

MIGUEL EDUARDO REYES SANCHEZ, nació en Santo Domingo el 22 de marzo de 1966. Realizó sus estudios de primaria y secundaria en el Colegio Dominicano de la Salle. Se graduó de *Licenciado en Derecho, "Cum Laude"*, en la *Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña*; y recientemente ha cursado estudios en el *Center for Financial Engineering in Development (CFED)* y *American University de Washington, D. C.* sobre *Privatización*.

El Lic. Reyes Sánchez ha desempeñado altas funciones en el sector público, entre las que cabe destacar: *Secretario de Primera Clase adscrito a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, en funciones en la Oficina del Ceremonial del poder ejecutivo, Presidencia de la República. Abogado ayudante de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Abogado Adscrito de la consultoría Jurídica del Banco Central de la República Dominicana.* En el año de 1988 formó parte de la Misión Especial de la República Dominicana a los Actos conmemorativos del 77 Aniversario de la República de China, Taiwan.

Miguel Eduardo Reyes Sánchez se ha destacado en el ejercicio docente, *impartiendo cátedra en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña* de las siguientes materias: Principios Generales del Derecho, Régimen Jurídico de la Moneda y la Banca, contratos Bancarios, Análisis de Textos Jurídicos y Principios de Derecho Comercial. Actualmente imparte como titular la materia Derecho Fiscal de los Negocios.

Dentro de las actividades culturales, ha publicado dos libros de poemas: *Siluetas de Recuerdos* y *En el Jardín de la Soledad*. Asimismo, ha recibido varias distinciones por su quehacer literario, siendo investido con el Premio Seikio a la Cultura por la Soka Gakkai International en Japón.

Actualmente se desempeña como *Jefe de la División de Asuntos Jurídicos Cambiarios del Banco Central de la República Dominicana*.

LA NECESIDAD O NO DE SOMETER AL CONGRESO NACIONAL LOS ACUERDOS CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Miguel E. Reyes Sánchez

I. Introducción

La firma de la Carta de intención por las autoridades correspondientes de un país miembro del Fondo Monetario Internacional solicitando acogerse a uno de los Programas de Derechos de Giro de ese organismo, siempre ha promovido el surgimiento de interesantes polémicas jurídicas en cuanto a la necesidad o no de que sean sometidos al Congreso Nacional de las naciones involucradas.

La República Dominicana no ha sido una excepción. En años pasados experimentados juristas han esbozado, en una polémica pública, diversas teorías antagónicas justificando sus posiciones, pero partiendo en su mayoría de la premisa errónea de calificar jurídicamente los Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional como empréstitos.

II. Naturaleza Jurídicas de los Acuerdos de Derechos de Giro.

El Profesor Henry Capitant, en su Vocabulario Jurídico, define el Préstamo como un "Contrato por el cual una persona entrega a otra una cosa mueble que le pertenece (cuerpo cierto o cosa determinada sólo por su género) para que se sirva de ella con cargo de restitución".

Asimismo, los Profesores Mazeaud en sus Lecciones de Derecho Civil establecen que "el préstamo es un Contrato Sinalagmático Imperfecto; porque, en el momento de sus formación, no se origina ninguna obligación con cargo al prestador". Por otra parte, advierten como efectos principales del Contrato de Préstamo de Dinero, las obligaciones con cargo al Prestatario de reembolsar el capital prestado y el pago de los intereses estipulados al vencimiento fijado; sin establecer, como contrapartida ninguna obligación positiva a cargo del prestador.

Partiendo de las definiciones, características y naturaleza jurídica del Préstamo ya estudiadas, es oportuno establecer las diferencias jurídicas correspondientes

*) Presentado en el Coloquio Jurídico de la Oficina Russin, Vecchi & Heredia Bonetti en fecha 6 de enero de 1993.

que demostrarán claramente que los Acuerdos de Derechos de Giro con el Fondo Monetario Internacional, no constituyen de manera alguna empréstitos.

Los Acuerdos de Derechos de Giro son operaciones "sui géneris", que consisten en un intercambio de monedas mediante el cual el Fondo Monetario Internacional le da al país miembro moneda fuerte y el país miembro se la cambia por su moneda nacional, con el compromiso de reconvertirla posteriormente para recomprar las tenencias que detente el fondo en su moneda.

El acápite b del Artículo XXX del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional define como Acuerdo de Derechos de Giro "una decisión del Fondo Monetario mediante la cual se asegura a un país miembro que podrá efectuar compras a la Cuenta de Recursos Generales de conformidad con los términos de la decisión durante un plazo determinado y hasta una suma específica".

La primera diferencia que se advierte entre los Acuerdos de Derechos de Giro y el Préstamo, nace de las mismas definiciones de los Profesores Henry Capitant y Mazeaud cuando establecen como principal efecto del préstamo la restitución de la cosa prestada, lo cual no ocurre con los Acuerdos de Derechos de Giro.

En el caso de esos Acuerdos no existe una cosa prestada, ya que en la primera parte de la operación se trata de un canje de divisas; es decir, jurídicamente se trata de una compra de una moneda por otra. Esta operación se efectúa entre el Fondo Monetario Internacional y el país miembro.

Posteriormente, de acuerdo al acápite b de la Sección Séptima del Artículo V del Convenio Constitutivo del Fondo, se espera del país miembro que le haya vendido su moneda al Fondo Monetario Internacional que recompre, a medida que mejore su posición de balanza de pagos y de reserva, las tenencias del Fondo en la moneda originada por esa operación.

De igual manera, el citado artículo dispone en su parte infine que el país miembro deberá efectuar la recompra en caso de que el Fondo, de conformidad con las normas que sobre recompras adopte, exponga al país miembro que debe recomprar esas tenencias en vista de la mejora de su posición de balanza de pagos y reservas. En este caso, hay que hacer la distinción del anterior, ya que es el Fondo Monetario Internacional quien exige la recompra al país miembro, cuando éste no realiza la reconversión esperada al haber mejorado su balanza de pagos.

En ese orden ha quedado claramente demostrado que no se trata de la restitución de una cosa prestada; estamos en presencia de un mecanismo especial con pautas definidas en el Convenio Constitutivo del Fondo, mediante el cual se establece la manera en que se realizará un intercambio de monedas recíprocamente en virtud de un Acuerdo de Derechos de Giro.

Una segunda diferencia se encontraría en que el préstamo es un Contrato Sinalagmático Imperfecto, ya que no se origina en su formación ninguna obligación por parte del prestador y en los Acuerdos de Derechos del Giro ambas partes tienen obligaciones recíprocas, una vez la Junta de Directores Ejecutivos

del Fondo aprueben la Carta de Intención, el Memorandum Técnico de entendimiento y el Informe preparado por el personal técnico del Fondo en cuanto a la solicitud del país miembro y autorice el giro de los fondos.

La ejecución de esos giros, que podrán llegar hasta la suma específica aprobada, se efectuará por parte el Fondo Monetario Internacional, mediante el canje de divisas de moneda fuerte o Derechos Especiales de Giro a cambio de la moneda nacional del país miembro, el cual se obliga a observar los objetivos y políticas enunciadas en la Carta de Intención y el Memorandum Técnico.

Asimismo, de acuerdo a los acápite a y b de la Sección Séptima del Artículo V, antes citadas, el país miembro tendrá el derecho de recomprar en cualquier momento o el Fondo le exigirá la recompra, cuando juzgue la mejora de su posición de balanza de pagos. Esto así, también refleja la obligación de ambas partes, ya que el Fondo Monetario Internacional tendría la obligación de vender las tenencias que detente en la moneda nacional de un país miembro en cualquier momento que ese país lo juzgue conveniente, el cual tendrá la obligación de desembolsar moneda fuerte para recomprar su moneda. De igual forma, si la balanza de pagos del país miembro mejora su situación, éste tendrá la obligación, a requerimiento del Fondo, de recomprar su moneda, teniendo el Fondo Monetario Internacional la obligación de entregar la cantidad correspondiente al valor recomprado en la moneda nacional del país miembro. Por lo tanto, no hay lugar a dudas que al existir obligaciones recíprocas estamos en presencia de un Contrato Sinalagmático Perfecto.

La tercera diferencia importante de destacar, se encuentra en que uno de los efectos del Préstamo de Dinero, con cargo al prestatario, según la definición de los hermanos Mazeaud, es el pago de los intereses estipulados al vencimiento fijado; en cambio, en el caso de los Acuerdos de Derechos de Giro, éstos no generan intereses.

En la Sección 4 del Artículo III del Convenio Constitutivo del Fondo se estatuye que "El Fondo aceptará de todo país miembro, en sustitución de la parte de la moneda de dicho país que se mantenga en la Cuenta de Recursos Generales y que a juicio del Fondo no sea necesaria para sus operaciones o transacciones, pagarés u obligaciones similares emitidas por el país miembro o por la depositaria que éste haya designado de conformidad con la Sección 2 del Artículo XIII. Esos efectos no serán negociables ni devengarán interés y serán pagaderos a la vista según su valor nominal mediante la cuenta que el Fondo mantenga en la depositaria designada..."

En cuanto a su naturaleza jurídica, los Acuerdos de Derechos de Giro no podrán considerarse como empréstitos, ya que no existe un documento de crédito como letra de cambio o pagaré para sustentar esa operación; sino que esos efectos son pagaderos a la vista según su valor nominal, lo cual equivale a dinero en efectivo.

En consecuencia, hay que hacer la salvedad de que los pagarés a que se refiere

el Convenio Constitutivo del Fondo no provienen de ninguna operación de crédito; constituyen, tal y como lo expresa su artículo III, un sustituto de la cuota que el país debe abonar al Fondo en pesos dominicanos, en el caso de la República Dominicana.

III. Legislación Nacional Vigente sobre los Acuerdos de Crédito.

La legislación nacional vigente sobre los Acuerdos de Crédito Público está compuesta por diversas disposiciones legales enmarcadas en la Constitución de la República, en Leyes Adjetivas y en Convenios Internacionales debidamente ratificados por el Congreso Nacional.

A. Constitución de la República:

En cuanto a las disposiciones consagradas en la Constitución de la República, es de sumo interés analizar los incisos 13, 14 y 15 del Artículo 37 de la Sección V de nuestra Carta Magna, en lo relativo a las atribuciones del Congreso Nacional.

Partiendo de la premisa demostrada de que los Acuerdos de Derechos de Giro no constituyen empréstitos, el inciso 13 del Artículo 37 de la Constitución de la República, es una disposición inaplicable a dichos acuerdos, en la medida en que dá atribuciones al Congreso Nacional para "autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo.

En cuanto al inciso 14 del mismo Artículo, que se refiere a la facultad del Congreso para "aprobar o desaprobar los Tratados y Convenciones Internacionales que celebre el Poder Ejecutivo", es importante la realización de ciertas puntualizaciones jurídicas para establecer que los Acuerdos de Derechos de Giro no constituyen convenios Internacionales, pero si que se realizan al amparo de uno ya aprobado por el Congreso Nacional.

El Congreso Nacional sancionó, en virtud de ese inciso 14, los Acuerdos suscritos por la República Dominicana en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods el día 22 de julio de 1944, mediante la Ley No. 1071 de fecha 28 de diciembre de 1945, (G. O. No. 6406 del 4 de marzo de 1946), ratificó la Segunda Resolución adoptada por la Junta Monetaria en fecha 12 de septiembre de 1968, mediante la Resolución No. 360 de fecha 26 de septiembre de 1968 (G. O. No 9103 del 2 de octubre de 1968) y aprobó la modificación al convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional suscrito en la referida Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas, mediante la Ley No. 761 del 12 de abril de 1978 (G. O. 9467).

En la República Dominicana, de acuerdo con todos estos Convenios Internacionales citados debidamente ratificados por el Congreso Nacional, se le otorgó fuerza de Ley al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacio-

nal, como a sus enmiendas. Por lo tanto, los Acuerdos de Derechos de Giro aprobados o en vía de aprobación por el Fondo Monetario Internacional no deben ser sancionados por las Cámaras Legislativas en virtud de que no se trata de un Convenio Internacional; sino de una operación que es un efecto de las disposiciones del Convenio Constitutivo ya aprobado mediante el cual se rigen las relaciones de todos los países miembros del Fondo Monetario Internacional con dicho Organismo.

El doctor Joseph Gold, ex-Consultor Jurídico General y ex-Director del Departamento Jurídico del Fondo Monetario Internacional, señala de una manera muy precisa que "el Acuerdo de Derecho de Giro no es un Convenio Internacional, y por lo tanto, no tiene ninguno de los efectos jurídicos internos de un Convenio Internacional. No hace falta adoptar medidas para darle fuerza de ley en los países que las requieren para que los trabajos tengan vigor en su territorio".

En relación a la atribución congresional que dispone el inciso 15 del Artículo 37 de la Constitución de la República de "legislar cuanto concierne a la deuda nacional", los Acuerdos de Derechos de Giro no conllevan alteración alguna de la deuda pública, ya que no se trata de un empréstito, sino de un Acuerdo de Cambio de Moneda, que en su contabilización aparecerá como un canje de divisas por pesos dominicanos, ya posteriormente, cuando mejore la balanza de pagos en otro canje a la inversa, es decir la recompra de los pesos dominicanos por parte de la República Dominicana.

B. Leyes Adjetivas y Convenios Internacionales:

Las piezas legislativas más prominentes sobre los Acuerdos de Crédito Público son la Ley Monetaria No. 1528 de fecha 9 de octubre de 1947, la Ley Orgánica del Banco Central de la República Dominicana No. 6142 de fecha 29 de diciembre de 1962 y la Ley que regula las Transferencias Internacionales de Fondos No. 251 de fecha 11 de mayo de 1964.

Por otra parte, en cuanto a las disposiciones que regulan las relaciones de la República Dominicana con el Fondo Monetario Internacional se encuentra la Ley que regula la Actuación y Representación del Banco Central frente a los convenios Monetarios y Bancarios suscritos y ratificados (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Fondo Monetario Internacional) No. 1531 de fecha 9 de octubre de 1947 y el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.

En lo relativo a la Ley Monetaria su Artículo 17 dispone que "La Junta Monetaria podrá, con la aprobación del Presidente de la República, someter a autorización previa la contratación o concesión, por particulares o por los bancos, de cualquier operación de crédito en el extranjero, las inversiones de fondos extranjeros en la República Dominicana y la Transferencia de Fondos dominicanos en el exterior. En caso de hacerse uso de dicha facultad, la Junta podrá delegar en

los funcionarios superiores del Banco Central o en una comisión especial, la facultad de conceder la autorización mencionada dentro de los límites que dicha Junta establezca.

Sin embargo, en lo que concierne a operaciones que se definen como corrientes, en el Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, la Junta Monetaria deberá sujetarse a los compromisos contraídos en dicho Convenio".

De acuerdo a la estipulación de la parte in-fine de este Artículo, se reconoce un principio universalmente admitido de que los Tratados Internacionales tienen una jerarquía legal superior a las Leyes Adjetivas de los países que los suscriben. Esto en la medida en que sujeta a la Junta Monetaria a los compromisos contraídos en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional en lo que concierne a las operaciones que se definen como corrientes en dicho Convenio.

Otra disposición importante de analizar es el 3er. Párrafo del Artículo 47 de la Ley Orgánica del Banco Central de la República Dominicana, el cual establece que "basta la autorización previa de la Junta Monetaria, cuando el producto de un empréstito concertado con el Fondo Monetario Internacional se destine a mantener o promover la convertibilidad del peso dominicano de acuerdo con el convenio suscrito por la República con dicha Organización".

Resulta interesante resaltar las diferentes posiciones planteadas por parte de eminentes juristas nacionales sobre la vigencia o no de la referida norma, entre los cuales podemos destacar al doctor Rafael Albuquerque y al doctor Rafael Luciano Pichardo.

El Doctor Rafael Albuquerque es de opinión de que el tercer párrafo del Artículo 47, que fue agregado mediante la Ley No. 50 de fecha 15 de noviembre de 1965, quedó derogado por la Constitución de la República de 1966, la cual exige la intervención del Congreso para la autorización de cualquier empréstito público sin distinguir entre los Convenios con el Fondo Monetario Internacional y los pactados con otras entidades.

A título de argumento en contrario, el Doctor Rafael Luciano Pichardo justifica la existencia del tercer párrafo del Artículo 47 mediante una interesante teoría, que compartimos plenamente, al afirmar "que si el convenio es la Ley especial que rige esta materia y su preeminencia sobre la constitución ha sido admitida, la sanción del Congreso no es indispensable para la validez del Acuerdo por cuanto ella no es requerida por ningún texto del Convenio".

Sin embargo, en relación a la citada disposición, he observado en la redacción del texto una imprecisión cuando utiliza la palabra "empréstito" para referirse a los Acuerdos que se realizan con el Fondo Monetario Internacional, lo cual ha dado origen a valederas confusiones.

El propio Joseph Gold, para corroborar nuestra tesis de que dichos Acuerdos no constituyen empréstitos, es quien establece que "las transacciones del Fondo para el otorgamiento de facilidades no pueden ser clasificadas como "préstamos" o como "créditos" que dicho Fondo concede, de donde resulta jurídicamente

improcedente calificar a un país miembro como "deudor" del Fondo por el hecho de que tenga pendiente una obligación de recompra en un momento dado".

Sobre la imprecisión de forma existente en la citada disposición, es preciso señalar que debe interpretarse la palabra mal utilizada de "empréstito", en la acepción de transacción u operación, tal y como la utiliza el Doctor Rafael Luciano Pichardo, para ser coherente con las normas que establecen el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y sus enmiendas posteriores, todas ratificadas por el Congreso Nacional de nuestro país.

En cuanto al fondo de la citada disposición, su vigencia es indiscutible, ya que no se ha promulgado una ley especial posterior que de manera expresa o tácita ponga término a la vigencia de la referida Ley No. 50. Todo lo contrario, existen disposiciones posteriores especiales, como las enmiendas al Convenio Constitutivo del Fondo, que son Convenios Internacionales sobre la materia, debidamente sancionados por el Congreso Nacional, que de manera expresa ratifican dicha disposición.

La Ley No. 251 sobre Transferencias Internacionales de Fondos faculta al Banco Central de acuerdo con las disposiciones de su Artículo 3, a vender al tipo legal de cambio, con los márgenes establecidos para estas operaciones bancarias por la Junta Monetaria, a través de los bancos comerciales, las divisas que le solicite cualquier persona física o moral, con el objeto de atender pagos al exterior.

Asimismo, el acápite c del referido Artículo pone a cargo del Banco Central la facultad de aprobar los intereses y amortizaciones sobre préstamos u otras obligaciones contraídas de acuerdo a los términos de los respectivos contratos.

En ese sentido, es oportuno señalar que en el caso de los Acuerdos de Derechos de Giro no existen intereses, ni amortizaciones, como hemos explicado anteriormente, sino se trata de una conversión y reconversión en moneda extranjera y de un cargo por servicios.

En relación a las disposiciones que regulan las relaciones de República Dominicana con el Fondo Monetario Internacional, ya hemos estudiado los aspectos más preponderantes del Convenio Constitutivo del Fondo y sus Enmiendas, sólo nos quedaría analizar las pautas trazadas por la Ley No. 1531 que regula la actuación y representación del Banco Central frente a los Convenios Monetarios y Bancarios suscritos y ratificados.

El Artículo 4 de dicha pieza legislativa consagra que la Junta Monetaria determinará la política de la República en sus relaciones con el Fondo, pudiendo hacerlo por intermedio del Gobernador del Banco Central.

De igual forma, en su artículo 7 estatuye que el Banco Central será la única entidad autorizada para operar con el Fondo Monetario Internacional y le da facultad para ejecutar a ese efecto todas las operaciones previstas en el Convenio respectivo, dentro de las disposiciones legales pertinentes.

A la luz de estas disposiciones legales consagradas en la Ley No. 1531 se des-

prende la facultad de la Junta Monetaria de conocer los Acuerdos de Derechos de Giro, en su calidad de rectora de la política de la República Dominicana en sus relaciones con el Fondo.

Asimismo, el Artículo 7 de la Ley No. 1531, faculta al Banco Central como única entidad autorizada para operar con el Fondo Monetario y ejecutar todas las operaciones previstas en el Convenio Constitutivo. En ese tenor, sólo la firma del Gobernador del Banco Central, en su calidad de representante legal de la institución, sería necesaria para la validez de la Carta de Intención.

IV. Conclusiones

Finalmente, es preciso destacar los elementos más importantes que hemos establecido en el transcurso de este trabajo, los cuales se pueden resumir en cuanto a la naturaleza jurídica y características de los Acuerdos de Derecho de Giro, en los siguientes:

a) Sólo se tratan de operaciones de cambio de monedas, sin que haya la restitución de una cosa, como ocurre en el préstamo.

b) En esta transacción existen obligaciones recíprocas, tanto para el país miembro como para el Fondo Monetario Internacional, por lo cual estamos en presencia de un Contrato Sinalagmático Perfecto.

c) No generan intereses, sino que el Fondo Monetario Internacional impone ciertos cargos por servicios.

d) Ningún documento de crédito, como pagaré o letra de cambio, sustenta dicha operación.

e) No constituyen Convenios Internacionales, pero sí se realizan al amparo de uno ya aprobado por el Congreso Nacional, como lo es el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y sus enmiendas.

f) La deuda pública no se altera en modo alguno.

g) De acuerdo al Artículo 17 de la Ley Monetaria y al Artículo 4 de la Ley No. 1531 que regula las relaciones con el Fondo Monetario Internacional, sólo la Junta Monetaria tiene la facultad de determinar la política general de la República en sus relaciones con el Fondo. Por lo tanto, sería el único organismo facultado para conocer de dichos Acuerdos.

h) Y, bastaría sólo la firma del Gobernador del Banco Central para hacer efectiva la Carta de Intención y sus anexos, en su calidad de representante legal de la referida institución bancaria.

Por todas estas razones antes expuestas, nos permitimos concluir que los Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional no tienen la necesidad de ser sometidos al Congreso Nacional.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALBURQUERQUE, Rafael. **El Empréstito del F. M. I. y el Congreso Nacional**. Publicado en el Listín Diario, 8 de noviembre de 1982
- 2.- ALBURQUERQUE, Rafael. **El F.M.I. y el Congreso Nacional**. Publicado en el Listín Diario, 26 de diciembre de 1982.
- 3.- BOIN, Jacqueline y SERULLE, José. **F. M. I. Capital Financiero, Crisis Mundial**. Editora Gramil, Santo Domingo.
- 4.- CAPITANT, Henry. **Vocabulario Jurídico**. Traducción Aquilés Horacio Guaglianone, Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- 5.- GOLD, Joseph. **The Stand-by Arrngennents of the International Monetary Fund**. International Monetary Fund, Washington, d. C., 1970.
- 6.- SOLD, Joseph. **Special Drawing Right**. 2nd. Edition, International Monetary Fund Pamphlet Series, No. 13, Washington, D. C., 1970
- 7.- GOLD, Joseph. **Interpretation by the Fund**. International Monetary Fund Pamphlet Series, No. 11, Washington, D. C. 1968.
- 8.- HORIE. Shigen. **El Fondo Monetario Internacional**. Casa Editorial Bosch, Barcelona.
- 9.- LUCIANO PICHARDO, Rafael Ml. **La transacción con el F. M. I. no tiene que ir al Congreso Nacional, ni ser firmada por el Presidente**. Publicado en el Listín Diario, 5 de enero de 1981.
- 10.- MAZEAUD, Henri, León et Jean. **Lecciones de Derecho Civil**. Parte tercera, volumen IV, Traducción de Alcala Zamora, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1974.
- 11.- VERDROSS, Alfred. **Derecho Internacional Público**. Cuarta Edición. Traducción Truyols y Serra. Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1974.