puerto, administración y otros a que hubiera lugar. El precio se regirá por el precio del mercado interno en el momento de la venta del producto en el país." (Negrillas fuera de texto).

Por lo dicho, en cuanto a la materia regulada en el texto del instrumento analizado, esta Sala la encuentra acorde y armónica con las disposiciones de la Constitución, por lo que declarará la exequibilidad del tratado y de la ley que lo aprueba.

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR EXEQUIBLES el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos -PMA- de las Naciones Unidas", firmado el 21 de julio de 1994, y la ley 197 de 1995 que lo aprueba.

SEGUNDO. Comuníquese esta decisión al Gobierno Nacional por intermedio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, y enviésele copia auténtica de la misma para los efectos constitucionales previstos en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General