

C-359-94

Expediente LAT-025

Sentencia No. C-359/94

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Control de constitucionalidad

Las leyes aprobatorias de tratados internacionales deberán ser remitidas por el Gobierno a la Corte Constitucional, dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción. Conforme a lo expuesto, el procedimiento de formación de la ley ante el Congreso de la República y su sanción por el Gobierno Nacional, se ajustan a las exigencias constitucionales. En consecuencia, dicha ley no adolece de vicios en la forma.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL-Enmienda

Aun cuando Colombia no aceptó expresamente la Enmienda con arreglo al procedimiento previsto, su contenido se entiende como aceptado por todos los estados miembros del Fondo, incluido el Estado Colombiano fue aceptada por los tres quintos de los países miembros cuyos votos sumaron el 85% de la totalidad de los votos. La Enmienda que se revisa es de enorme conveniencia, pues va dirigida a establecer mecanismos que permitan al organismo lograr de los países el cumplimiento de sus obligaciones, pues en perjuicio del Fondo, que amenazaría con su extinción, y sobre todo, en detrimento de los intereses de los países que de él hacen parte, algunos estados miembros han comenzado a registrar atrasos persistentes con la institución en el cumplimiento de sus obligaciones económicas.

CONVENIO-Gastos de ejecución/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración

Lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 92 de 1993 en materia presupuestal, excede la potestad legislativa del Congreso en esa materia, por cuanto está autorizando gastos de manera general, al punto que no sólo se asumirían aquellos que corresponden a la ejecución del Convenio Internacional objeto de revisión, sino igualmente, de todos aquellos gastos que podrían demandar el cumplimiento de los demás Convenios Internacionales que haya celebrado y celebre el Estado colombiano. Con ello se desconocen abiertamente los artículos 346 y 347 C.P., en cuanto no puede apropiarse partida alguna que no corresponda a un gasto anterior y particularmente reconocido. El contenido de la norma cuestionada, de otra parte,

constituye una determinación improcedente, que implica poner en movimiento competencias constitucionales y legales en materia presupuestal para las cuales existe todo un conjunto normativo que tiene señaladas claramente unas instancias de decisión, en cuanto al trámite que debe observarse para su aprobación. Pero incluso, en el supuesto de que fuera válida la incorporación de normas de carácter instrumental por parte del Congreso de la República a la ley que aprueba parcial o totalmente, o imprueba un proyecto de tratado, de todas maneras en el presente caso el artículo 30 estaría viciado de inconstitucionalidad, puesto que vulnera el principio de unidad de materia de la ley previsto en el artículo 158 de la Carta, ya que no existe relación de conexidad causal, temática o sistemática con las materias desarrolladas en la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.

REFERENCIA:

EXPEDIENTE L.A.T. 025.

TEMA:

Revisión de “La Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional”, adoptada el 28 de junio de 1990”, y de la Ley 92 de 1993, que la aprueba.

REMITIDO:

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D. C., agosto once (11) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES:

Con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, el Secretario Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores remitió a la Corte Constitucional fotocopia debidamente autenticada del texto relativo a la “Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional” y de la Ley 92 de diciembre 14 de 1993, por medio de la cual se aprueba dicha Enmienda.

II. TEXTO DE LA LEY 92 DE 1993, QUE CONTIENE EL INSTRUMENTO INTERNACIONAL OBJETO DE CONTROL.

Ley No. 92 del 14 de Diciembre de 1993

“Por medio de la cual se aprueba la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional adoptada el 28 de julio de 1990”

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Visto el texto de la “TERCERA ENMIENDA DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL”, adoptada el 28 de julio de 1990, que a la letra dice:

“Los Gobiernos en cuyo nombre se suscribe el presente Convenio acuerdan lo siguiente:

1. El artículo XXVI, Sección 2, se modifica en la siguiente forma:

“(a) Si un país miembro déjase de cumplir cualquiera de sus obligaciones según este Convenio, el Fondo podrá declararlo inhabilitado para utilizar los recursos generales del Fondo. Nada de lo contenido en esta Sección se entenderá en el sentido de que limita las disposiciones de la Sección 5 del Artículo V o de la Sección 1 del Artículo VI.

(b) Si transcurrido un plazo razonable el país miembro persistiése en el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones según éste Convenio, luego de haber sido declarado inhabilitado conforme al inciso (a), el Fondo podrá suspender el derecho de voto de un país miembro mediante una mayoría equivalente al 70 por ciento de la totalidad de los votos. Se aplicará lo dispuesto en el Anexo L durante el período de la suspensión. El Fondo podrá terminar en cualquier momento la suspensión por una mayoría que reúna el 70 por ciento de la totalidad de los votos.

(c) Si un país miembro persistiere en el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones según este Convenio, luego que haya transcurrido un plazo razonable de la decisión de suspensión según el inciso (b), podrá exigirse al país miembro su retiro del Fondo mediante decisión de la Junta de Gobernadores aprobada por la mayoría de los Gobernadores y cuyos votos equivalgan al 85 por ciento de la totalidad.

(d) Se adoptarán las disposiciones reglamentarias para que antes de proceder contra un país miembro conforme a los incisos (a), (b) o (c), se le informe oportunamente de la queja que hubiere contra él y se le brinde la oportunidad de explicar su caso tanto verbalmente como por escrito.

2. Se agregará al Convenio un nuevo anexo L, el cual rezará así:

“Anexo L

SUSPENSION DEL DERECHO DE VOTO

Se aplicarán las siguientes disposiciones en el caso de una suspensión del derecho de voto de un país miembro conforme a la Sección 2 (b) del Artículo XXVI:

1. El país miembro no podrá:

(a) Participar en la adopción de una propuesta de Enmienda del presente Convenio, ni será considerado entre el número total de países miembros para ese efecto, excepto en el caso de una Enmienda que requiera la aceptación de todos los países miembros conforme al artículo XXVIII (b) o cuando la reforma se refiere exclusivamente al Departamento de Derechos Especiales de Giro;

(b) Designar (o nombrar) Gobernador o Gobernador Alterno, nombrar o participar en el nombramiento del Consejero o Consejero Alterno ni nombrar, elegir o participar en la elección de un Director Ejecutivo.

2. El número de votos que corresponda al país miembro no podrá ser tomado en cuenta por ningún órgano del Fondo, estos votos no se considerarán para efectos de la sumatoria de los votos, excepto en lo relativo a la aceptación de una Enmienda propuesta que tenga relación exclusivamente con el Departamento de Derechos Especiales de Giro.

3. (a) Dejarán de ejercer el cargo el Gobernador y Gobernador Alterno nombrados por el país miembro.

(b) El Consejero Alterno nombrado por el país miembro, o en cuyos nombramientos haya participado el país miembro, deberá apartarse del cargo; sin embargo, si dicho consejero

pudiere emitir adicionalmente los votos asignados a otros países miembros cuyos derechos de voto no han sido suspendidos, otro Consejero Alterno deberá ser nombrado por dichos otros países miembros según el anexo D.

Mientras se realiza dicho nombramiento, el Consejero o el Consejero Alterno continuará ejerciendo el cargo hasta por un máximo de 30 días contados a partir de la fecha de la suspensión.

(c) El Director Ejecutivo nombrado o elegido por el país miembro o en cuya designación haya participado el país miembro deberá dejar el cargo a menos que tuviera el poder de emitir los votos asignados a otros países miembros cuyos derechos no hayan sido suspendidos. En este último caso:

(i) Si faltaren más de 90 días antes de la próxima elección ordinaria de Directores Ejecutivos, dichos otros países miembros elegirán mediante mayoría absoluta un nuevo Director Ejecutivo para el resto del período; mientras se realiza dicha elección, el Director Ejecutivo permanecerá en el cargo hasta por un máximo de 30 días contados a partir de la fecha de suspensión;

(ii) Si no faltaran más de 90 días antes de la siguiente elección ordinaria de Directores Ejecutivos, el Director Ejecutivo continuará en el cargo hasta finalizar el período.

4. El país miembro podrá enviar un representante para participar en cualquier reunión de la Junta de Gobernadores, del Consejo o del Directorio Ejecutivo, pero no podrá ejercer este derecho en ninguna de las reuniones de los Comités de dichos órganos si una petición del país miembro está bajo consideración por parte de ellos, o discutan un asunto que afecte en forma particular a dicho país.

Lo siguiente será agregado a la Sección 3 (i) del Artículo XII:

"(8) Cuando la suspensión del derecho de voto de una país miembro termine de conformidad con la Sección 2 (b), del Artículo XXVI, y el país miembro no tiene el derecho a nombrar un Director Ejecutivo, aquel podrá acordar con todos los países miembros que han elegido un Director Ejecutivo que el número de votos asignados a dicho país será emitido por dicho Director Ejecutivo.

A condición de que, si no se ha celebrado elección ordinaria de Directores Ejecutivos durante el período de la suspensión, el Director Ejecutivo para cuya elección el país miembro haya participado antes de su suspensión de derechos, o su sucesor elegido de conformidad con el parágrafo 3 (c) (i) del anexo L, o según el anterior inciso (f), tendrá el derecho de emitir votos asignados al país miembro. De esta forma se considerará que el país miembro participó en la elección del Director Ejecutivo con el poder de emitir el número de votos correspondientes".

Se adicionará lo siguiente al parágrafo 5 del anexo D:

"(f) Cuando un Director Ejecutivo tiene el derecho de emitir el número de votos asignados al país miembro, conforme a la Sección 3, (i) (v) del Artículo XII, el Consejero nombrado por el grupo de países miembros que eligieron dicho Director Ejecutivo, tendrá el derecho de voto y emitirá el número de votos asignados a dicho país miembro. Se considera que el país miembro ha participado en el nombramiento del Consejero con derecho a votar y de emitir el número de votos asignados-al país miembro."

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

SANTAFE DE BOGOTA, D.C.

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

(Fdo) CESAR GAVIRIA TRUJILLO

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

(Fdo) NOEMI SANIN DE RUBIO

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: Apruébase la "TERCERA ENMIENDA DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL", adoptada el 28 de Junio de 1990.

ARTICULO SEGUNDO: La Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, adoptada por la Junta de Gobernadores del Fondo el 28 de junio de 1990, que por el Artículo 1o. de ésta ley se aprueba, obligará al país cuando se cumplan las formalidades previstas en el Artículo XXVIII del mencionado Convenio Constitutivo.

ARTICULO TERCERO: De acuerdo con las leyes que autorizan dar aportes y participación a las instituciones financieras multilaterales de carácter internacional, de las cuales Colombia es miembro, el Gobierno asignará los recursos con cargo al Presupuesto Nacional con el fin de cumplir los compromisos presentes y futuros.

ARTICULO CUARTO: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

III. ACTUACIONES ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Pruebas recaudadas.

Al expediente se allegó copia auténtica del trámite dado al proyecto de ley, y certificación sobre el quórum deliberatorio y decisorio con el cual se votó el respectivo proyecto de ley, tanto en las Comisiones como en las plenarias de ambas Cámaras

2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La ciudadana designada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para intervenir en este proceso, justificó la constitucionalidad de la Ley sometida a control, de la siguiente manera:

“Consideramos que “La TERCERA ENMIENDA DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL”, es desarrollo del artículo 226 de la Constitución Nacional que señala que ” El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.”

“Es claro que se trata de la internacionalización de las relaciones económicas, y que en el convenio se recoge el principio de equidad, dado que corrige una situación inequitativa que se viene presentando, pues los países morosos siguen participando en igualdad de condiciones, con aquellos que atienden cumplidamente sus obligaciones”.

“Se desarrolla el principio de reciprocidad, pues los países recibirán los beneficios que les aporta pertenecer al Fondo, sólo en la medida en que cada uno de ellos, cumpla con las obligaciones contraídas con dicho organismo internacional”.

“En cuanto a la conveniencia nacional, es importante destacar que Colombia es uno de los países que paga cumplidamente sus obligaciones con el Fondo y dada esta actitud, se ha beneficiado de las acciones que este desarrolla, y como se señaló en la exposición de motivos presentada al Honorable Congreso de la República, en virtud de la llamada “monitoría” del Fondo durante los años 1985-1986, el país pudo obtener préstamos de parte de la comunidad financiera internacional cuando era un privilegio vetado a los países latinoamericanos”.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para intervenir en este proceso, expuso su opinión en sentido favorable a la constitucionalidad de la norma acusada, con las siguientes razones:

“En segundo lugar busca dotar de mecanismos efectivos al Fondo para hacer exigibles las obligaciones del Acuerdo Constitutivo. Dado que el Convenio Constitutivo del Fondo (con sus dos Enmiendas posteriores) es ley de la República (leyes 96 de 1945, 2 de 1969 y 17 de 1977), y es obligación de las autoridades de la República, como de todos los residentes en Colombia, “acatar la Constitución y las leyes” (art. 4, Constitución Política), la adopción de un mecanismo, tal como la Tercera Enmienda en revisión ante la Corte, que facilita el cumplimiento de algunas de tales leyes, es ciertamente acorde con la Constitución Política. Dado que las relaciones exteriores de la República se fundamentan, entre otros en “el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”, y uno de tales principios es que los convenios deben cumplirse (*pacta sunt servanda*), principio adoptado por la Convención Viena Sobre el Derecho de los Tratados, de la que Colombia es parte (Ley 32 de 1985, art. 26).”

3. Concepto del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional adoptada el

28 de junio de 1990, y la exequibilidad de la Ley 92 de 1993, salvo su artículo 3º, el cual solicita se declare inexequible. Del concepto del señor Procurador se extraen, dada su importancia, los siguientes apartes:

“B. INEXEQUIBILIDAD DEL ARTICULO 3º DE LA LEY 92 DE 1993. El Despacho observa que el artículo 3º. de la Ley bajo examen fue incluido durante el trámite de la misma por la Cámara de Representantes con la aquiescencia de la Comisión Conciliadora del Congreso, nombrada para el efecto y la posterior aprobación del H. Senado y de la H. Cámara. “Las facultades que tiene el legislador ordinario en el proceso de perfeccionamiento del tratado, a términos del artículo 217 de la Ley 5a. de 1992, declarado exequible por la H. Corte Constitucional en sentencia No. 227 de 17 de junio de 1993, son las de aprobar o improbar el Proyecto del Instrumento Público en su integridad o de aprobarlo parcialmente (formulando reservas obligatorias para el gobierno en caso que se declare la exequibilidad de las mismas), además puede señalar la fecha de entrada en vigencia de la ley, la cual por razones de conveniencia puede ser aplazada en el tiempo; pero lo que no le está permitido al Congreso es enmendar el texto adoptado por los sujetos -partes- de derecho internacional.”

“Siendo ello así, tal disposición no hace parte integrante del proyecto de la Enmienda y resulta además de antitécnico, inconstitucional su consagración dentro del cuerpo de una ley aprobatoria de un instrumento público internacional, toda vez que si bien para su aprobación, en términos generales todo el articulado estaba sometido al mismo trámite legal y constitucional, no sucede lo propio con el control de constitucionalidad a que están sujetas sus disposiciones. En efecto, la competencia de la H. Corte Constitucional para conocer de las normas que integran la Ley 92 de 1993, está dada por dos disposiciones constitucionales, por los numerales 4º. y 10º del artículo 241, que señalan dos vías para el control, de constitucionalidad. La segunda de ellas consagra la vía de la revisión previa y automática de las normas sujetas a examen.”

“Del texto de la norma transcrita se aprecia que no menciona ni se refiere directamente al Fondo Monetario Internacional, si no que establece una facultad permanente otorgada al Gobierno Nacional para efectuar desembolsos a los organismos financieros internacionales a los cuales pertenece el país con cargo al presupuesto general de la Nación. Dado que la ley aprueba la Tercera Enmienda del Fondo Monetario Internacional, es preciso determinar, para los efectos de la relación material del artículo 3º con la Ley si los aportes a dicho organismo

financiero internacional constituyen o no aportes de reserva, o si los aportes se pueden efectuar con cargo al Presupuesto General de la Nación”.

(...)

“En consecuencia, de las disposiciones anteriores se deduce y concluye que los aportes efectuados al Fondo Monetario Internacional por los países miembros se contabilizan en derechos especiales de giro (DEG) a los que expresamente se les otorga la naturaleza de activos de reserva. Al disponer dicho artículo 3o. que los aportes a los organismos financieros internacionales serán a cargo de la Nación, es preciso concluir que los aportes al Fondo Monetario Internacional no están comprendidos en esa clasificación y por el contrario serán a cargo del Banco de la República los citados aportes y no de la Nación. Esto en razón a que el artículo 371 de la Carta señala como función básica del Banco de la República la de administrar las reservas internacionales y adicionalmente el artículo 14 de la Ley Orgánica del Banco de la República dispone que los aportes a organismos financieros internacionales deben pagarse con cargo a las reservas internacionales.”

“Esa norma está en concordancia con el artículo 38 de la Ley 88 de 1993, sobre el presupuesto nacional del año de 1994, que establece: Ningún órgano podrá contraer compromisos que impliquen el pago de cuotas a organismos internacionales con cargo al Presupuesto General de la Nación, sin que exista la ley aprobatoria de tratados públicos o que el Presidente de la República haya autorizado su aplicación provisional en los términos del artículo 224 de la Constitución Política. Los aportes y contribuciones de Colombia a los organismos financieros internacionales se pagarán con cargo al Presupuesto General de la Nación, salvo aquellos casos en que los aportes se contabilicen como reservas internacionales, que serán pagados de conformidad con lo previsto en la Ley 31 de 1992 y normas anteriores”. (resalta el Despacho).”

“EXAMEN MATERIAL: 2. Exequibilidad de la Tercera Enmienda. El Constituyente de 1991 consagró una serie de disposiciones que desarrollan los principios reguladores de las relaciones internacionales entre el Estado Colombiano y los demás sujetos de derecho público, cuyos contenidos son el fundamento para valorar e interpretar el instrumento adoptado en la legislación interna mediante la Ley 92 de 1993. Es así como en los artículos 9o, 150-16, 226 y 227 de la Carta Fundamental, se hace un reconocimiento a la soberanía

nacional, a la autodeterminación de los pueblos, y a los demás principios de derecho internacional; así mismo se promueve la integración económica y la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional."

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la inconstitucionalidad del tratado en referencia y de su ley aprobatoria, de conformidad con los artículos 241, numeral 10 de la Constitución Nacional y 44 del decreto 2067 de 1991.

- La crisis económica del año 30, obligó a los diferentes países a adoptar medidas de protecciónismo de su mercado interno, y a crear restricciones en el comercio mundial, dado que la competencia dejó de ejercerse de acuerdo con las leyes de oferta y demanda, para realizarse a través de la manipulación de los medios de pago. Distintas prácticas agravaban la situación del comercio mundial; ello condujo a la conciencia generalizada de adoptar un código internacional de conducta financiera y comercial y a reconocer en materia monetaria la interdependencia de las naciones como principio superior al de su autonomía individual, la cual había conducido a la anarquía y originado una verdadera desintegración de la economía mundial. Ante esta situación se comenzó a debatir la idea de constituir un superorganismo que administrara un fondo regulador del mercado y del cambio extranjero.

Durante la Conferencia de Bretton Woods celebrada entre el 1º y el 24 de Julio de 1944, se puso término a una serie de debates tendientes al ordenamiento del sistema monetario internacional; los acuerdos allí firmados estuvieron inspirados en la necesidad de establecer una adecuada conducta internacional que contribuyera a conseguir, en materia monetaria y financiera, la prosperidad universal luego de la grave destrucción económica causada por los conflictos bélicos de la época.

Los acuerdos se lograron teniendo como sustento los planes presentados por los británicos y por los americanos. El plan inglés, elaborado por John Maynard Keynes recomendaba: -La Unión Internacional de Compensación, -El establecimiento de grandes créditos, -Las naciones no podrían utilizar saldos favorables para atesorar oro. El plan americano propuesto por

Harry D. White, propugnaba la creación del Fondo de Estabilización Internacional. Este Fondo, a juicio del citado, debería empezar a funcionar sólo en el momento en que la situación hubiera vuelto a la normalidad.

Si bien estos dos planes coincidieron en el objetivo común de intensificar las relaciones económicas internacionales sobre una base multilateral, diferían radicalmente en el método para alcanzar dicho propósito. Se notaba el dominio que quería ejercer cada uno de estos países sobre la proyectada organización. Tras el enfrentamiento de las tesis White-Keynes, los expertos monetarios de varias naciones adelantaron estudios que culminaron con la redacción del “Joint statement by expert on the establishment of an international monetary fund”, instrumento base para la redacción definitiva del plan sobre un Fondo Monetario Internacional, organismo que posteriormente entró a formar parte del sistema de las Naciones Unidas.

El acta final con el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional fue firmada por los plenipotenciarios de 45 países participantes -entre los cuales estaba Colombia- en la Conferencia de Bretton Woods el 22 de Julio de 1944. El Fondo inició actividades el 27 de Diciembre de 1945, en la actualidad 153 países son sus miembros y cuenta con un capital de US \$119.324.7 millones constituido con los aportes de los Estados partes en proporción al tamaño de su economía y a su participación en el comercio internacional. La adhesión de Colombia al Convenio Constitutivo la autorizó el Congreso por medio de la Ley 96 de 1945.

- El Convenio Constitutivo u original ha sido enmendado en dos oportunidades. La primera Enmienda entró en vigor el 28 de Julio de 1969 y fue incorporada a nuestro derecho por la Ley 2 de 1969; esta primera Enmienda surgió ante la necesidad de ofrecer una fuente adicional de liquidez internacional y complementar los activos de reserva existentes, que tomó forma mediante un sistema de Derechos Especiales de Giro(DEG). La segunda Enmienda entró en vigor el 1 de Abril de 1978 y fue incorporada a nuestra legislación por la Ley 17 de 1977; los puntos básicos de ésta consistieron en: a) legalización de algunas de las prácticas de cambio existentes, b) reforzamiento en la supervisión que el Fondo ejercía sobre las prácticas de cambio e indicó la dirección en que el sistema podría evolucionar; además, dio a los países miembros el derecho de adoptar regímenes de cambio de su elección, al tiempo que se les imponían ciertas obligaciones respecto a sus políticas de tipos de cambio, sobre los cuales se otorgó al Fondo tanto la facultad como el deber de ejercer vigilancia, se

abolió el precio oficial del oro y se dio por terminada su función como medio obligatorio de pago en las transacciones entre el Fondo y los países miembros.

- Si bien la estructura del Fondo (Junta de Gobernadores, Director Ejecutivo, Director Gerente y funcionarios de carácter técnico y administrativo) y el régimen de cuotas del Fondo (determinante en cuanto a la suscripción, al derecho de voto y a la participación en las asignaciones de Derechos Especiales de Giro), son aspectos relevantes, esta Corte se detiene brevemente a precisar los fines del Fondo, toda vez que ello es necesario en el análisis de la constitucionalidad y conveniencia de la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. En efecto, los fines del Fondo que inspiran sus políticas y decisiones son los siguientes¹:

Fomentar la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que proporcione un mecanismo de consulta y colaboración en problemas monetarios internacionales;

Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir de ese modo al fomento y al mantenimiento de altos niveles de empleo y de ingresos reales y al desarrollo de las fuentes productivas de todos los países participantes, como objetivos fundamentales de la política económica;

Fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes cambiarios ordenados y evitar depreciaciones en los cambios con fines de competencia;

Infundir confianza a los países miembros, poniendo a su disposición temporalmente los recursos generales del Fondo bajo las garantías adecuadas, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pago sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional, y

De acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio en las balanzas de pago de los países miembros.

3. La Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y la Ley 92 de 1993.

3.1. La Enmienda se sintetiza de la siguiente manera :

- El numeral 1o. la modificación del artículo XXVI, Sección 2, consagra la sanción de inhabilidad para la utilización de los recursos del Fondo y la suspensión del derecho de voto, cuando el país miembro persistiere en el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el Convenio. Si no obstante tales sanciones continua el incumplimiento, luego de transcurrido un lapso razonable puede exigírsele al país incumplido su retiro del Fondo, mediante decisión de la Junta de Gobernadores adoptada con el voto del 85% de sus integrantes.
- El numeral segundo agrega al Convenio un anexo L, el cual regula los efectos derivados de la suspensión del derecho de voto a los Estados Miembros, como son los de que no podrán participar en la adopción de Enmiendas al Convenio. Sin embargo, si para la aprobación de un instrumento de Enmienda se requiere de la aceptación de todos los países miembros podrán votar no obstante la sanción y también podrán hacerlo cuando la reforma se refiere al Departamento de Derechos Especiales de Giro. Tampoco podrán participar los países que hayan sido sancionados en la designación del Gobernador o Gobernador alterno, del consejero o consejero alterno ni de la del Director Ejecutivo.
- También se señalan otras medidas sancionatorias en relación con las personas que ejerzan algún cargo en el Fondo y que hayan sido elegidas por el país miembro al que se le haya suspendido su derecho de voto, o en cuyos nombramientos haya participado ese país, y se disponen medidas acerca de la participación de los referidos miembros en las reuniones de los comités de los órganos del Fondo.

3.2. El contenido de la Ley 92 de 1993, se resume así:

- El artículo primero aprueba la Enmienda.
- El artículo segundo dispone que la Enmienda que se adopta será obligatoria para el país cuando se cumplan las formalidades previstas en el Artículo XXVIII del Convenio Constitutivo, es decir, cuando tres quintos de los países miembros que representen el 85% de la totalidad de los votos acepten la Enmienda propuesta.
- El artículo tercero prevé que, con subordinación a las disposiciones presupuestales pertinentes, la Nación asignará los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones respecto de los organismos multilaterales de carácter internacional de que sea parte.

- El artículo cuarto, relativo a la vigencia de ley dispone que rige a partir de su promulgación.

4. Exequibilidad desde el punto de vista formal.

En lo que respecta a la exequibilidad desde el punto de vista formal, la Corte analiza dos aspectos, a saber:

4.1. Competencia en la adopción del texto de la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.

Según la prueba aportada por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, consistente en la traducción oficial de los documentos enviados por la Embajada de Colombia en Washington de la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, se establece que la modificación propuesta fue aprobada por la Junta de Gobernadores del Fondo y fue aceptada por los miembros con las mayorías que señala el Convenio Constitutivo, esto es, fue adoptada de conformidad con el artículo XXVIII de dicho Convenio.², el cual establece que las Enmiendas que se realicen a sus disposiciones se entenderán admitidas por todos los países miembros del Fondo, cuando los tres quintos de estos y cuyos votos sumaren el 85 % de la totalidad de los votos, dieren su aceptación, lo cual se cumplió con respecto a la Enmienda objeto de revisión.

A lo anterior debe agregarse, que dentro del expediente (folio 8°), también obra la confirmación presidencial al texto de la Enmienda, impartida antes de que el Gobierno lo sometiera a consideración del Congreso de la República para su aprobación, lo cual según el artículo 8o de la Convención de Viena vendría a subsanar, en caso de existir, la insuficiencia de la representación para adoptar el texto del tratado. Dice la norma en referencia: “Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización. Un acto relativo a la celebración de un Tratado ejecutado por una persona que conforme al artículo 7° no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado”.

4.2. Procedimiento en la formación de la Ley 92 de diciembre 14 de 1993

Respecto a la expedición y sanción de la ley, cuyo procedimiento se señala en los artículos

157 y 160 de la Constitución Política, y observando el expediente legislativo de los proyectos de ley No. 189 de 1992 (Cámara) y 114 de 1992 (Senado), que terminaron convirtiéndose en la Ley 92 de 1993, y el cual fue remitido a esta Corporación por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República, Dr. Hugo Alberto Velasco, esta Sala constata lo siguiente:

- En la Gaceta del Congreso No 40 de 1992, fue publicado el proyecto de ley.
- El 18 de noviembre de 1992 fue aprobado por unanimidad el proyecto de Ley en primer debate en la Comisión II del Senado de la República.
- El 9 de diciembre de 1992, en sesión Plenaria del Senado de la República fue considerado y aprobado el proyecto de ley.
- El 18 de junio de 1993, en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, fue aprobado por unanimidad el proyecto de ley.
- El 15 de septiembre de 1993, en sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, fue considerado y aprobado por unanimidad el articulado del texto definitivo del Senado, más la proposición No 97 que se incorporó al texto de Cámara y el título del proyecto de ley.
- Los días 3 y 23 de noviembre de 1993, fue aprobado el texto definitivo por el Senado y la Cámara respectivamente, en la que se impidió aprobación al informe presentado por la Comisión Conciliadora (Comisión Accidental de Senado y Cámara), en el cual se expresa el acuerdo de sus miembros en torno a la inclusión del artículo 3o de la Ley.
- El día 14 de diciembre de 1993, fue sancionado el proyecto de ley por parte del Gobierno.
- Por último, el Gobierno envió la Ley 92 de 1993 a la Corte Constitucional, para los efectos del respectivo control de constitucionalidad, dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción. Efectivamente, el acto gubernamental de la sanción de la Ley 92 de 1993, tuvo lugar el día 14 de diciembre de 1993, y se envío a la Corte Constitucional el 16 de diciembre del mismo año, obedeciendo en esta forma el contenido del numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Nacional, mediante el cual se dispone que las leyes aprobatorias de tratados internacionales deberán ser remitidas por el Gobierno a la Corte Constitucional, dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción.

Conforme a lo expuesto, el procedimiento de formación de la ley ante el Congreso de la República y su sanción por el Gobierno Nacional, se ajustan a las exigencias constitucionales. En consecuencia, dicha ley no adolece de vicios en la forma.

5. Exequibilidad desde el punto de vista material.

5.1. Constitucionalidad de la Enmienda y de su ley aprobatoria.

La Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y la Ley 92 de 1993, resultan materialmente ajustados a la Carta Política, pues encuentran su sustento, entre otras normas constitucionales, básicamente en el artículo 226, que ordena que el Estado Colombiano deberá fomentar la internacionalización económica. En efecto, el precepto señala: “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.

Así mismo, lo previsto en la aludida Enmienda guarda armonía con la filosofía de los artículos 334 y 371, en cuanto prevé la intervención del Estado para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo, y debe, a través de la Banca Central, regular los cambios internacionales y administrar las reservas internacionales.

La Enmienda se ajusta a la Constitución Política, en lo relativo a la observancia del debido proceso, al regular el procedimiento que debe seguirse para imponer las sanciones previstas a los países morosos en el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias adquiridas en virtud del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y sus reformas, pues la exclusión del país incumplido con el Fondo no es automática, porque tiene una oportunidad adicional para permanecer en dicho Fondo, y se consagra en su favor el derecho a ser informado debidamente de la queja para que pueda explicar su caso en forma verbal o escrita.

Conviene finalmente precisar la constitucionalidad del artículo 2º de la Ley 92 de 1993, relativo a las condiciones requeridas para que la Enmienda obligue al Estado colombiano. Esta Corte no encuentra reparo alguno de inconstitucionalidad, pues el precepto que se examina simplemente se limita a condicionar la obligatoriedad de la Enmienda con respecto

a Colombia, cuando se cumplan las formalidades previstas en el artículo XXVIII del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, las cuales fueron cumplidas a cabalidad, como se anotó en el aparte 4.1. de esta providencia; aun cuando Colombia no aceptó expresamente la Enmienda referida con arreglo al procedimiento previsto, su contenido se entiende como aceptado por todos los estados miembros del Fondo, incluido el Estado Colombiano, pues como se dijo antes, fue aceptada por los tres quintos de los países miembros cuyos votos sumaron el 85 % de la totalidad de los votos.

Lo anterior, no puede significar que la aceptación del texto de la Enmienda referida a través del procedimiento indicado en el artículo XVIII del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional implique que el Estado, por ese solo hecho, haya expresado su consentimiento de obligarse en razón de lo dispuesto en ese instrumento internacional. La admisión o aceptación del texto de la Enmienda constituye simplemente una etapa o paso del procedimiento complejo mediante el cual se ajusta formalmente un tratado, como lo ha expresado la Corte en diferentes oportunidades.

5.3. Conveniencia de la Enmienda y de su ley aprobatoria.

Además de que no existe motivo alguno del cual se infiera que, a través de la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, se desconozca la equidad y la reciprocidad que deben orientar las relaciones internacionales, esta Corte estima que la Enmienda es acorde con la conveniencia nacional, por las siguientes razones:

El Fondo facilita sus recursos a los países miembros con el fin de que se cumplan sus propósitos constitutivos, como son: la cooperación monetaria internacional, la expansión y el crecimiento balanceado del comercio internacional, el apoyo a la estabilidad cambiaria y del sistema de pagos multilateral, y la atenuación de los desequilibrios de las balanzas de pagos. Fondo que se constituye a través de las cuotas de los países signatarios, en la proporción por él fijada, y que corresponde no sólo a las posibilidades monetarias de cada país, sino que tiene en cuenta la política económica diseñada para equilibrar la balanza de pagos.

La Enmienda que se revisa es de enorme conveniencia, pues va dirigida a establecer mecanismos que permitan al organismo lograr de los países el cumplimiento de sus obligaciones, pues en perjuicio del Fondo, que amenazaría con su extinción, y sobre todo, en detrimento de los intereses de los países que de él hacen parte, algunos estados miembros

han comenzado a registrar atrasos persistentes con la institución en el cumplimiento de sus obligaciones económicas.

Por lo demás, en caso de incumplimiento de alguna de sus obligaciones el país no se vería sujeto automáticamente a la expulsión de un organismo en cuyo seno ha intervenido activamente y del que siempre ha obtenido cooperación para sus proyectos, cuando la ha requerido; posibilidad de expulsión que en modo alguno preocupa a Colombia, toda vez que siempre ha sido un miembro cumplido con el Fondo.

5.3. Inconstitucionalidad del artículo 3º de la Ley 92 de 1993.

El artículo 3º de la Ley 92 de 1993, señala: “De acuerdo con las leyes que autorizan dar aportes y participaciones a las instituciones financieras multilaterales de carácter internacional, de las cuales Colombia es miembro, el Gobierno asignará los recursos con cargo al Presupuesto Nacional con el fin de cumplir los compromisos presentes y futuros.”

Dentro de los procedimientos y facultades señalados para el trámite de la ley aprobatoria de un tratado público internacional no aparece la inclusión de nuevas disposiciones, así estas tengan alguna relación con aquél.

Lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 92 de 1993 en materia presupuestal, excede la potestad legislativa del Congreso en esa materia, por cuanto está autorizando gastos de manera general, al punto que no sólo se asumirían aquellos que corresponden a la ejecución del Convenio Internacional objeto de revisión, sino igualmente, de todos aquellos gastos que podrían demandar el cumplimiento de los demás Convenios Internacionales que haya celebrado y celebre el Estado colombiano. Con ello se desconoce abiertamente los artículos 346 y 347 C.P., en cuanto no puede apropiarse partida alguna que no corresponda a un gasto anterior y particularmente reconocido.

El contenido de la norma cuestionada, de otra parte, constituye una determinación improcedente, que implica poner en movimiento competencias constitucionales y legales en materia presupuestal para las cuales existe todo un conjunto normativo que tiene señaladas claramente unas instancias de decisión, en cuanto al trámite que debe observarse para su aprobación (arts. 150-11, 154 Y 346 C.P.).

En efecto, el artículo 3º de la Ley 92 de 1993, como lo señala la Procuraduría General de la Nación, no tiene relación con el Fondo Monetario Internacional, ni con la Tercera Enmienda del Convenio que lo constituyo, pues lo que se establece es una facultad general y permanente otorgada al Gobierno Nacional para efectuar desembolsos a los organismos financieros internacionales a los cuales pertenece el país con cargo al presupuesto general de la Nación.

Las razones expuestas llevan a esta Corte a declarar constitucional la Enmienda en referencia, así como su ley aprobatoria, con excepción del artículo 3º de ésta que se declarará inexequible.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, previos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE La Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, adoptada el 28 de junio de 1990, y la Ley 92 de diciembre 14 de 1993, por medio de la cual se aprueba dicha Enmienda, salvo su artículo 3º que se declara INEXEQUIBLE.

SEGUNDO: Ordenar la comunciación de la presente decisión a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores, para los fines contemplados en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

NOTIFIQUESE, COPIESE, PUBLIQUESE, COMUNIQUESE AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y AL PRESIDENTE DEL CONGRESO, INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Fines que han sido objeto de modificaciones, tanto en la Primera Enmienda (Ley 2° de

1966), como en la Segunda Enmienda (Ley 17 de 1977)

2 Artículo XXVIII: "a) Toda propuesta para modificar este Convenio, ya sea que emane de un país, de un gobernador o del Directorio Ejecutivo, se comunicará al Presidente de la Junta de Gobernadores, quien la someterá a ésta. Si la Junta de Gobernadores aprueba la Enmienda propuesta, el Fondo preguntará a todos los países miembros, por medio de carta circular o telegrama, si aceptan la Enmienda propuesta. Si tres quintos de los países miembros cuyos votos sumen el ochenta y cinco por ciento de la totalidad de los votos aceptaran la enmienda propuesta, el Fondo certificará el hecho mediante una comunicación oficial dirigida a todos los países miembros.

c) Las enmiendas entrarán en vigor para todos los países miembros tres meses después de la fecha de la comunicación oficial, a menos que en la carta circular o telegrama se especifique un período más corto"

{p}