

C-260-96

Sentencia C-260/96

CONVENIO DEL AZUCAR-Examen de constitucionalidad/CONVENIO DEL AZUCAR-Exequibilidad

El análisis de las cláusulas contenidas en el tratado que se revisa, lleva a la Corte a concluir que éstas no riñen con las disposiciones constitucionales y, por el contrario, constituyen un claro desarrollo de varios principios formulados en la Carta. Es evidente que en dicho tratado, cuyo contenido es netamente administrativo, los Estados partes reciben un trato igualitario, recíproco y equitativo tal como lo ordena nuestro Estatuto Superior, sin desconocer normas de derecho internacional previamente aceptadas por Colombia. En el Convenio se respetan los cánones constitucionales que versa sobre el derecho a un medio ambiente sano, y el que consagra que la intervención en la economía debe dirigirse también a preservar los ecosistemas nativos. La adopción de este tratado implica un avance en la internacionalización de las relaciones económicas del país y la integración con otras naciones, objetivos que la norma superior estatuye como regla que debe regir las relaciones internacionales.

Referencia: Expediente L.A.T. - 055

Revisión constitucional del “Convenio Internacional del Azúcar, 1992” aprobado en Ginebra el 20 de marzo de 1992 y de la Ley 214 de 1995, aprobatoria del mismo.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Acta No. (28)

Santafé de Bogotá, D.C., trece (13) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Constitución Política, y dentro del término que allí se establece, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia de la Ley 214 de 1995, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Internacional del Azúcar, 1992”, suscrito en Ginebra el 20 de marzo del citado año, para efectos de su revisión constitucional.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. TEXTO DEL TRATADO SUJETO A REVISIÓN

(transcribir)

III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

La ciudadana Margarita Milena Cañas, haciendo uso de la facultad que otorga el artículo 241-10 de la Carta, presentó ante esta Corporación escrito en el que solicita se declare la exequibilidad del tratado objeto de revisión. En él, se refiere al papel activo que ha desempeñado Colombia en la formación del Convenio, tanto en la toma de decisiones por parte de la Organización Internacional del Azúcar como en su mismo desarrollo. También hace alusión a la posibilidad que se consigna en el tratado de suscribir nuevos acuerdos en los que se incluyan cláusulas económicas, lo cual sería benéfico para el sector y concordante con las políticas que el gobierno ha trazado para el desarrollo del gremio y el propósito de éste de apoyar la regulación de los mercados de productos básicos.

En cuanto a la constitucionalidad del tratado, indica que éste “se enmarca dentro de los principios y disposiciones constitucionales, resultando en particular armónico con los artículos 9, 25, 64, 65, 79, 226, 227, 150-16, 333 y 334 de la Carta Política de 1991”, ya que propende por la promoción de la internacionalización de las relaciones económicas, ecológicas y sociales (arts. 9, 226, 227 y 150-16, C.P.) y busca estimular el desarrollo empresarial (art.333 C.P.). Además, porque dicho instrumento supone una colaboración con el Estado colombiano en su papel de director general de la economía (art.334 C.P.), permite acceder a mecanismos para el estímulo de la producción de un alimento básico (art. 65 C.P.), facilita la investigación y la transferencia de tecnología (art. 65 C.P.) e impone a las partes asumir compromisos en materia ambiental (arts. 79 y 333 C.P.).

IV. INTERVENCIÓN OFICIAL

El Ministro de Comercio Exterior, actuando a través de apoderado, presentó un escrito en el que solicita a la Corte declarar la exequibilidad del tratado y de la ley aprobatoria, al considerar que los objetivos del Convenio están en concordancia plena con el manejo actual del sector azucarero, encaminado principalmente a fomentar la exportación. Igualmente, señala que la suscripción del tratado en cuestión está conforme con el deber del Estado colombiano de promover la internacionalización de la economía mediante la celebración de convenios con otros países y organismos internacionales sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia.

De otra parte, manifiesta que no se evidencian vicios en la formación del Tratado objeto de revisión ni en la ley aprobatoria del mismo.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 242-2 de la Constitución Política y dentro del término que para ello establece el artículo 7 del decreto 2067 de 1991, rindió concepto sobre el presente asunto. En él, solicita a esta Corporación que declare la exequibilidad del tratado y de la correspondiente ley aprobatoria, por encontrarlos ajustados a las exigencias constitucionales, tanto en su aspecto formal como en su aspecto material.

Los argumentos en que se fundamenta dicho concepto pueden resumirse de la siguiente manera:

- El trámite de la ley aprobatoria del Convenio se surtió conforme a lo previsto en los artículos 145, 146, 154, 157, 158 y 160 del Estatuto Superior, como consta en los documentos enviados a la Corte por el Congreso de la República, los que se han adjuntado al expediente.

- En cuanto al contenido del Convenio expresa que éste “se aviene en un todo a la preceptiva constitucional, especialmente a sus artículos 9, 25, 150-16, 189-2, 224 y 226, y responde a los contenidos generales de la Carta en cuanto a la apertura de las relaciones económicas de nuestro país con el resto del mundo”. Adicionalmente, dada la posibilidad que prevé el Convenio “en el sentido de permitir el retiro de sus miembros en cualquier momento, aún después de su ratificación, se convierte en un instrumento flexible y en consonancia con las políticas comerciales del sector azucarero nacional y los intereses de esta industria de gran envergadura en Colombia, tal como lo ha reconocido el Gobierno Nacional en la exposición de motivos del proyecto de ley.”

- La totalidad de las normas del Convenio son de carácter eminentemente administrativo con las cuales se busca que el organismo encargado de las funciones de investigación, divulgación y promoción del azúcar continúe ejerciendo estas tareas, que pueden beneficiar a nuestro país, al permitirle “la posibilidad de internacionalizar el producto y de estar a la vanguardia en relación con los últimos cambios sufridos en la comercialización mundial del mismo.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia

En los términos del numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para ejercer el control integral, previo y automático de constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Tal es el caso del Convenio Internacional del Azúcar, suscrito en Ginebra el 20 de marzo de 1992 y de su ley aprobatoria No. 214 de 1995.

B. Asunto Preliminar

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 del tratado objeto de revisión, éste perdía su vigencia el 31 de diciembre de 1995, salvo que las partes decidieran prorrogarlo o darlo por terminado antes de esa fecha.

El jefe de la oficina jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores por medio del oficio No. 02461 del 25 de enero del presente año, informa a esta Corporación que el Convenio Internacional del Azúcar “fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1997”, en reunión del Consejo efectuada el 10. de diciembre de 1995.

Ante esta circunstancia, procede la Corte a efectuar la revisión correspondiente.

C. Suscripción del Instrumento Público Internacional

Como lo ha sostenido en varias ocasiones esta Corte¹, cuando el Estado colombiano ha intervenido en la negociación y celebración de un tratado, es necesario verificar la

competencia del funcionario que representó al Gobierno Colombiano en dichos actos.

El Convenio Internacional del Azúcar, aparece suscrito a nombre de Colombia por el doctor Luis Fernando Jaramillo Correa, quien representó al Gobierno colombiano en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar, celebrada en Ginebra (Suiza), entre el 16 y el 20 de marzo de 1992, y en ejercicio de los Plenos Poderes que para tales efectos le confirió el Presidente de la República el 31 de diciembre de 1992, como consta en el documento que aparece a folio 302 del expediente. En consecuencia, no hay reparo constitucional alguno por este aspecto.

D. Requisitos Formales

En el proceso de formación de la ley 214 de 1995, se cumplieron a cabalidad los requisitos que la Constitución establece para el trámite de este tipo de leyes, como consta en los antecedentes legislativos remitidos a la Corte por el Congreso de la República. Veamos:

1. El proyecto de ley fue presentado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior el 8 de noviembre de 1994, ante el Senado de la República, quedando radicado bajo el número 127/94 Senado. En esa misma fecha aparece repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente y ordenada su publicación, la que se llevó a efecto en la Gaceta del Congreso No. 206 del 17 de noviembre de 1994.

2. El 15 de diciembre de 1994 se surtió en la Comisión Segunda el primer debate con la participación de trece (13) senadores, resultando aprobado el proyecto de ley por la unanimidad de los asistentes, en la misma forma en que lo había presentado el Senador Armando Holguin Sarria, quien actuó como ponente (Gaceta del Congreso No. 254 del 15 de diciembre de 1994)

3. El informe-ponencia para segundo debate, presentado por el mismo Senador, se publicó en la Gaceta del Congreso No. 52 del 19 de abril de 1995 y fue aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado, en la sesión del 19 de mayo de 1995 (Gaceta del Congreso No. 96 del 19 de mayo de 1995), "con la mayoría reglamentaria, legal y constitucional" exigida para estos casos, según lo certifica el Secretario General del Senado de la República.

4. En la Cámara de Representantes, el proyecto fue radicado bajo el número 231/95 Cámara y repartido a la Comisión Segunda Constitucional, la que designó al Representante Guillermo Martínezguerra Zambrano como ponente. El informe-ponencia respectivo aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 194 del 13 de julio de 1995.

5. El 9 de agosto de 1995 se le dió primer debate al proyecto de ley siendo aprobado por la unanimidad de los representantes -15-, según consta en la certificación expedida por el Secretario General de la Comisión, que se encuentra anexa al expediente.

6. En la sesión ordinaria número 58 del 6 de septiembre de 1995, fue aprobado por unanimidad el proyecto de ley por la plenaria de la Cámara de Representantes, en segundo debate, con el quórum necesario para deliberar y decidir. (Gaceta del Congreso No. 286 del 12 de septiembre de 1995).

11. Finalmente, el 26 de octubre de 1995, el proyecto fue sancionado por el Presidente de la

República, convirtiéndose en la Ley 214 de 1995.

En el trámite surtido en el Congreso se acató, además, lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta Política; pues entre el primero y el segundo debate, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, transcurrió un lapso superior a 8 días; y entre el segundo debate en el Senado y el primero en la Cámara, más de 15 días.

E. Aspecto material

1. Contenido del Tratado

El Convenio Internacional del Azúcar, 1992, está formado básicamente por cláusulas de tipo administrativo, relacionadas con asuntos relativos a la continuidad de la Organización Internacional del Azúcar, su estructura, funciones, etc, la cual fue creada en 1968 y se encuentra vigente en virtud de los Convenios de 1977, 1984 y 1987. Veamos:

En el primer capítulo se incluyen los objetivos que se pretenden alcanzar a saber: -conseguir una mayor cooperación internacional en los asuntos azucareros; -establecer un foro para las consultas intergubernamentales sobre el azúcar y los medios de mejorar la economía azucarera mundial; -recopilar y publicar información sobre el mercado mundial del azúcar y otros edulcorantes para facilitar su comercialización; y promover la demanda del azúcar, haciendo énfasis en su utilización para usos no tradicionales.

Como es corriente en este tipo de instrumentos, el capítulo segundo contiene la definición de los términos a los que de manera más frecuente se recurre. Se explica, entonces, el significado de las palabras “organización”, “Consejo”, “miembro”, “mayoría simple”, “votación especial”, “azúcar”, “mercado libre” “mercado mundial”, “año” y “entrada en vigor”.

El capítulo tercero, por su parte, alude a la Organización Internacional del Azúcar, ente al que le corresponde “poner en práctica este Convenio y supervisar su aplicación, con la composición, las atribuciones y funciones establecidas en el mismo”. Además, contempla que el citado órgano funcionará a través del Consejo Internacional del Azúcar, su Comité Administrativo, su Director Ejecutivo y su personal y tendrá como sede la ciudad de Londres (art. 3) Los artículos restantes tratan sobre los miembros de la organización, la participación de organizaciones intergubernamentales y los privilegios e inmunidades de que gozará el ente en el plano internacional.

El capítulo cuarto regula la composición del Consejo Internacional del Azúcar (art. 7), sus atribuciones y funciones (art. 8); aspectos relativos al Presidente y Vicepresidente (art. 9); las reuniones del Consejo (art. 10), las votaciones (art. 11) procedimiento para votar (art. 12), la adopción de decisiones del Consejo (art. 13). En los artículos 14 a 17 se regulan las relaciones con otras organizaciones, con el Fondo Común para productos básicos, la admisión de observadores y el quórum requerido para las sesiones del Consejo.

En el capítulo quinto, se definen la composición y funcionamiento del Comité Administrativo. Así mismo, se describen el procedimiento de votación y decisiones del Comité y el quórum

necesario para las sesiones del mismo. (arts.18 a 22)

En el capítulo sexto, se reglamenta lo relativo al Director Ejecutivo y al personal de la Organización, se fijan las condiciones para su elección, los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a obtener cada cargo y las limitaciones en el ejercicio de sus funciones.

El capítulo séptimo, por otro lado, establece los asuntos financieros de la Organización, tales como gastos, aprobación del presupuesto administrativo, comprobación y publicación de cuentas y contribuciones de los miembros. En este punto, vale la pena resaltar que las contribuciones están íntimamente relacionadas con el número de votos de cada Miembro, estableciéndose que ninguno tendrá menos de 6 y que no habrá votos fraccionarios. El número de votos se establece en el anexo del Convenio, el que será revisado cada año, teniendo en cuenta las exportaciones e importaciones de azúcar que haga cada miembro tanto en el mercado libre como en virtud de los acuerdos especiales. En el caso particular de Colombia, la asignación de votos para el año de 1995 fue de 18 votos.

El capítulo octavo está dedicado a los compromisos generales que asumen los Miembros en virtud del Convenio, la obligación de aplicar en las industrias azucareras normas laborales justas, procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores y la conservación del medio ambiente (arts. 28 a 30). Y en el artículo 31 se consagra la responsabilidad financiera de los miembros.

Los capítulos noveno y décimo, contienen normas relativas a la investigación, recopilación de información y estudios que desarrollará el Consejo de manera directa, o mediante la financiación de organizaciones internacionales e instituciones de investigación, como la evaluación del mercado, el consumo y las estadísticas sobre azúcar.

El capítulo décimo primero, que lleva el nombre de "Preparativos para un Nuevo Convenio", alude a la posibilidad de celebrar un nuevo Convenio en el que se incluyan cláusulas económicas.

Finalmente, en el capítulo duodécimo, se precisan las condiciones para la firma, ratificación, aceptación, aprobación, entrada en vigor, adhesión, retiro, liquidación de cuentas y modificación del Convenio. Igualmente, se determina la duración, prórroga y terminación del mismo.

2. Examen de constitucionalidad del contenido del Convenio

El análisis de las cláusulas contenidas en el tratado que se revisa, lleva a la Corte a concluir que éstas no riñen con las disposiciones constitucionales y, por el contrario, constituyen un claro desarrollo de varios principios formulados en la Carta.

En lo que respecta a los objetivos del Convenio y la necesidad de que continúe funcionando la Organización Internacional del Azúcar como centro de promoción de la investigación sobre la materia, de recopilación de información y de intercambio de la misma para favorecer los proyectos del sector azucarero e incrementar las exportaciones, fueron claramente consignados en la exposición de motivos que presentó el Gobierno Nacional con el proyecto de ley aprobatoria del tratado, al expresar lo siguiente:

“Para un país como Colombia reviste especial importancia contar con mecanismos de este tipo, ya que el país ha orientado el desarrollo de su sector azucarero hacia la exportación. Se trata, por lo demás, de un producto en el cual el país ha alcanzado un nivel muy significativo de eficiencia y, por consiguiente, resulta de vital importancia tener a nuestro alcance todos los mecanismos y herramientas que permitan atenuar los problemas del mercado.

Pero es más, en una economía abierta, como es la colombiana, el comportamiento de los precios internos se vincula de una manera directa en el mercado internacional, razón por la cual el seguimiento de los mercados, el poder estar en contacto con lo que sucede en el mundo azucarero y, en una palabra, el fortalecer la internacionalización del sector resulta de vital importancia si se quieren enfrentar exitosamente los retos del mercado. Por ello, el contar con el Convenio Internacional del Azúcar es un elemento coherente con ese propósito y, como lo ha demostrado en el pasado, puede ser un instrumento de utilidad para el comercio exterior de azúcar del país.”

Además, la posibilidad que abre el tratado de que se llegue a acuerdos sobre cláusulas económicas, encaja con los propósitos del Gobierno de apoyar la regulación de los mercados internacionales de productos básicos, con el fin de poner freno a las prácticas comerciales abusivas de algunos Estados.

Por otra parte, el Convenio desarrolla lo dispuesto en los artículos 25, 53, 79, 226, 227 y 334 de la Ley Suprema, al prescribir como compromisos generales que deben ser asumidos por las partes en el tratado, (Miembros de la Organización) el mantener normas laborales justas y políticas encaminadas a mejorar el nivel de vida de los trabajadores del sector azucarero, dando así protección al trabajador como lo ordenan los artículos 25 y 53 de la Constitución. También se encuentra una relación clara entre lo dispuesto por el Convenio en este punto y el artículo 334 superior, que prescribe que la intervención estatal en la economía debe estar dirigida a “conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo”.

Así mismo, al definir el Convenio como otro de los compromisos que asumen los Miembros, el de tomar las medidas necesarias para evitar el deterioro del medio ambiente que podría derivarse de los procesos productivos que tienen como objeto final el azúcar, se respetan los cánones constitucionales contenidos en los artículos 79 que versa sobre el derecho a un medio ambiente sano, y el 334, que consagra que la intervención en la economía debe dirigirse también a preservar los ecosistemas nativos.

Finalmente y en términos generales, la adopción de este tratado implica un avance en la internacionalización de las relaciones económicas del país y la integración con otras naciones, objetivos que la norma superior estatuye como regla que debe regir las relaciones internacionales (artículos 226 y 227 C.N.).

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

RESUELVE

Declarar exequible el “Convenio Internacional del Azúcar, 1992”, suscrito en Ginebra el 20 de marzo del mismo año, así como la Ley 214 de 1995, aprobatoria del mismo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sents. C-477/92, C-504/92, C-563/92, entre otras.