

C-485-93

Sentencia No. C-485/93

BANCO DE LA REPUBLICA-Facultades en materia Internacional

En ningún campo puede la ley ordinaria reducir o suprimir la facultad constitucional del Presidente de representar internacionalmente al Estado. No es esta una facultad sobre la que pueda disponer el Legislador, así ella se busque radicar en cabeza de entidades u órganos que en el marco de la Constitución y de la ley gocen de cierto grado de autonomía. No solamente se trata de una función que la Constitución atribuye con exclusividad al Presidente, sino que otra configuración diferente quebrantaría la característica de República unitaria que es nota esencial del Estado Colombiano. No pudiéndose adscribir – por medio de una ley ordinaria – al Banco de la República la función de representante del Estado ante los organismos financieros internacionales, sin violar los artículos 189-2, 121 y 136-1, no podría ella tampoco ser materia de la competencia de su Junta Directiva para los efectos de fijar criterios orientadores sobre su concreto ejercicio.

REF: Demanda N° D-263

Actora: Consuelo Quintero Maldonado

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 31 de 1992

Facultades del Banco de la República en materia internacional

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C. Octubre 28 de 1993

Aprobado por Acta N° 65

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Hernando Herrera Vergara y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez

Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 31 de 1992 “por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal del artículo 15 de la Ley 31 de 1992 es el siguiente:

LEY NUMERO 31 DE 1992

(diciembre 29)

“por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO IV

...

Artículo 15. Atribuciones en materia internacional. El Banco de la República será el representante del Estado en los distintos organismos financieros internacionales en los cuales haya hecho o haga aportes a su capital que se contabilicen como reserva internacional. El Gobierno y las demás autoridades del Estado, no podrán disponer de las reservas para propósitos diferentes. Así mismo el Banco de la República será canal de comunicación con los demás organismos financieros internacionales.

Parágrafo. La Junta Directiva fijará los criterios que deberán orientar las decisiones que adopte el Banco de la República cuando actúe como representante del Estado en los diferentes organismos financieros internacionales. Además, en tal condición deberá obrar en coordinación tanto con la política económica general como con la política internacional del Gobierno.

(Se subrayan las partes demandadas de la norma)

II. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República sancionó el 29 de diciembre de 1992 la Ley 31 “por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”.

2. En el capítulo IV de la Ley, relativo a la “Administración de las reservas internacionales y atribuciones en materia internacional”, se dispone en el artículo 15, que el Banco de la República actúa como representante del Estado en los distintos organismos en los cuales haya hecho o haga aportes a su capital que se contabilicen como reserva internacional. Además, el Banco servirá de canal de comunicación con los demás organismos financieros internacionales. En desarrollo de esta calidad, el Banco podrá llevar a cabo, con los organismos citados y con otras instituciones del exterior, las funciones que se deriven de su función de banca central o que faciliten las operaciones internacionales de pago y crédito. La Junta Directiva será el órgano encargado de fijar los criterios que guíen la actuación del

Banco como representante del Estado, parámetros que deberán estar en consonancia con la política económica e internacional del Gobierno.

3. La ciudadana Consuelo Quintero Maldonado tacha de inconstitucionalidad la atribución de la calidad de representante del Estado colombiano que se asigna al Banco de la República en la norma demandada, así como su función de canal de comunicación con los organismos financieros internacionales, dado que, en su opinión, la concesión de estas facultades es incompatible con el monopolio de que goza el Jefe de Estado en materia de relaciones internacionales, plasmado en el numeral segundo del artículo 189 de la CP, que dice:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa:

...

2o. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

En su concepto, la consagración de la república colombiana como unitaria, exige que el ejercicio de la “personalidad internacional” esté reservado al jefe de estado, y sea él “quien decide quién en su nombre lleva la representación de la república, vincula y obliga a la nación con otros Estados y con la comunidad internacional organizada”. Afirma que este es “el principio más firmemente establecido de la práctica constitucional colombiana”. Precisamente, indica, una de las funciones esenciales que le otorga el art. 189-2 al Presidente, es el de nombrar libremente a sus agentes para representar al Estado, sin hacer distinciones de la materia, tipo de entidad internacional, e independientemente de los aportes que se hayan hecho al capital de las mismas.

Un análisis de la distribución de competencias en materia de Relaciones internacionales, permite a la actora afirmar que la Constitución de 1991 es tajante en la distinción de las facultades que corresponden a las distintas ramas del poder público, especialmente a la legislativa y a la ejecutiva, en materia internacional, y que no permite una intromisión de una de las ramas en las funciones de la otra, pues, concluye, “la función de fijar criterios en el orden internacional es asunto que toca con las relaciones internacionales que siendo atributo

propio del jefe de estado no puede radicarse en cabeza de la Junta Directiva del instituto emisor sin violar la Constitución Política”.

4. Dentro del término de fijación en lista de la norma acusada, el Dr. Jorge Enrique Ibáñez Nájjar, obrando en su condición de apoderado especial del Banco de la República, presentó un escrito en defensa de la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 31 de 1992.

Como advertencia previa señala a esta Corporación que la actora no transcribió correctamente la expresión “con” prevista en el primer inciso de la norma, lo que a su juicio acarrea violación del Decreto 2067 de 1991. Igualmente, en su opinión, el segundo inciso de la norma acusada, que no se demandó, tiene una relación de unidad de materia con las partes impugnadas.

Procede posteriormente a reseñar el régimen constitucional y legal anterior a la expedición de la CP de 1991 en materias como las reguladas en la norma acusada. Concluye que las facultades cuestionadas, siempre han sido ejercidas por el Banco de la República en relación con el Fondo Monetario Internacional (Ley 96 de 1945, Ley 2 de 1969 y Ley 17 de 1977) y el Banco Internacional de Reconstrucción y de Fomento (BIRF) (Ley 76 de 1946).

Para regular las funciones del Presidente de la República y del Banco en relación con los Convenios Constitutivos del FMI y del BIRF, aquéllos celebraron un contrato, el 29 de enero de 1948, de conformidad con las autorizaciones conferidas por los artículos 2 y 3 de la Ley 76 de 1946, del cual se transcribe la cláusula primera, en la que se designa al Banco como representante del Gobierno Nacional ante el Banco de Desarrollo del Caribe y se lo reviste del carácter de canal de comunicación entre el país y dicho banco. Igual información aporta en relación con la Corporación Interamericana de Inversiones, con la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas.

Las normas de la Constitución de 1991, señala la defensa, en nada variaron la naturaleza y funciones del Banco de la República y, por el contrario, afirma, ratificaron el régimen legal vigente hasta entonces. Asevera que el Constituyente, partiendo de dicho régimen, elevó al Banco de la República a la categoría de órgano del Estado con rango constitucional, y lo clasificó como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen legal propio, con el objeto primordial de ejercer las funciones de banca central, como lo precisa el artículo 371 de la CP.

Sostiene que el propósito del Constituyente fue “definir genéricamente el objeto del Banco de la República, esto es, ejercer las funciones de banca central y, enunciar en la Carta Política únicamente las funciones básicas del Banco de la República para, que con fundamento en ellas, se entendería que el Banco cumpliría otras, complementarias, propias de la función genérica de banca central, como por ejemplo, la de hacer con cargo a las reservas internacionales que administra los aportes que le corresponden a la República de Colombia en determinados organismos financieros internacionales conforme a los Tratados o Convenios Constitutivos vigentes, a las leyes aprobatorias de los mismos y a los contratos celebrados con el Gobierno Nacional” (Folio 19 del escrito).

Lo anterior permite a la defensa demostrar que el artículo 15 de la Ley 31 de 1992 no priva en ningún caso al Presidente de la República del ejercicio de sus atribuciones en materia internacional, pues no pretende facultar al Banco para suscribir tratados o convenios o dirigir las relaciones internacionales. Las actuaciones de los delegados del Banco de la República se deben ceñir a los propósitos referidos en el artículo 371 de la CP. Cuando el Banco actúe como administrador de las reservas internacionales, es decir, realice operaciones con cargo a las reservas, representará al Estado colombiano. Igual sucederá para el caso de los Tratados vigentes y aprobados en los que se estipule que el Banco representa al Estado colombiano. Además, señala, las funciones internacionales del Banco no se cumplen a través de representantes diplomáticos, sino a través de organismos especializados, como lo señalan los actos constitutivos de los organismos financieros internacionales; hasta el punto en que se ordena a los miembros nombrar a los bancos centrales como sus depositarios. En otros ámbitos y materias, el Presidente de la República conserva íntegramente su facultad de dirigir las relaciones internacionales.

La actuación de los representantes del banco deberá ceñirse a los criterios que fije la Junta Directiva del Banco de la República, en su calidad de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del Estado, que deben coordinarse con la política económica e internacional definida por el Gobierno. En razón de lo anterior, concluye, no resultan procedentes los cargos formulados en la demanda contra la norma acusada.

5. El Señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar exequible el artículo 15 de la Ley 31 de 1992.

En primer término esboza el nuevo marco constitucional de las relaciones internacionales, de las facultades del Presidente en dicha materia y de la Banca Central. Prosigue su concepto reseñando las funciones y la incidencia del Presidente en el desarrollo y proyección del Banco de la República, que, como aprecia el Procurador,

“tiene unos marcos precisos, delimitados por la distribución de competencias y funciones de cada una de esas autoridades y la política económica general”.

“En virtud a esa separación funcional del ejercicio de las potestades económicas, la soberanía monetaria y la dirección de las relaciones financieras y económicas internacionales, cada uno de ellos desarrolla sus atribuciones y cumple sus objetivos, en forma autónoma pero siempre observando que por mandato constitucional debe existir una colaboración armónica, para la realización de los fines para los cuales han sido instituídas esas autoridades, lo cual presupone su encuadramiento en el contexto de la normatividad superior y además en las estrategias económicas internas y externas determinantes del modelo económico imperante” (Folio 12 del concepto fiscal).

Pasa el Señor Procurador a indicar cómo cumple cada una de las autoridades mencionadas las funciones asignadas:

“5.1. El Presidente de la República como Jefe de Estado es el supremo director de las Relaciones Internacionales, con base en esa facultad y en relación con el asunto sub examine, ejerce la dirección de la cual se deriva la atribución de celebrar y suscribir tratados y convenios constitutivos de organismos internacionales, así como las modificaciones que se introduzcan al respecto. Desde luego, no solo es quien suscribe esos convenios mediante los cuales el Estado adquiere obligaciones y derechos, sino que debe por intermedio de sus Ministros, presentarlos ante el Congreso para su aprobación.

A continuación cita los convenios constitutivos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en los que se dispone que los países participantes estarán representados en esas organizaciones a través de sus bancos centrales. También en las leyes aprobatorias de dichos convenios, se autoriza tanto al Gobierno Nacional como al Banco de la República, para celebrar los contratos a que haya lugar en desarrollo del objeto de los mencionados instrumentos internacionales.

“5.2. Por su parte, el Banco de la República, como organismo rector de la política monetaria, cambiaria y crediticia, en especial como administrador de las reservas internacionales, ha sido el encargado y lo será, de hacer los aportes de capital que corresponden a Colombia en la constitución de organismos financieros internacionales; el depositario de las disponibilidades de los organismos financieros internacionales en los que participe Colombia; atribuciones de las cuales se deriva natural y constitucionalmente la de representar al Estado en esa clase de organismos internacionales en los cuales haya hecho o realice aportes a su capital que se contabilicen como reserva internacional. Por supuesto se trata de una atribución directamente relacionada con la de ser agente fiscal del Gobierno y por ende, o al menos, complementaria a la básica de administrar las reservas internacionales.

“Igualmente, es apenas lógico y jurídico que el Banco de la República sea el canal de comunicación con los demás organismos financieros internacionales, función complementaria a las que cumple como banco central y relacionada con el objeto social y los fines para los cuales ha sido instituída esa Entidad estatal”.

Con base en las anteriores consideraciones, el Procurador concluye que los cargos de la demanda carecen de fundamento. En efecto, explica, la competencia otorgada al Banco de la República para actuar en representación del Estado y condicionada a ser ejercida en los organismos financieros internacionales en los que el Estado colombiano haya hecho o haga aportes que se contabilicen como reserva internacional, no significa en modo alguno usurpación de las atribuciones del Presidente de la República en materia internacional, pues la norma no autoriza al Banco para dirigir o ejercer paralelamente las relaciones internacionales, o celebrar o suscribir convenios internacionales. Por el contrario, anota, la representación legal asignada al Banco constituye un simple desarrollo de sus funciones propias de banco central y administrador de las reservas internacionales, que “no se traduce en habilitación legal para sustituir la presidencial de dirigir las relaciones internacionales de Colombia”.

Tampoco encuentra vicio de inconstitucionalidad a la atribución al banco de la función de servir de canal de comunicación de la Nación con los organismos internacionales, porque, ella no compromete la dirección de las relaciones internacionales, como quiera que no hace parte de la esencia del manejo presidencial de las mismas. En lo que respecta a la facultad de la Junta Directiva del Banco para fijar los criterios que debe adoptar el Banco cuando

actúe como representante del Estado, afirma: “no sólo está condicionada a que se coordine tanto con la política económica general como con la política internacional del Gobierno, sino que además éste incide en la adopción de tales decisiones, por intermedio de su Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien preside la Junta e indirectamente a través de los cinco miembros que designa para integrar ésta. De tal suerte que la determinación de esos criterios, no podrá hacerse de manera aislada e inconsulta con el Gobierno, por las condiciones precisas que impone el parágrafo en cuestión para el ejercicio de esa facultad”, y además no sustituye la función presidencial de dirigir las relaciones financieras internacionales.

Por último, solicita a esta Corte establecer la unidad normativa entre el texto normativo demandado y el artículo 31 de la misma ley, en atención a que el inciso segundo del mismo no fue demandado en esta oportunidad, y declarar la exequibilidad de la totalidad del precepto.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

En los términos del artículo 241-4 de la CP, esta Corporación es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad. En efecto, el artículo 15 acusado forma parte de la Ley 31 de 1992, expedida por el Congreso de la República.

El problema constitucional

1. La concesión legal de atribuciones en materia internacional al Banco de la República – representar al Estado en los organismos financieros internacionales en los cuales los aportes a capital se hayan efectuado con cargo a las reservas internacionales; servir de canal de comunicación con los mismos; fijar a través de su junta directiva los criterios que deberán orientar sus decisiones cuando obre en el mencionado carácter -, a juicio de la demandante, vulnera el artículo 189, numeral 2 de la CP.

El Presidente – como director de las relaciones internacionales en todos los ámbitos – mediante la designación de sus agentes, advierte la actora, decide “quien en su nombre lleva la representación de la República, vincula y obliga a la nación con otros estados y con la

comunidad internacional organizada”, inclusive para los efectos de señalar el órgano oficial de comunicación. De otra parte, a esa calidad se remite la atribución del Presidente de definir sin la mediación de ningún otro órgano la política internacional del país.

2. El apoderado del Banco de la República sostiene que las anotadas atribuciones lejos de significar la virtual suplantación del Jefe del Estado en el manejo de las relaciones internacionales, se derivan de las funciones que le han sido otorgadas en virtud de los tratados constitutivos de los diferentes organismos financieros internacionales, los que en su oportunidad, en el marco de la Constitución y la Ley, fueron celebrados por aquél y aprobados por el Congreso. Aparte de su consagración internacional, las cuestionadas atribuciones, expresa el apoderado, pueden considerarse complementarias de la básica de administrar las reservas internacionales asignada por la Constitución (Art. 371) al Banco de la República, más aún si se tiene en cuenta que tales atribuciones se ejercen respecto de organismos en los cuales el país ostenta la calidad de socio o de miembro con base en los aportes sufragados con cargo a la reservas de las que es titular el Banco.

3. El Procurador General de la Nación analiza las funciones conferidas al Banco de la República y rechaza que ellas, por su origen – tratados suscritos por el Presidente y aprobados por el Congreso – y circunscrito alcance, puedan sustituir o limitar la facultad constitucional del Presidente de dirigir las relaciones internacionales, la que se mantiene incólume. En su concepto, las competencias concedidas por la ley acusada guardan afinidad con las atribuciones constitucionales del Banco en lo tocante a la administración de las reservas internacionales y al agenciamiento fiscal del Gobierno.

4. La tesis de la demandante supone que las relaciones exteriores del país configuran un plano en el que se proyecta de manera exclusiva e integral la potestad presidencial, de modo que las únicas actuaciones que allí cuentan son las suyas propias y las de sus agentes.

Quienes defienden la constitucionalidad de la ley no impugnan esta tesis. Por el contrario, la secundan cuando esgrimen el argumento de la previa consagración de las atribuciones internacionales del Banco de la República en los tratados suscritos por el país. En últimas los tratados responden a la voluntad del Jefe del Estado. Si el Banco dispone de las anotadas facultades ello obedecería a la libre decisión de quien en cada momento dirige las relaciones internacionales. En estricto rigor la idea que se expone abonaría la inconstitucionalidad de la

norma acusada. De acuerdo con su lógica las competencias confiadas al Banco de la República en el ámbito internacional deben figurar en los tratados y no en las leyes de la República.

El segundo argumento que se enfila contra la tesis de la demandante es el relativo a la afinidad o conexidad de las tareas asignadas con las funciones básicas de la administración de las reservas internacionales y el agenciamiento fiscal del gobierno. Es evidente que de los instrumentos de concentración, administración y manejo de las reservas internacionales y de las consiguientes operaciones de compra, venta, e inversión de divisas y demás activos que se contabilicen como reservas internacionales, no puede edificarse sin más la función de representar al Estado en los organismos financieros internacionales. De la mera adquisición o titularidad de un activo susceptible de ser tenido en cuenta como reserva, puede surgir de acuerdo con las normas nacionales e internacionales los derechos y cargas inherentes a su dominio y en consonancia con su naturaleza, pero en modo alguno una posición representativa del Estado. En fin, las funciones del Banco de la República como agente fiscal, comprenden principalmente su intervención en la contratación de créditos externos e internos y en las operaciones de colocación y administración de títulos públicos. No se concibe que a través del agenciamiento fiscal el gobierno pueda delegar una competencia constitucional en el campo de las relaciones exteriores.

5. La tesis que postula la exclusividad en el manejo y dirección de las relaciones internacionales por parte del Presidente de la República no ha sido, pues, frontalmente refutada en los escritos impugnatorios de la demanda. Esta Corte establecerá si las relaciones internacionales – como lo entiende la demandante – corresponden exclusiva e integralmente a la proyección de la potestad presidencial en esta materia, o, si ellas admiten una configuración distinta que no se agote en el simple despliegue de la atribución presidencial.

Las relaciones internacionales del país como momentos y formas del proceso de estar en el mundo

6. Contrasta la visión de la demandante que visualiza las relaciones internacionales como el universo de las actuaciones del ejecutivo, con la concepción que de las mismas trae la Constitución como proceso de internacionalización (CP art. 226).

La sociedad colombiana no se concibe aislada del mundo. Ella está sujeta a influencias y a fuerzas externas y, al mismo tiempo, pretende conservar su individualidad y actuar sobre el exterior. Su supervivencia como grupo humano organizado depende en alto grado del tipo de relaciones que establezca con su entorno. De ahí que el Estado deba promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Una pauta adecuada de interacción con el exterior requiere permanentemente cierto nivel de conocimiento, determinación de metas y empleo de estrategias.

Sin duda alguna la más alta responsabilidad en el ámbito de las relaciones internacionales corresponde al Presidente que suscribe los tratados y al Congreso que los aprueba. La adquisición de derechos por el Estado y la correlativa asunción de obligaciones regidas por el derecho internacional, se generan básicamente a partir del ejercicio de las atribuciones constitucionales concedidas a dichos órganos.

Sin embargo, la suscripción de tratados no es más que el momento inicial del proceso de internacionalización del país, que gracias a esas vinculaciones entra en contacto con el mundo exterior y pone en movimiento personas y capitales y, en general, conductas de variada naturaleza por parte de sujetos públicos y privados de las diferentes naciones e instituciones internacionales.

Tradicionalmente, cuando ha sido necesario, el Presidente ha apelado a sus agentes con el objeto de ejercer derechos y cumplir obligaciones derivadas de los compromisos internacionales del país. La internacionalización puede en muchas áreas sustentarse de acuerdo con este esquema. Sin embargo, en otras es preciso incorporar en determinadas fases del proceso de internacionalización del país, personas y entidades, que no necesariamente tienen el carácter de agentes del Presidente, pero cuya presencia es reclamada por los mismos tratados o exigida por la conveniencia nacional con el objeto de deducir más beneficios para el país en el contexto de una determinada situación internacional (CP art. 226). De hecho la complejidad de las relaciones internacionales, los conocimientos especiales que demanda el análisis de los flujos de información y la adopción de decisiones, entre otros factores, ha llevado a los estados contemporáneos a abandonar la idea de las relaciones internacionales como espacio librado al exclusivo e integral control del

respectivo Jefe del Estado a quien, desde luego, se reconoce su papel de dirección en la materia, pero con el concurso, apoyo y participación de las unidades estatales cuya actuación, en ciertas etapas del proceso de internacionalización, permita asegurar no sólo el cabal cumplimiento de los compromisos internacionales sino también el fortalecimiento de la posición internacional del país.

En los asuntos relativos a las relaciones con los organismos financieros internacionales, como se precisará a continuación, los más importantes tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Congreso, han previsto la participación del Banco de la República en su carácter de entidad especializada en una cualquiera de las fases posteriores de su ejecución. lo anterior no ha significado mengua de las facultades propias del jefe del estado, pues la actuación del Banco se ha originado en su propia voluntad y, de otra parte, ella se ha reservado para un momento ulterior al de la asunción del compromiso internacional respectivo, amén del cometido puramente técnico asignado a la entidad. En suma, la internacionalización financiera del país no ha sido ajena a la preservación del primado del Presidente en la dirección y manejo de las relaciones internacionales y a la necesidad de dotar esa presencia de un sólido y permanente apoyo técnico.

Relaciones internacionales financieras e intervención del Banco de la República

7. El siguiente cuadro es suficientemente ilustrativo de la actual participación que los tratados internacionales suscritos por Colombia – constitutivos de organismos financieros internacionales – reservan al Banco de la República.

TRATADOS Y LEYES

APROBATORIAS

FUNCIONES ADSCRITAS AL BANCO EN LOS CONVENIOS, LEYES APROBATORIAS

Y OTRAS LEYES INTERNAS

REPRESENTANTE

CANAL DE
COMUNICACION
DEPOSITARIO
DE ACTIVOS
Y RESERVAS
RESPONSABLE
DEL PAGO
DE APORTES
DESIGNACION
DE
DIGNATARIOS

1. Acuerdo sobre el Fondo Monetario Internacional, FMI

(Ley A. 96/45 y

leyes

2/69, 17/77 y

Ley 76/46*)

X

(Acuerdo art. 5, sección 1,

Ley 17/77, art. 5

y Ley 76/46,

art. 2b)

X

(Acuerdo art. 13,

sección 2a,

Ley 17/77, art. 12

y Ley 76/46,

art. 2c)

X

(Ley 76/46,

art. 2a)

X

(Ley 76/46,

art. 2d)

2. Acuerdo sobre el Banco

Internacional
de
Reconstrucción
y Fomento, BIRF
(Ley A. 76/46)

X
(Acuerdo art. 3,
sección 2
y Ley 76/46,
art. 2b)

X
(Acuerdo art. 5, sección 11
y ley 76/46,
art. 2c)

X

art. 2a)

X

(Ley 76/46,

art. 2d)

3. Convenio

Constitutivo de la Corporación

Financiera Internacio-

nal, CFI

(Decreto Legislativo

1457/56 y

Ley 141/61**))

X

(D 1457/56,

art. 3 y

Ley 141/61,

art. 1)

X

(Convenio

art. 4,

sección 10,

D 1457/56,

art. 3c

y Ley 141/61,

art.1)

X

(Convenio

art. 4,

sección 9,

D 1457/56,

art. 3b y

Ley 141/61,

art.1)

X

(D 1457/56,

art. 3a y

Ley 141/61,

art.1)

TRATADOS Y LEYES

APROBATORIAS

FUNCIONES ADSCRITAS AL BANCO EN LOS CONVENIOS, LEYES APROBATORIAS

Y OTRAS LEYES INTERNAS

REPRESENTANTE

CANAL DE

COMUNICACION

DEPOSITARIO

DE ACTIVOS

Y RESERVAS

RESPONSABLE

DEL PAGO

DE APORTES

DESIGNACION

DE

DIGNATARIOS

4. Convenio

Constitutivo del

Banco Interamericano de Desarrollo

(Ley A. 102/59 y

leyes 136/59, 44/68, 38/71, 8/72,

15/77)

X

(Ley 136/59,

art. 4)

X

art. 14,

sección 4,

y Ley 136/59,

art. 4)

X

(Ley 136/59,

art. 4)

X

(Ley 136/59,

art. 4)

5. Convenio

Constitutivo de la

Asociación

Internacional de

Fomento, AIF

(Ley A. 18/61)

X

(Ley 18/61,

art. 2)

X

(Ley 18/61,

art. 3)

X

(Convenio art. 6

sección 9 y

Ley 18/61,

art. 2b)

X

art. 2a)

X

(Ley 18/61,

art. 3)

6. Convenio que establece el Banco de Desarrollo del Caribe

(Ley A. 55/73)

X

(Ley 55/73,

art. 2)

X

(Convenio

art. 37-2,

y art. 2,

Ley 55/73)

X

(Ley 55/73,

art. 2)

7. Convenio

Constitutivo de la Corporación

Interamericana de

Inversiones,

CII

(Ley A. 22/86 y

D Regl. 2380/86)

X

(D 2380/86,

art. 2d)

X

(D 2380/86,

art. 1)

X

(D 2380/86,

art. 2e)

X

(D 2380/86,

art. 2a)

8. Convenio

Constitutivo de la

Corporación Andina

de Fomento, CAF

(Ley A. 103/68 y

Ley 60/89)

X

(Ley 60/89,

art. 2)

X

(Ley 60/89,

art. 4, inc. 2)

X

(Ley 60/89,

art. 1)

TRATADOS Y LEYES

APROBATORIAS

FUNCIONES ADSCRITAS AL BANCO EN LOS CONVENIOS, LEYES APROBATORIAS

Y OTRAS LEYES INTERNAS

REPRESENTANTE

CANAL DE

COMUNICACION

DEPOSITARIO

Y RESERVAS

RESPONSABLE

DEL PAGO

DE APORTES

DESIGNACION

DE

DIGNATARIOS

9. Convenio para
el establecimiento
del Fondo
Latinoamericano
de Reservas
(Ley A. 47/90)

X

(Convenio,
art. 39)

* La Ley 76 de 1946, aprobatoria del BIRF, extendió estas atribuciones del Banco de la República en relación con el FMI.

** La Ley 141 de 1961, por medio de su artículo 1º, adoptó como legislación permanente los Decretos Legislativos dictados con invocación del art. 121 de la CP/1886, desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de julio de 1958.

8. Si se tiene presente el objeto de cada uno de los organismos financieros internacionales de los cuales Colombia es miembro: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Corporación Financiera Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociación Internacional de Fomento, Banco de Desarrollo del Caribe, Corporación Interamericana de Inversiones, Corporación Andina de

Fomento, Fondo Latinoamericano de Reservas, no es difícil plantear su afinidad con el objeto propio y las operaciones del Banco de la República. Por esta razón el esquema tradicional de la intervención convencional de los agentes diplomáticos para cumplir las funciones señaladas en el apartado anterior fue desechado y, en su lugar, se prefirió confiar tales tareas a los distintos bancos centrales de los países miembros, considerados por su naturaleza, objeto e idoneidad técnica, más aptos para ese cometido. La opción de la cual son prueba los diferentes tratados refleja la anuencia de los órdenes internacional y nacional sobre la conveniencia de adscribir las indicadas funciones a los bancos centrales de los países signatarios.

9. Las funciones encomendadas al Banco de la República en virtud de las leyes aprobatorias de los tratados constitutivos de los organismos financieros internacionales, presuponen la previa suscripción del tratado de acuerdo con las normas internas y las que rigen en el ámbito internacional.

En este orden de ideas, puede afirmarse que en el campo de las relaciones financieras internacionales a los órganos superiores del Estado – Presidente como director de las relaciones internacionales – y Congreso – como instancia interna para su aprobación – compete constitucionalmente adoptar la decisión primaria e inicial de incorporar al país a dicho campo y determinar negocialmente las obligaciones y derechos que de ella se derivan, así como la de establecer los medios e instrumentos indispensables para su cumplimiento y ejercicio.

El proceso de internacionalización del país en esta área específica de las relaciones internacionales demanda y reconoce el papel protagónico que desempeña el Presidente, quien libremente lo pone en movimiento y a cuya decisión primaria, fundacional, constitutiva y de inserción originaria éste responde. Las funciones asignadas al Banco no pueden desconocer el indicado presupuesto y tienen por ello carácter consecuencial, aplicativo y derivado, inscribiéndose en una fase posterior del proceso de internacionalización relativa al desarrollo y ejecución técnica de los acuerdos ya contraídos en la que la posición y conveniencia del país reclama la intervención del Banco de la República.

10. El reconocimiento de un espacio en las relaciones financieras internacionales al Banco de la República y cuya naturaleza es meramente consecuencial, applicativa y derivada, no se

desprende necesariamente de sus facultades constitucionales ni de su órbita de autonomía. Ellas sencillamente se deducen de la decisión suprema adoptada por el Presidente de la República y el Congreso reflejada en los tratados y fundada en consideraciones de conveniencia pública. A este respecto poderosas razones militan en favor de asegurar que en los mencionados tratados constitutivos de organismos financieros internacionales pueda tomar parte en su funcionamiento el Banco de la República. En efecto, tales organismos proveen a los bancos centrales de sus países miembros canales y medios necesarios y útiles para desenvolverse en el mercado internacional – principalmente en lo que se refiere a la existencia de un sistema multilateral de pagos, líneas de crédito, recursos para corregir desequilibrios temporales de las balanzas de pagos, compras y ventas de divisas etc. – y, por esta vía, cumplir las funciones básicas señaladas en los ordenamientos internos. El uso cotidiano o coyuntural del conjunto de estas facilidades, se convierte en últimas en la razón de ser de la vinculación del país al organismo financiero que lo suministra y su utilización, que opera en el marco de las disposiciones de un tratado en vigor, no es objeto de negociación diplomática sino de actualización de sus reglas a través de los procedimientos y conductos previstos en el mismo.

La connotación técnica y puramente ejecutiva de las tareas que los tratados vigentes le confían al Banco de la República en el contexto de los organismos financieros internacionales, se explica por el obligado carácter consecuencial, derivado y aplicativo de sus funciones que, en este caso, se limitan a hacer uso de los medios que los organismos financieros internacionales ponen a disposición de los países miembros y a intervenir dentro de su organización, de acuerdo con lo previsto en sus estipulaciones, a fin de coadyuvar a su administración y dar cumplimiento a las obligaciones asumidas.

11. La norma acusada, lejos de circunscribir la actuación del Banco de la República en el escenario internacional, a una función técnica y subordinada a la facultad que la Constitución le atribuye al Presidente como Jefe del Estado (CP art. 189-2), lo reviste del carácter de representante del Estado ante los organismos financieros internacionales en los que se hayan hecho aportes que se contabilicen como reserva. Pasa por alto la disposición legal que en el campo internacional el Estado Colombiano se hace presente por conducto de su Presidente quien puede “nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

Justamente, en los tratados internacionales a los que se ha hecho alusión, el Presidente en ejercicio de sus facultades constitucionales propias ha tenido a bien disponer conjuntamente con las otras partes, que el Banco de la República pudiera desempeñar ciertas funciones de orden técnico inherentes a la ejecución de esos instrumentos. La disposición demandada, omite toda consideración a la necesaria intervención del Presidente y, por el contrario, da por supuesta con carácter general su anuencia a la delegación intemporal de una función constitucional que le pertenece.

El dato que puede extraerse de diversos instrumentos internacionales relativo a las tareas que allí se encargan al Banco de la República, pone de presente que éstas exhiben en su generalidad una connotación eminentemente técnica y que esa atribución se ha originado en la propia voluntad del Presidente que los ha suscrito. No puede, en consecuencia, derivarse de la participación contingente que los tratados le reconocen al Banco de la República, una genérica y primaria calidad suya como representante del Estado así sea en el ámbito de los organismos financieros internacionales en los que haya efectuado aportes con cargo a las reservas.

En ningún campo puede la ley ordinaria reducir o suprimir la facultad constitucional del Presidente de representar internacionalmente al Estado. No es esta una facultad sobre la que pueda disponer el Legislador, así ella se busque radicar en cabeza de entidades u órganos que en el marco de la Constitución y de la ley gocen de cierto grado de autonomía. No solamente se trata de una función que la Constitución atribuye con exclusividad al Presidente (CP art 189-2), sino que otra configuración diferente quebrantaría la característica de República unitaria que es nota esencial del Estado Colombiano (CP art. 1).

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto la Sala Plena de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

Declarar INEXEQUIBLE el inciso primero del artículo 15 de la Ley 31 de 1992, así como su párrafo.

COPIESE, COMUNIQUESE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y
ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)