

C-021-93

Sentencia C-021/93

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultades/SOBERANIA MONETARIA

La Constitución vigente hasta 1991 asignaba al Congreso la función de dictar normas en el campo de lo monetario, la atribución de dictar normas generales en materia cambiaria y de crédito público, confería al Gobierno atribuciones administrativas en la órbita de lo financiero, lo crediticio y en materia cambiaria. En tal virtud, el Congreso estaba autorizado para intervenir directamente y sin restricciones, en todo lo relacionado con la actividad monetaria.

POLITICA MONETARIA/JUNTA MONETARIA-Traslado de competencias

En ningún caso puede hablarse de “deslegalización” en el ejercicio de la política monetaria, pues como es bien sabido, cuando la Constitución define que la ley es el instrumento de intervención en estas materias, el legislador tan solo está autorizado para definir un ámbito concreto de traslado de competencias las cuales bien pueden ser reasumidas total o parcialmente, en el momento en que así lo juzgue conveniente. Podría decirse entonces que en las materias monetarias atribuidas mediante ley a la Junta Monetaria existe un campo de competencias concurrentes, pues el legislador en ningún caso puede abdicar de las funciones a él expresamente conferidas por la Carta. Puede, si, delegar el cumplimiento de algunas de las mismas, por razones técnicas y de eficacia, en una entidad administrativa. El Congreso podía asumir en cualquier momento el ejercicio de la soberanía monetaria a él conferida de manera directa y exclusiva. La ley mediante la cual reasumía las facultades no tenía que ser expresa, en el sentido de señalar textualmente la voluntad de ejercer de nuevo ciertas facultades atribuidas al Congreso originalmente y cedidas, en parte, a otra autoridad pública. Es claro que la omisión de tal manifestación formal no configuraba siquiera un error de técnica legislativa y menos aún, un vicio de inconstitucionalidad.

JUNTA MONETARIA-Resoluciones

Teniendo en cuenta las exigencias hermenéuticas mínimas de todo Estado de derecho, forzoso es concluir que la ley mantiene una jerarquía superior a la de las resoluciones de la Junta Monetaria. Esto significa, no sólo que la Junta en el ejercicio de sus funciones debe respetar las leyes preexistentes, sino que en materia monetaria las leyes de la República bien pueden -expresa o tácitamente- adicionar, reformar o revocar una resolución de la Junta. Por ser el Congreso el depositario original de la soberanía monetaria del Estado, cuando a su juicio sea indispensable negarle de manera temporal o permanente algunas de las funciones asignadas a la Junta Monetaria, o transferirlas a otra entidad de derecho público, es claro que durante la vigencia de la Carta de 1886 podía hacerlo sin reservas. Con mayor razón podía el Congreso reformar o derogar una resolución de la Junta Monetaria, cuando a su juicio no se adecúe a las necesidades nacionales o no cumpla con las finalidades para las que fue creada.

SOBERANIA MONETARIA-Límites/COMPETENCIA DEL CONGRESO

El Congreso, en su condición de titular de la soberanía monetaria del Estado, puede dictar todo tipo de leyes particulares o generales siempre que no se inmiscuya en asuntos de competencia constitucional exclusivos de otras autoridades. Como se ha reiterado tantas veces, cuando el Congreso expide una ley de carácter monetario procede en ejercicio de una competencia que la propia Constitución le atribuye y que por lo tanto no puede ser desplazada de manera definitiva a otra autoridad, salvo mediante una reforma del texto fundamental.

REGLAMENTOS AUTONOMOS/DECRETO REGLAMENTARIO

La fórmula del artículo 120 numeral 14 consagra una atribución constitucional propia del Presidente de la República que da lugar a la expedición de reglamentos autónomos de desarrollo directo de la Carta, sin que sea necesaria la existencia de ley previa. Tales reglamentos pueden desarrollar, complementar e incluso suplir una ley. Pero, en ningún caso, excluyen la posibilidad de intervención del legislador en las materias a las que se refieren, ni pueden contradecir o derogar una ley de la República. El reglamento autónomo constitucional se diferencia entonces del reglamento que desarrolla una ley, simplemente en que aquél no requiere ley previa, pues la propia Constitución ha establecido un ámbito especial que puede ser desarrollado directamente por el Gobierno. Ahora bien, tal afirmación no permite deducir que los reglamentos tengan jerarquía legal, o que excluyan la posible intervención de la ley en las materias a ellos adscritas. La cláusula general de competencia propia del legislador, indica que no hay ningún ámbito que pertenezca en forma exclusiva y excluyente al reglamento. En consecuencia, el Congreso puede regular parcial o totalmente todos los aspectos que atañen a los reglamentos.

SOBERANIA MONETARIA-Ejercicio

Se infiere que el instrumento privilegiado para el ejercicio del poder monetario es la ley. Tanto en la Carta de 1886, como en la doctrina y la jurisprudencia, el ejercicio de la soberanía monetaria, -entendida como el poder de regular el funcionamiento del dinero-, reside en el Congreso de la República. Ello obviamente, sin perjuicio de la facultad del Presidente para vigilar y controlar el manejo e inversión del ahorro privado. Las leyes por medio de las cuales ella se ejerce pueden ser tan generales o concretas como las circunstancias lo exijan. Esto es así, por cuanto, todas las materias cuya regulación está atribuida al Estado pueden serlo por el Congreso en la forma que considere pertinente, dentro del marco de la Constitución.

DERECHO A LA IGUALDAD/DAMNIFICADOS POR TERREMOTO/CREDITO-Cupos

La decisión del legislador de intervenir en la política monetaria aumentando un cupo de crédito y mejorando las condiciones de refinanciación y redescuento, que se concretó en la ley que se estudia, se acompasa con los principios básicos del Estado social de derecho, -que son, entre otros, el deber de garantizar los derechos fundamentales, como la vida, la dignidad y el trabajo, seriamente amenazados por las circunstancias que padecieron y aún padecen los damnificados por el terremoto acaecido en el departamento del Cauca. En manera alguna traer a cuento la prohibición establecida en el artículo 373 de la Carta para señalar que la ley que se estudia es inconstitucional, dado que el "legislador en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares". Esto es así por dos

razones: porque se trata de una prohibición que no existía en la Carta vigente hasta 1991 y por lo tanto no era aplicable al momento de la expedición de la ley y porque el alcance de esta norma es claramente el de evitar profundizar la desigualdad mediante el otorgamiento de privilegios de carácter financiero a grupos o personas particulares, que normalmente deberían acudir al mercado del crédito en condiciones de igualdad y sin desconocer el principio de “neutralidad” que debe presidir el manejo y funcionamiento de dicho mercado.

Debe aplicarse en todo su esplendor la filosofía esencial del Estado Social de Derecho, que se traduce, -entre otras- en medidas que debe tomar el Estado en favor de los débiles y necesitados para hacer que la igualdad sea real y efectiva.

EXPEDIENTE: D-115

Acción de inconstitucionalidad contra la ley 132 de 1985 “Por la cual se reglamentan los préstamos a damnificados por el terremoto de Popayán el 31 de Marzo de 1983, se conceden facultades al Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”

TEMAS:

- Soberanía monetaria:
- Junta monetaria: naturaleza, funciones, jerarquía de sus resoluciones.
- Competencias del Presidente y del Congreso de la República en materia monetaria.
- Protección de los débiles y cupos de crédito.
- Concepto de ley.

DEMANDANTE:

Gladys Helena Montañez Chona.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. Ciro Angarita Barón

I. ANTECEDENTES

El 10 de Abril de 1992, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la ciudadana Gladys Helena Montañez Chona presentó ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad contra la ley 132 del 31 de diciembre de 1985, por la cual se reglamentan los préstamos a damnificados por el terremoto en Popayán, se conceden unas facultades al Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones.

Mediante auto del diez de agosto de 1992, el Magistrado Ponente decidió admitir la demanda por cuanto reunía los requisitos exigidos por el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991.

Con el fin de allegar elementos de juicio relevantes para la decisión, decretó pruebas relacionadas con pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia relativos a algunas resoluciones de la Junta Monetaria, al decreto 1226 de 1986,

(reglamentario de la ley 132 de 1985), a la ley 18 de 1987 y a la ley 132 de 1985.

Vencido el término probatorio, se ordenó tanto la fijación en lista del negocio en la Secretaría General por el término de diez (10) días, para asegurar la intervención ciudadana como el envío de copia del expediente al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor, como en efecto lo hizo.

Por último, se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro de Hacienda y a la Junta Directiva del Banco de la República para que, si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se han cumplido los trámites constitucionales y legales, procede la Corporación a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

El texto de la disposición acusada es el siguiente:

“LEY 132 DE 1985

(diciembre 31)

“Por la cual se reglamenta los préstamos a damnificados por el terremoto en Popayán el 31 de marzo de 1983, se conceden facultades al Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“Artículo 1o.- Con el único objeto de procurar la recuperación económica y facilitar el pago de los créditos a cargo de los afectados en sus inmuebles por el terremoto sucedido en el Departamento del Cauca, el 31 de marzo de 1983, el Gobierno Nacional destinará, en un plazo que no excederá de un año, los recursos necesarios para:

“1o. Aumentar, en un mil quinientos millones (\$ 1.500.000.000) de pesos, el cupo de crédito establecido en el Artículo 1o. de la Resolución de la Junta Monetaria número 32 de abril 4 de 1983. Las condiciones de los préstamos que se otorguen con cargo a este cupo serán las mismas consagradas en el ordinal 2o. de este artículo.

“2o. Prórrogar el redescuento de los préstamos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 2o. de la Resolución 32 de 1983, que sean objeto de refinanciación en los términos del artículo 2o de esta Ley: las condiciones de los préstamos refinanciados serán las siguientes:

Plazo	20 años	15 años
Período de Gracia	5 años	4 años

Tasa de Interés	6%	6%
Tasa de redescuento	3%	3%
Margen de redescuento	100%	100%

“Artículo 2o.- Las instituciones de crédito que en desarrollo de las previsiones contenidas en la Resolución de la Junta Monetaria número 32 de 1983, hubieren otorgado créditos para los fines indicados en los literales a), b) y c) del artículo 2o. de la misma, los refinanciarán con sujeción a las condiciones establecidas en la presente ley, previa solicitud escrita del deudor.

“Artículo 3o.- El artículo 10 de la Resolución de la Junta Monetaria número 32 de 1983, quedará así:

“Los préstamos a que se refiere el artículo anterior, tendrán las siguientes condiciones financieras:

“Plazo, 5 años

Tasa de interés, 10%

Tasa de redescuento, 7%

Margen de redescuento, 100%

Período de gracia, 2 años.

” Artículo 4o.- En desarrollo del numeral 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional, autorízase al Gobierno para celebrar contratos, incluidos los de empréstito interno y externo. También queda autorizado para ejecutar todas las operaciones presupuestales indispensables para el logro de los objetivos de esta Ley y en cumplimiento de lo dispuesto en ella y de lo ordenado en los decretos que para su efectividad se dicten.

“Artículo 5o.- Esta Ley rige a partir de su sanción, modifica el artículo 3o de la Resolución de la Junta Monetaria número 32 de 1983 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

“Dada en Bogotá, D.E. a los...

El Presidente del honorable Senado,

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

MIGUEL PINEDO VIDAL

El Secretario General del honorable Senado,

CRISPIN VILLAZON DE ARMAS

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JULIO ENRIQUE OLAYA RINCON

República de Colombia- Gobierno Nacional

Publíquese y ejecútese

Bogotá, D.E, 31 de diciembre de 1985

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Hacienda y Crédito Público

HUGO PALACIOS MEJIA”

III. NORMAS CONSTITUCIONALES SUPUESTAMENTE INFRINGIDAS.

IV. CONCEPTO DE LA INFRACCION.

1. El artículo 150, numeral 19 de la Constitución Nacional establece la distribución de competencias de los diversos órganos del Estado en cuanto se refiere a la regulación del crédito. La facultad otorgada al Congreso entraña la expedición de leyes de carácter general (leyes marco) sobre las materias contenidas en ella y no de carácter particular, como ocurrió en la ley 132 de 1985, la cual trató aspectos atinentes al redescuento, refinanciación y cupos de crédito de los préstamos otorgados a los damnificados con el terremoto de Popayán. Después de revisar cada uno de estos conceptos generales (redescuento, refinanciación y cupo de crédito), la actora afirma que la ley 132 regula aspectos relacionados con dichos conceptos que transgreden el citado texto constitucional.

Estas razones, agrega la actora, también hubiesen servido en su momento para fundamentar el desconocimiento del artículo 76, numeral 22 de la Constitución de 1886, pues allí se establecía que el Congreso sólo podía dictar leyes generales o marco en relación con el crédito público.

2. La ley acusada versa sobre condiciones específicas de refinanciación, aumentos de cupo de crédito y redescuento, operaciones éstas que para la fecha de expedición del acto acusado, sólo podían ser ordenadas por la Junta Monetaria y que en virtud del tránsito constitucional pasaron a ser competencia de la Junta Directiva del Banco de la República. Por ello, con la expedición de la ley acusada el Congreso de la República, infringió el artículo 136, numeral 1 de la Carta, que expresamente prohíbe al órgano legislativo, inmiscuirse a través de resoluciones o leyes en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

Esta prohibición, agrega la demandante, se encontraba enunciada en el artículo 78, numeral 2o. de la Constitución de 1886, lo que hace que la ley acusada sea inconstitucional desde su origen.

Para reforzar el anterior argumento, cita la sentencia del 24 de septiembre de 1987 que declaró inexecutable la ley 18 de 1986, cuya materia era idéntica a la ley que hoy se acusa. En esa providencia, la Corte Suprema de Justicia consideró que el Congreso de la República carecía de competencia para disponer sobre redescuentos, pues esa materia estaba

atribuída, a la luz de la Constitución anterior, a la Junta Monetaria.

3. La ley acusada, según la libelista, viola también el artículo 372 de la Carta vigente que regula la estructura, conformación y funciones de la Junta Directiva del Banco de la República.

Con fundamento en esa norma constitucional, las operaciones que ordena la ley 132 sólo pueden ser reguladas por la Junta Directiva del Banco de la República y no, como en efecto se hizo, por el Congreso de la República.

Destaca que igual violación se hubiera podido predicar frente a la Carta de 1886, en la medida en que esa función estaba asignada al Presidente de la República, como atribución constitucional propia. (Artículo 120, ordinal 14).

4. Por último, considera que la ley 132, viola el artículo 373 de la Carta, que prohíbe expresamente al legislador ordenar cupos de crédito en favor del Estado o de los particulares. Cuando la ley acusada aumenta en mil quinientos millones de pesos un cupo de crédito establecido a través de una resolución de la Junta Monetaria, el legislador transgredió el citado precepto.

VI. LA INTERVENCION CIUDADANA.

Con el fin de asegurar la intervención ciudadana, se fijó en lista el proceso por el término de 10 días, en cumplimiento de lo dispuesto en el auto admisorio. El 11 de Septiembre la Secretaría General de la Corte Constitucional informó que el término de fijación en lista había vencido en silencio.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, inicia sus consideraciones analizando el problema de la competencia. Considera, en efecto, que por tratarse de un asunto que tiene que ver con una presunta violación a las reglas de competencia para proferir actos que versen sobre las materias de que trata la ley acusada, el control constitucional debe efectuarse con el estatuto superior vigente al momento de expedirse la norma o sea, con la Carta de 1886.

Tal ha sido, dice, la posición de la Procuraduría, la Corte Suprema y la Corte Constitucional, con ocasión del tránsito constitucional. Como fundamento trae a cuento la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 25 de noviembre de 1991, cuyo ponente fue el doctor Pedro Escobar Trujillo.

En segundo lugar, considera el Procurador que es necesario, por un lado, remitirse a la resolución de la Junta Monetaria No. 32 de 1983, pues la ley acusada se ocupa de modificarla y constantemente hace alusión a ella y, por otro, analizar el manejo operativo del redescuento y el proceso de otorgamiento de créditos redescontables ante el Banco de la República.

Después de transcribir la antedicha resolución, el Procurador afirma que la ley acusada la modifica, al aumentar el cupo de crédito que aquella contemplaba para redescantar los préstamos de los damnificados por el terremoto del Cauca de 1983 y señalar nuevas condiciones para la refinanciación de los préstamos y redescuento concedidos por el Banco de la República a los intermediarios financieros.

Seguidamente, se ocupa de lo que debe entenderse por redescuento y describe la parte operativa del mismo ante el Banco de la República, hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

Luego hace énfasis en la diferencia existente entre redescuento y refinanciación, pues esta última, varía las condiciones del contrato entre el usuario y el intermediario financiero, sin que para ello intervenga el Banco de la República, lo que no sucede en la figura del redescuento.

Para el Procurador, son esencialmente dos los aspectos en torno a los cuales gira la controversia acerca del órgano competente para expedir normas sobre materias relativas a redescuentos y refinanciaciones.

Por un lado, existe la posición según la cual el Congreso de la República es competente para expedir una ley como la del caso bajo examen, toda vez que la soberanía monetaria reside en el Estado y se ejerce a través de esa alta Corporación. Esta tesis se funda en la cláusula general de competencia de que es titular el órgano legislativo, la cual no es ni limitativa ni restrictiva y por ello puede crear, modificar o derogar las decisiones adoptadas por la antigua Junta Monetaria en desarrollo de las atribuciones a ella conferidas por el mismo Congreso. Encuentra además respaldo en los antecedentes legislativos de la ley acusada, los cuales indican que se descartó que esta materia fuera competencia del ejecutivo según lo establecido en el numeral 14 de artículo 120 de la Carta de 1886.

Por otro lado, está la posición según la cual a la luz de la anterior Constitución, era a la Junta Monetaria a quien correspondía expedir las disposiciones relacionadas con la regulación de la moneda, el crédito y el cambio exterior (como por ejemplo, la ampliación de un cupo de crédito para atender redescuentos y el establecimiento de condiciones de refinanciación de préstamos y su redescuento que es el caso de la ley 132 de 1985), en virtud de las atribuciones expresamente conferidas a dicha entidad mediante la ley 21 de 1963.

Según esta tesis, el Congreso no podría expedir una norma de carácter particular para modificar una disposición de esa índole, por carecer de facultades para ello, las cuales corresponden a la Junta Monetaria en virtud de disposiciones de carácter legal. Esta tesis fue acogida por la Corte Suprema de Justicia en septiembre de 1987 cuando -con ponencia del Magistrado Hernando Gómez Otálora-, declaró, la inexecutable de la ley 18 de 1986.

En opinión del señor Procurador:

“Es esta segunda tesis...la que se ajusta a las reglas de competencia para proferir un acto como el demandado por lo que devienen en inconstitucionales los primeros tres artículos del ordenamiento bajo examen. Así, el Procurador General acoge los planteamientos expuestos en la citada sentencia, y en consecuencia solicitará a la Corte Constitucional declarar la

inexequibilidad de la totalidad de la Ley acusada, en razón de que los artículos 4o y 5o de dicha normatividad, deben correr la misma suerte de los tres primeros por carecer de autonomía” (FI 73)

Para ahondar en argumentos sobre la falta de competencia del Congreso para expedir, bajo la Constitución de 1886, disposiciones que tuvieran que ver con el manejo de la política monetaria y -a contrario sensu- la competencia del Ejecutivo, a través de la Junta Monetaria, para dictar ese tipo de normas, el Procurador analiza el principio de la separación de las ramas del poder público consagrado en el artículo 55 de la Carta anterior.

Bajo la óptica de este principio, el Agente del Ministerio Público afirma que no existía una independencia funcional entre ellas y que, sobre todo a partir de 1968, el Ejecutivo colaboraba con un aporte cuantitativamente superior en la tarea legislativa, respecto del Congreso. Luego, so pretexto de la cláusula general de competencia, el Congreso no podía desplazar al Ejecutivo en las funciones a él asignadas, a menos que se derogaran expresamente y de manera general, las atribuciones conferidas a una entidad como la Junta Monetaria. Para sustentar este argumento, cita la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 15 de febrero de 1979, con ponencia del Magistrado Hernando Tapias Rocha.

Después de analizar la naturaleza y funciones de la Junta Monetaria, concluye el señor Procurador que, sin lugar a dudas, la única entidad competente en el momento en que se expidió la ley impugnada, era la Junta Monetaria.

Concluye afirmando que la nueva Carta transfirió a la Junta Directiva del Banco de la República las funciones que con anterioridad a su vigencia venía ejerciendo la Junta Monetaria y prohíbe expresamente el establecimiento de cupos de crédito o garantías a particulares, salvo las excepciones en ella contemplada. Por eso, es también hoy inconstitucional la ley acusada, sin olvidar que su estudio debe hacerse bajo la óptica de la Constitución de 1886.

Por todo lo anterior, solicita a la Corte que declare inexecutable la totalidad de la ley 132 de 1985.

VI. INTERVENCIONES EXTEMPORANEAS

Extempóranamente, -esto es, fuera del término establecido por el inciso segundo del artículo 7 del Decreto 2067 de 1991 para intervenir los ciudadanos Carlos Alberto Sánchez, Luis Guillermo Rosero, Julio César Payán y otros, presentaron sendos escritos de impugnación a las pretensiones de la demanda. Sus argumentos serán tenidos en cuenta cuando fuere el caso, dentro de las siguientes consideraciones de esta Corporación.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

A. COMPETENCIA

Esta Corte Constitucional es competente para conocer del presente proceso, según lo dispuesto por el artículo 241-4, dado que se trata de una demanda contra una ley expedida por el Congreso de la República.

B. EL JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD

Lo primero que tiene que determinar esta Corte es el texto constitucional a la luz del cual debe dilucidarse la exequibilidad de la ley demandada.

De los argumentos de la demanda es claro que los presuntos vicios de inconstitucionalidad se predicen no del contenido material de la ley, ni de sus efectos bajo la nueva Carta, sino de la competencia del Congreso para expedir en 1985 una ley de la naturaleza de la que aquí se estudia. Se trata entonces de un problema de competencia de las distintas autoridades públicas, que por lo tanto debe ser considerado a la luz de la Carta vigente al momento de la expedición del acto.

En diversas oportunidades, esta Corte Constitucional ha tenido oportunidad de establecer que los cargos de inconstitucionalidad relacionados con vicios de forma o asuntos de competencia deben confrontarse con los textos constitucionales vigentes al momento de expedirse la norma demandada. En el caso sub-examine, el cargo de constitucionalidad versa sobre las facultades del Congreso para expedir la ley acusada, pues según el actor, la materia de que trata dicha ley, estaba reservada a la Junta Monetaria.

En la sentencia C-416, esta Corporación sostuvo que:

“...en lo que respecta a la determinación sobre si fueron atendidas o desconocidas las formalidades a las que estaba sujeta la expedición de las normas en controversia, mal podría efectuarse la comparación con los requerimientos que establezca el nuevo régimen constitucional ya que éste únicamente gobierna las situaciones que tengan lugar después de iniciada su vigencia y, por ende, la constitucionalidad por el aspecto formal tiene que ser resuelta tomando como referencia el ordenamiento que regía cuando nacieron los preceptos en estudio”¹

Diversos providencias, tanto de la Corte Suprema de Justicia², como de esta Corte Constitucional, han coincidido en aceptar esta tesis, la única posible dado que la Constitución de 1886 fue la fuente de validez de la norma acusada.

Por lo tanto, el examen sobre si la ley que aquí se acusa está viciada de inconstitucionalidad por un exceso en el ejercicio de competencias proveniente del Congreso Nacional, en detrimento de otros órganos o ramas del poder, se hará a la luz de la Constitución vigente al momento en que se expidió, vale decir, la Constitución de 1886.

C. LA SOBERANÍA MONETARIA EN LA CONSTITUCION DE 1886:

Lo que podríamos hoy denominar política monetaria ha estado desde siempre ligado al concepto de soberanía. Como lo afirma Arthur Nussbaum:

“La prerrogativa monetaria del soberano fué bien sentada técnicamente desde que Bodin - creador de la moderna doctrina de la soberanía afirmó que tal privilegio constituía uno de los criterios exactos para decidir si la soberanía existía o no. Sin tal prerrogativa, en realidad, ningún Estado puede ser independiente”.³

Desde cuando se concibe la moneda como medida universal de intercambio, se considera

que su ley, tipo, medida y denominación, así como el poder de acuñarla, debe estar concentrado en el soberano. Con la construcción del Estado-nación y posteriormente de la República, el poder monetario se adscribió al Estado y su ejercicio concreto al parlamento, el cual, como representante del pueblo, se concebía como principal vocero de la soberanía.

El concepto de soberanía monetaria surge pues del hecho de que el soberano se atribuye, - como principio universal de derecho público y, de manera originaria y exclusiva- la facultad de definir las políticas monetarias y de regular jurídicamente su ejercicio. En este sentido ha señalado la Corte Suprema de Justicia:

“Es incuestionable, como principio de derecho público, que todo lo referente al régimen monetario es atributo del poder y elemento de la soberanía del Estado”⁴ .

De otra parte, ha dicho la misma Corporación que en virtud del tal principio, el Estado

“asume en forma originaria, exclusiva y suprema la potestad política de organización, jurídica de regulación y técnica y operativa de gestión y administración del sistema monetario de la comunidad, de la emisión de la moneda legal, de la regulación del crédito y del intercambio monetario y de sus valores en el orden internacional”⁵

En Colombia, la Carta de 1886 asignó al Estado la soberanía monetaria y- con ligeras variaciones respecto de las anteriores- atribuyó, de manera amplia e irrestricta, su ejercicio, de forma originaria, exclusiva y suprema al Congreso, con una fórmula que se mantiene vigente hasta hoy. Fue así como el artículo 76 numeral 15, estableció que el Congreso, por medio de una ley, tenía la función de “fijar la ley, tipo y denominación de la moneda...”.

En segundo término, el Constituyente del 86, estableció una regla nueva en el panorama jurídico colombiano, en el artículo 120 numeral 17. Según dicho precepto, es atribución del Presidente de la República, “organizar el Banco Nacional y ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes”.

La soberanía monetaria se fundaba, pues, en dos principios básicos: en primer lugar, la ley es el único título constitucionalmente legítimo para diseñar políticas generales, definiendo regulaciones generales o concretas, y creando los mecanismos técnicos y operativos de administración en la órbita de lo monetario y financiero. En segundo lugar, con base en dichas leyes el Presidente de la República tiene la facultad de inspeccionar los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito. Es, pues, claro, que la Carta anterior atribuía con exclusividad al órgano legislativo la facultad de regulación jurídica de la política monetaria en todos los niveles de acción pública.

Que el ejercicio de la soberanía monetaria haya sido adscrita originaria y exclusivamente al Congreso de la República a través del anterior artículo 76 numeral 15 queda claro, no sólo de la lectura de la propia Constitución, sino de las manifestaciones que al respecto hicieron personas como don Miguel Antonio Caro⁶.

Así, en uno de sus escritos señaló que:

“ La moneda es una creación de las naciones, y el Estado tiene por derecho natural el poder de fijarla como precio común de las cosas, divisible, proporcional, permanente, susceptible

de sellos y marcas de proporción con datos precisos de tiempo y lugar, o sea, el precio inminente...Aquella prerrogativa imprescindible del Estado, está consignada, como en todas las constituciones en la nuestra (artículo 76, inciso 15).”⁷

De otra parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, a partir del fallo del 25 de febrero de 19378, ha sido clara en afirmar que el numeral 15 del artículo 76 es la fuente constitucional de la atribución originaria, propia y exclusiva del legislador, en la cual se funda el ejercicio de la soberanía monetaria.

Así, en la paradigmática sentencia del 12 de junio de 1969, antes citada, la Corte afirma :

“De otra parte, en cuanto al objeto propio de los establecimientos bancarios, es el manejo de la moneda y del crédito, elementos atañedores a la soberanía del Estado, cuya regulación incondicionada reserva la Constitución al legislador...”

y continúa:

” Las regulaciones sobre cuestiones monetarias, cambiarias y crediticias, ...no constituyen actos de intervención del Estado en la industria privada...sino ejercicio de atributos de la soberanía del Estado, que son de competencia directa del legislador”.

Posteriormente, en la sentencia que resolvió la demanda contra la ley 7a de 19739, reiteró el principio de la soberanía monetaria, señalando que es la ley el instrumento autorizado “sin reserva” para la adopción y dirección de la política monetaria del Estado. Como se verá adelante, en este sentido ha evolucionado hasta hoy la jurisprudencia de la Corte Suprema como del Consejo de Estado.

Ahora bien, resta señalar cuales son algunas de las facultades que comprende el concepto de “soberanía monetaria” y que por lo tanto corresponde al Congreso ejercer, según las disposiciones de la Carta vigente hasta 1991.

El ejercicio del ius monetandi, -de competencia del legislador-, comprende en general todo lo que se refiere al tipo y denominación de la moneda; a la política de emisión; a la regulación del crédito y en general, de sucedáneos de la moneda corriente. De otra parte, la regulación legal de las obligaciones civiles y comerciales, en todo lo que tiene que ver con la moneda como medida de intercambio (intereses, pago diferido, cláusulas de salvaguardia etc), compete al legislador, no sólo por la cláusula general de competencia del artículo 76 (hoy artículo 150) y la consecuente facultad de interpretar, reformar y derogar las leyes, así como de expedir códigos en todos los ramos de la legislación, sino como consecuencia de la facultad constitucional -consagrada en numeral 15 del mismo artículo- de regular todo el sistema monetario.

Es por todo ello que como lo señaló Hernan Toro Agudelo:

“El derecho monetario pertenece, pues al derecho público de la nación y comporta, como lo afirman conocidas definiciones, la regulación jurídica del dinero en todos sus conceptos; y la competencia para estatuirlo, esto es, el ejercicio de la llamada soberanía monetaria, está atribuida exclusivamente al Congreso por medio de ley”. (Subraya la Corte)

En desarrollo de este principio, a lo largo de este siglo el Congreso intervino en lo monetario a través de leyes que creaban o reformaban instituciones o que diseñaban políticas concretas.

En el segundo grupo de medidas pueden citarse, entre muchas, la ley 26 de 1923, que inauguró en el país el régimen de instrumentos negociables, la ley 45 del mismo año que definió parámetros concretos para el desarrollo de la actividad bancaria o financiera, la ley 26 de 1959, que determinó tipos de interés, financiación y descuento en los préstamos de fomento agropecuario.

Así las cosas, el Congreso tenía pues, en la Carta del 86, una atribución general de competencia para intervenir en los asuntos monetarios. En virtud de tal atribución, -como se estudiará en el siguiente acápite-, el órgano legislativo cedió y retomó, cuando así lo consideró conveniente, parte de sus atribuciones a distintas autoridades administrativas, con el exclusivo fin de hacer más ágil, eficaz y pronta la adopción de políticas que respondieran a las necesidades del país.

En conclusión, la Constitución vigente hasta 1991 asignaba al Congreso la función de dictar normas en el campo de lo monetario (cláusula general de competencia y numeral 15 del artículo 76), la atribución de dictar normas generales en materia cambiaria y de crédito público (numeral 22 del artículo 76) y como se verá adelante, confería al Gobierno atribuciones administrativas en la órbita de lo financiero (120-14), lo crediticio (120-15) y en materia cambiaria (120-22). En tal virtud, el Congreso estaba autorizado para intervenir directamente y sin restricciones, en todo lo relacionado con la actividad monetaria.

D. La creación de la Junta Monetaria y el ejercicio del ius monetandi por parte del Congreso

Mediante los literales a) y b) del artículo 5o. de la ley 21 de 1963, el Congreso creó la Junta Monetaria y cedió parte de sus competencias en materia monetaria.

Dicha ley dispuso en lo pertinente:

" Artículo 5: Créase una Junta Monetaria encargada de:

a) Estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República y,

b) Ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional y en el futuro por mandato de la ley.

Autorizase al Gobierno Nacional hasta el 31 de diciembre de 1963, para proceder a su organización, determinar los miembros que hayan de integrarla (...) y para convenir con el Banco de la República las modificaciones de los contratos que con esta entidad tiene celebrados, a fin de poner en vigencia el mandato de este artículo".¹⁰

Como se deduce de la lectura de la ley citada, así como del decreto ley 2203 de 1963, que la adiciona y otorga a la Junta Monetaria funciones complementarias, los poderes de esta entidad -en lo que se refiere al ejercicio de la soberanía monetaria- se derivan de la atribución general que en esta materia tiene el Congreso de la República. En ningún caso, tal

y como lo ha manifestado la jurisprudencia, puede decirse que se trate de funciones propias de otra rama del poder público, pues la Constitución entonces vigente era clara en el sentido de señalar al Congreso como único cuerpo legitimado para ejercer el ius monetandi.

Por el contrario, se trata de una típica cesión de competencias del Congreso a una entidad administrativa, que encuentra su razón de ser en motivos técnicos, de eficacia y eficiencia en el manejo y ejecución de las nuevas políticas monetarias de la nación, dirigidas al mejoramiento de la economía nacional y de las condiciones de vida de los ciudadanos y a la protección de su vida honra y bienes, tal como lo señalaba el artículo 16 de la anterior Constitución.

En este sentido se manifestó el Ministro de Hacienda, Carlos Sáenz de Santamaría, en el debate adelantado por el Senado de la República sobre la creación de la Junta. Señaló, entre otras cosas, que la nueva institución resultaba de especial importancia en ese momento en el que era necesario procurar la democratización en la concesión de créditos a particulares y facilitar el acceso al mismo de grupos entonces marginados como los comprendidos en el sector agrícola y en la pequeña industria. Igualmente, puso de presente la urgencia de establecer reglas claras y obligatorias para el ordenamiento justo del otorgamiento de crédito, como fijar tasas máximas de interés y de otra parte, la necesidad de otorgar a los bancos de fomento condiciones distintas a las establecidas para los bancos comerciales.¹¹

El ponente del proyecto ante el Senado, Dr. Hernado Durán Dussan destacó que las finalidades del artículo 5 de la ley eran, de una parte, elevar a cuestión de interés público las medidas monetarias, cambiarias y crediticias, de tal suerte que la política que se adelantara no respondiera al mero interés privado sino a las necesidades de desarrollo económico del país y, de otra, señalar ciertas y determinadas condiciones aplicables a las operaciones de crédito, como las tasas máximas de interés y descuento, el monto de las cuotas iniciales etc, "finalidades de extraordinaria importancia también, que pueden llegar a significar un gran avance social en el campo monetario y crediticio"¹²

Por tanto, es claro que el Congreso delegó entonces en la Junta Monetaria, -con ciertas y determinadas finalidades sociales-, algunas de sus funciones en materia monetaria, delegación que por cierto no puede ser tenida como absoluta e intemporal. En efecto, como se señaló en el literal B, de la parte motiva de este fallo, una ley no puede en ningún caso ceder de manera definitiva competencias que la propia Constitución atribuye al Congreso.

Lo anterior significa que a pesar del traspaso de competencias realizado por medio de la ley que se estudia y del decreto ley 2206 de 1963, la soberanía monetaria radicada en el Estado, sigue atribuída, de manera originaria al legislador y sólo en algunos aspectos, -aquellos cedidos expresamente en las normas mencionadas y hasta tanto la ley no disponga otra cosa-, será la Junta Monetaria la encargada de ejercerla.

Así las cosas, de las normas de la Constitución vigente al momento de la expedición de la ley 23 emerge con claridad meridiana que las competencias que se trasladaron a la Junta Monetaria, se hallan radicadas en último término en el Congreso de la República y en ningún caso constituyen atribuciones propias de otras autoridades. Es ésta la razón principal por la cual sólo mediante ley pueden delegarse tales competencias, como sucedió en todas y cada una de las ocasiones en las cuales se atribuyeron funciones monetarias al Banco Emisor.

Todo ello permite afirmar que en ningún caso puede hablarse de “deslegalización” en el ejercicio de la política monetaria, pues como es bien sabido, cuando la Constitución define que la ley es el instrumento de intervención en estas materias, el legislador tan solo está autorizado para definir un ámbito concreto de traslado de competencias las cuales bien pueden ser reasumidas total o parcialmente, en el momento en que así lo juzgue conveniente. Podría decirse entonces que en las materias monetarias atribuidas mediante ley a la Junta Monetaria existe un campo de competencias concurrentes, pues el legislador en ningún caso puede abdicar de las funciones a él expresamente conferidas por la Carta. Puede, si, delegar el cumplimiento de algunas de las mismas, por razones técnicas y de eficacia, en una entidad administrativa, tal y como lo hizo a través de la ley 21 de 1963. Lo contrario implicaría aceptar ni más ni menos que por medio de una ley ordinaria el legislador puede reformar la Constitución.

Dado lo anterior y teniendo en cuenta las exigencias hermenéuticas mínimas de todo Estado de derecho, forzoso es concluir que la ley mantiene una jerarquía superior a la de las resoluciones de la Junta Monetaria. Esto significa, no sólo que la Junta en el ejercicio de sus funciones debe respetar las leyes preexistentes, sino que en materia monetaria las leyes de la República bien pueden -expresa o tácitamente- adicionar, reformar o revocar una resolución de la Junta.

En este sentido se manifestó el Consejo de Estado al declarar la nulidad del artículo 30 de la Resolución 84 del 20 de noviembre de 1985, expedida por la Junta Monetaria y que establecía una excepción al artículo 10. de la ley 5 de 1973 :

“La Sala concluye que la Junta Monetaria, no obstante haber ejercido facultades que claramente le atribuye la ley, al implantar las medidas necesarias para conjurar parcialmente la crisis del sector financiero ha debido acatar el criterio ordenado por el artículo 10. de la Ley 5a de 1973 de prelación al sector agropecuario, por la sencilla razón de ser una política previa y especialmente ordenada por el propio legislador en quien, como se recordó al comienzo de esta providencia, corresponde constitucionalmente el ius monetandi.

“En resumen, en esta oportunidad, la Sala estima que las facultades discrecionales otorgadas por delegación, tienen por límites las normas que las otorgan, los fines para los cuales se confieren, pero desde luego, las disposiciones especiales del propio órgano delegante.¹³ ”

Como vimos antes, la Carta vigente hasta 1991 atribuyó al Congreso, como regla general y preferente, el ejercicio de la soberanía monetaria. Esto es así, no sólo por el numeral 15 del artículo 76o., sino también por la cláusula general de competencia del mismo artículo.

Como es bien sabido, ella confiere al Congreso un amplio marco de competencias, distintas a las que expresamente se encuentran consagradas en el artículo 76 de la Carta, lo que en ningún caso ocurre con las competencias atribuidas a las otras ramas del poder público que se entienden táxativas. Tal como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, respecto a la cláusula general del artículo 76:

“cualquier límite o cualquier excepción a este mandato expreso debe tener respaldo en otro texto de la Carta”¹⁴

En virtud de lo anterior, el Congreso, en su condición de titular de la soberanía monetaria del Estado, puede dictar todo tipo de leyes (particulares o generales) siempre que no se inmiscuya en asuntos de competencia constitucional exclusivos de otras autoridades. Como se ha reiterado tantas veces, cuando el Congreso expide una ley de carácter monetario procede en ejercicio de una competencia que la propia Constitución le atribuye y que por lo tanto no puede ser desplazada de manera definitiva a otra autoridad, salvo mediante una reforma del texto fundamental.

Por lo demás, es de destacar que en ninguna norma de la Carta de 1886 se restringe al Congreso, en el ejercicio del *ius monetandi*, la facultad de dictar normas particulares o concretas.

Por cuanto respecta a la noción clásica de ley como acto general y abstracto, es importante anotar que no sólo la idea que de ella trae el texto fundamental es de orden formal, sino que la complejidad de las sociedades contemporáneas y la consecuente evolución de la función pública han desvirtuado el concepto de ley general, entendido como la regla abstracta de comportamiento humano. Hoy en día, en todos los parlamentos y congresos del mundo occidental, la ley es un instrumento que se utiliza fundamentalmente para la regulación de situaciones concretas, como el fomento económico a determinados sectores o la reglamentación de actividades específicas.

Es así como en la teoría del derecho, el nuevo concepto de ley involucra no sólo a las normas concebidas abstractamente bajo supuestos de hecho universales, sino medidas concretas, que responden a la satisfacción de necesidades específicas de grupos determinados dentro del conglomerado social. En consecuencia, el concepto de generalidad merece ser estudiado desde una perspectiva relativa y no, como lo pretende la actora, desde una dimensión absoluta, desconociendo el contenido material de la mayoría de las leyes que expide nuestro propio Congreso.

En los términos de la Carta anterior, existía pues, competencia exclusiva del Congreso en materia monetaria en todo aquello que no hubiera sido cedido mediante ley a otras instituciones. Igualmente, competencia concurrente en aquellas materias cedidas mediante ley a cualquiera otra institución pública, sin que por ello se demeritase en manera alguna la jerarquía propia de la ley.

En consecuencia, según los términos de la Constitución vigente hasta 1991, el Congreso podía asumir en cualquier momento el ejercicio de la soberanía monetaria a él conferida de manera directa y exclusiva. La ley mediante la cual reasumía las facultades no tenía que ser expresa, en el sentido de señalar textualmente la voluntad de ejercer de nuevo ciertas facultades atribuidas al Congreso originalmente y cedidas, en parte, a otra autoridad pública. Es claro que la omisión de tal manifestación formal no configuraba siquiera un error de técnica legislativa y menos aún, un vicio de inconstitucionalidad. Bastaba con que la voluntad del legislador fuera clara, en el sentido de reasumir en un caso concreto o de manera general, el ejercicio de tales competencias.

Las reflexiones sobre la conveniencia o no de que el Congreso pueda intervenir mediante

leyes en todo cuanto concierne a la política monetaria, no pueden hacer parte del juicio de constitucionalidad que le corresponde realizar esta Corte, pues queda claro que es el Congreso quien en última instancia ejerce la soberanía monetaria y que sólo por razones técnicas y con una clara finalidad social ha traspasado algunas de sus funciones a la otrora denominada Junta Monetaria, como ya lo había hecho con la Junta Directiva del Banco Emisor.

E. El ejercicio de la Soberanía monetaria:

Las consideraciones anteriores nos llevan a afirmar que indudablemente bajo el ordenamiento constitucional anterior, el ejercicio de la soberanía monetaria radicaba en el Congreso, el cual delegó algunas de sus funciones en la Junta Monetaria. Ahora bien, nos ocuparemos del aparente conflicto de competencias entre la ley -y las resoluciones de la Junta Monetaria-, por un lado, y los reglamentos autónomos constitucionales derivados del artículo 120 numeral 14 de la Carta anterior, por otro.

El Acto Legislativo 1 de 1968 reformó, entre otros, el artículo 120 de la Constitución de 1886 y otorgó al Presidente de la República, como atribución constitucional propia la “intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado”. (numeral 14). Así, quedó plasmada una específica facultad interventora del Presidente.

Lo que ahora preocupa a la Corte, en los términos de la demanda de inconstitucionalidad que se estudia, es sí a través de este artículo se recortaron las atribuciones del Congreso en materia monetaria y concretamente en las cuestiones de que trata la ley 132 de 1985. En últimas, es preciso determinar si las materias a que hace referencia esta ley, podían ser objeto de regulación por parte del Congreso o si se trata de una facultad exclusiva del Presidente de la República.

En tales circunstancias, el análisis girará en torno al efecto del artículo 120 numeral 14 sobre la distribución constitucional de competencias, en materia de ejercicio de la soberanía monetaria entre el Presidente y el Congreso. En este punto debemos reiterar que cuando se habla de las competencias atribuidas a la Junta Monetaria se hace relación, en última instancia, a competencias derivadas que la Carta atribuyó originariamente al Congreso. En consecuencia, desde una perspectiva constitucional el eventual conflicto de competencias ofrece dos polos bien diferenciados: La competencia atribuida al Congreso (y ejercida directamente o a través de la Junta Monetaria) y la competencia atribuida al Presidente de la República.

Aunque parezca obvia, la anterior aclaración se torna fundamental si consideramos que en algunos casos se ha confundido, con nefastas consecuencias, el valor jerárquico de una competencia constitucional con el de una competencia derivada de una ley ordinaria.

El origen de la preocupación de las autoridades públicas por reglamentar la captación, el manejo y aprovechamiento del ahorro privado, se encuentra en la crisis financiera de 1965, cuando determinadas entidades que por razón de su naturaleza, no eran objeto de vigilancia pública, malversaron fondos provenientes del ahorro privado y generaron cuantiosas

pérdidas¹⁵.

Antes de la reforma constitucional de 1968, para hacer frente a esta situación, se expidieron una serie de normas legales y reglamentarias a través de las cuales el Gobierno intervino en las entidades nacionales o extranjeras, con independencia de su naturaleza, siempre que tuvieran como objeto la captación y manejo de dineros provenientes del ahorro privado.

Durante todo el trámite de la reforma constitucional de 1968 estuvo presente el tema de la soberanía monetaria. Pero de la simple lectura de los Anales del Congreso puede constatarse que nunca se puso en duda que su ejercicio radicara de manera original y exclusiva en el Congreso de la República y que la atribución conferida al Presidente mediante el numeral 14 del artículo 120, no significaba, en ningún caso la facultad de legislar en materia bancaria o financiera. Se trataba entonces, de dotar al ejecutivo de una amplia facultad interventora, que para ser eficaz podía ser ejercida sin autorización legal previa, pero que en ningún caso, podía entenderse como la facultad de legislar discrecionalmente y de diseñar políticas generales de carácter monetario.¹⁶

Sin duda, la facultad atribuída al Presidente de la República en el numeral 14 del artículo 120, a la luz de los antecedentes del Acto Legislativo 1o de 1968, es una atribución constitucional propia que para ser ejercida no requiere de autorización o marco legal precedente (salvo en lo que se refiere a la ley del plan), pero que como lo manifestaron importantes tratadistas¹⁷ en cuanto al ahorro privado.

“El Constituyente únicamente entendió otorgar facultades amplísimas con fines de vigilancia o tutela, de prevención del fraude, sin sujeción al marco a veces estrecho de la ley común, pero no para entregar el ahorro privado, que manejan y aprovechan los intermediarios financieros a las orientaciones y decisiones discrecionales del Presidente.”¹⁸

Y en lo que se refiere a la intervención necesaria en el Banco Emisor, la potestad interventora del Presidente no puede entenderse como la facultad de legislar (de manera general o concreta) en la órbita bancaria y financiera, despojando al Congreso de la atribución general que le confería el artículo 76 (ibidem).

Si bien, alguna jurisprudencia de los más altos tribunales encontró en la atribución del numeral 14 del artículo 120, la fuente de autorización constitucional de una virtual potestad legislativa exclusiva del Presidente en materia bancaria y financiera, lo cierto es que de la lectura de los antecedentes del Acto Legislativo, así, como de la doctrina que acompañó la creación de esta norma constitucional, queda claro que para los Constituyentes del 68 la soberanía monetaria residí en el Congreso y es la ley el instrumento -por excelencia y sin limitaciones- idóneo para intervenir en el ámbito monetario.

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia, en una primera instancia y a partir de un análisis meramente gramatical de la fórmula “atribución constitucional propia” consagrada en el artículo 120-14, señaló:

“halla la Corte que el Constituyente de 1968, en este aspecto, hizo sin vacilaciones un

cambio de competencias al trasladar al Gobierno una que normalmente había venido correspondiendo al Congreso, como era la de legislar en materia bancaria e intervenir en ese aspecto de la vida económica con apoyo en el antiguo artículo 32, sin que pudiera desprenderse de ellas a través de la concesión de facultades extraordinarias”

Y más adelante agrega, que el rasgo fundamental de la atribución concedida al Presidente mediante el ordinal 14 del artículo 120, es la de ser “la expresión de un poder subordinante, autónomo, igual al de la ley y no compartible con el Congreso”¹⁹

Sin embargo, un año más tarde, la Corte, en sentencia de 15 de diciembre de 1973²⁰, reconoció el especial valor de la ley en materia monetaria. Si bien reiteró su jurisprudencia, en el sentido de que sólo el Presidente puede intervenir en el Banco Emisor, 11 de los 23 Magistrados salvaron su voto señalando que la facultad otorgada por el numeral 14 del artículo 120 no faculta al Gobierno para “cambiar la estructura del ente intervenido”, lo que solo puede hacer el legislador.

Pero lo más relevante de este fallo, es que en él se advierte una clara modificación a la jurisprudencia del 18 de agosto de 1972²¹. En efecto, la Corte declaró exequible el literal a) del artículo 23 de la ley 7a. de 1973 que atribuye a la Junta Monetaria la facultad de regular el encaje de “los bancos, las Cajas de Ahorro... y, en general, de todas las entidades que reciban depósitos a la vista o a término”. En este sentido afirmó la Corte:

“la adopción y dirección de la política monetaria del Estado, sin reserva, está encomendada a la Junta Monetaria, por decisión soberana y privativa del Congreso y como una expresión democrática de la voluntad popular”. ²² (Subraya la Corte)

Si, como lo reconoce esta sentencia, el Congreso tiene la facultad soberana y privativa de adscribir a una autoridad pública el ejercicio de la función monetaria, es porque él tiene también la competencia originaria para ejercer la soberanía monetaria, como ya lo había manifestado con claridad meridiana la sentencia de 12 de junio de 1969, proferida después de la expedición del Acto Legislativo 1o de 1968.

La importancia de la sentencia de 15 de septiembre de 1973 en la materia que nos ocupa es clara, pues no sólo reconoce de manera general que el ejercicio de la soberanía monetaria reside en el Congreso, sino que declara exequible la intervención de éste, -a través de la Junta Monetaria-, en las actividades de personas que tienen por objeto el manejo o aprovechamiento e inversión de fondos provenientes del ahorro privado. Acepta implícitamente la Corte Suprema, que en las materias de que trata el numeral 14 del artículo 120 existen competencias concurrentes del Congreso y el Presidente de la República.

Posteriormente, la misma Corporación ratificó el principio de que el ejercicio de la soberanía monetaria radica en el Congreso, pero atribuyó al Ejecutivo facultades legislativas en materia de intervención en el Banco Emisor y en el ahorro privado.

En sentencia del 15 de mayo de 1981, en la cual se pronunció acerca de la demanda contra la ley 32 de 1979, la Corte reconoció la competencia del Congreso para expedir leyes en materia de valores restringiendo el concepto de “ahorro privado” y con ello las competencias del Presidente.

El Consejo de Estado, en cumplimiento de sus funciones constitucionales ha conocido de los decretos expedidos en virtud del numeral 14 del artículo 120. Su jurisprudencia ha evolucionado más ampliamente pero en el mismo sentido de la Corte. En efecto ha puesto de presente que la facultad otorgada por este artículo al Presidente de la República es meramente administrativa y que en ningún caso desplaza la competencia del Congreso en materia de regulación monetaria.

Es así como en un primer momento señaló que la facultad otorgada al Presidente mediante el numeral 14 del artículo 120, daba lugar a una atribución de legislar, de manera exclusiva, en lo que respecta al ahorro privado y a la intervención necesaria en el Banco Emisor²³.

En la Sentencia del 6 de mayo de 1974, el Consejo de Estado señaló que el Presidente tenía una “facultad legislativa plena e ilimitada en materias relativas al ahorro privado” las cuales tenían la misma jerarquía que las leyes ordinarias, salvo, las leyes cuadro u orgánicas, que según dicho fallo, tenían una categoría superior a las leyes ordinarias y no podían por lo tanto ser modificadas o derogadas por los decretos dictados en virtud del ordinal 14 del artículo 120. Pero añadió, que dichas facultades eran meras facultades de intervención en ciertas actividades, sólo “en algún grado equiparable a la ley” y que suponían la existencia previa de la entidad intervenida, sin que pudiera el Gobierno modificar el régimen legal de su existencia.

Posteriormente, su jurisprudencia evolucionó hasta el grado de declarar que las funciones otorgadas al Presidente por el artículo que se estudia eran de carácter administrativo y que por lo tanto la intervención en el Banco Emisor y en el ahorro privado no era exclusiva del Gobierno, ni los decretos dictados podían derogar o modificar leyes preexistentes.

Es de recordar que en una primera instancia, el Consejo de Estado expuso la tesis de la deslegalización de la función intervencionista en el ahorro privado y en el Banco Emisor.²⁴ De acuerdo con ella, la reforma constitucional de 1968, mediante el numeral 14 del artículo 120, transfirió al Presidente de la República una función que de ordinario, en virtud de la cláusula general de competencias, ejerce el legislador. Ahora bien, tal transferencia “deslegalizó” las materias respectivas, pues de una parte cuando el Presidente interviene en el Banco Emisor y en el ahorro privado, lo hace como suprema autoridad administrativa y, de otra parte, los decretos a través de los cuales interviene no están comprendidos en la Carta dentro de aquellos con fuerza de ley. Así, tales decretos no pueden adicionar, modificar o derogar leyes preexistentes, pues “al trasladar una competencia específica del Congreso a la administración, cambió también la función que de legislativa devino en administrativa”.

Por último, señaló el Consejo:

“Si hasta el Estado de Emergencia Económica, que por definición tiene carácter excepcional, es limitado en la materia y en el tiempo, sin perjuicio de que el Congreso pueda a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas que se adopten mediante decretos con fuerza de ley, mal podría existir una atribución ordinaria y exclusiva del Presidente, como ‘suprema autoridad administrativa’, con un alcance similar”.²⁵

Posteriormente en la sentencia de 6 de octubre de 1976²⁶, dijo también:

Y posteriormente añade:

“En otras palabras el artículo 120-14 suprimió o derogó la reserva a la ley que para esta materia disponía la regla constitucional anterior y permitió que se ejerciera administrativamente, sin ley previa...que no significa que la potestad legislativa del Congreso quede excluída o suprimida ni en esa ni en ninguna otra materia”. (Subraya la Corte)

En 1984, el Consejo de Estado ratificó la tesis del mero carácter administrativo de los decretos dictados con fundamento en el 120-14 e hizo una clara delimitación material y jerárquica en las esferas de competencia del Presidente y el Congreso en materia monetaria, tal y como se desprende del siguiente pronunciamiento:

“ Los decretos que dicte el Presidente de la República con fundamento en el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución, son decretos administrativos y por lo mismo no tienen fuerza de ley, en el sentido material ya que tales decretos los dicta el jefe de Estado como “suprema autoridad administrativa”, aunque es verdad que como atribución constitucional propia, según la reforma constitucional de 1968; además, tampoco la Constitución relaciona como decretos con fuerza material los que dicte el Gobierno con base en el numeral 14 del artículo 120 de la Carta, siendo por lo mismo atribución del Congreso Nacional todo lo relacionado a “fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda” con forma el artículo 76-15 de la Constitución la que incluye naturalmente el control del flujo de moneda y los cuasi-dineros en circulación para cuya regulación se creó por el legislador la Junta Monetaria”²⁷ .

Reiteró también, que es la Junta Monetaria “el órgano oficial a través del cual el Estado colombiano ejerce la soberanía monetaria”.

En la aclaración de voto que hizo a esta sentencia el Magistrado Enrique Low Murtra, se despeja con claridad la relación jerárquica entre la ley y los decretos dictados con base en el artículo 120-14, a saber:

“Pensé en un momento que como las corporaciones de ahorro y vivienda habían sido creadas por decretos que dictó el Gobierno en uso del célebre numeral 14 todo su régimen debía ceñirse a esta potestad, pero luego he sostenido con vehemencia que la ley siempre prevalece sobre los llamados “decretos autónomos”.²⁸ (Subraya la Corte)

La tesis según la cual la soberanía monetaria es ejercida por el Congreso de manera irrestricta -bien directamente o a través de la antigua Junta Monetaria- y sobre la condición meramente administrativa de los decretos dictados con fundamento en el numeral 14 del artículo 120, ha sido ratificada por la doctrina y la jurisprudencia colombiana²⁹.

Por los argumentos hasta ahora expuestos y por las razones que someramente se exponen a continuación, es también la tesis que esta Corporación considera acertada.

En primer lugar, como fundamento esencial del Estado de derecho la Constitución de 1886 estableció en su artículo 55 que las tres ramas del poder público -legislativa, ejecutiva y jurisdiccional- tenían funciones separadas -vale decir distintas- pero que colaborarían armónicamente en la realización de los fines del Estado. Así, la Carta atribuyó a cada uno de

los órganos del poder público una serie de funciones propias de su naturaleza. Además, estableció qué funciones propias de una rama podrían, en ciertos casos, ser ejercidas por otra. Pero tuvo buen cuidado en consignar tales excepciones de forma meridianamente clara en el texto constitucional.

Al igual que la Carta de 1991 en materia legislativa, la Constitución de 1886 señaló, -en desarrollo del principio fundamental de la representación democrática- que la función de hacer, interpretar, modificar y derogar las leyes corresponde al Congreso (art. 76)., y estableció una serie de excepciones taxativas a este principio, en el numeral 8 del artículo 118.

Las excepciones mencionadas tienen carácter claramente taxativo, por cuanto sólo una interpretación restrictiva de la Carta en tales materias, evita la arbitrariedad del Ejecutivo en la órbita legislativa y es más acorde con el principio de la separación de poderes y con el carácter excepcional del precepto. Por ello, suponer que la enumeración que trae el citado numeral 8 no es taxativa, carece en absoluto de todo fundamento, pues de una parte la única garantía contra la mencionada arbitrariedad es que la propia Carta establezca de manera expresa, clara, indudable y acompañada de todas las precauciones necesarias, las condiciones y las materias sobre las cuales el Gobierno puede expedir leyes. No hay duda alguna que el Constituyente buscó siempre mantener esa garantía.

De otra parte, no existe norma alguna en la Carta de 1886, que permita afirmar con certeza que el Ejecutivo puede dictar actos de carácter legislativo distintos a los señalados en el numeral 8 del artículo 118. Admitir lo contrario, sería aceptar que por vía jurisprudencial pueden adjudicarse al Gobierno facultades que no tiene y que atentan de lleno contra el fundamento mismo del Estado de derecho. Así las cosas, ante cualquier duda, el juez debe dar prioridad a la garantía democrática fundamental en virtud de la cual es el Congreso el competente para expedir, modificar y derogar las leyes de la República.

En virtud de lo anterior y puesto que ni en los antecedentes del Acto Legislativo 1o de 1968, ni en la Carta vigente hasta 1991 aparece con claridad la facultad legislativa del Presidente en las materias de que trata el ordinal 14 del artículo 120, esta Corte considera que ella era meramente administrativa y que no desplaza, en ningún caso la competencia del legislativo.

Lo anterior queda aún más claro si advertimos que las atribuciones del artículo 120-14 fueron otorgadas al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, tal como reza en el encabezamiento del propio artículo. En consecuencia, no puede menos que decirse que el acto a través del cual se ejercen es de carácter administrativo, aunque con la característica de desarrollar directamente la Constitución, sin que sea necesaria la existencia de una ley previa.

Esta Corte considera que en este punto no cabe el argumento, según el cual, las atribuciones del 120-14 se otorgan al Presidente como "Jefe de Estado" y en tal virtud serían de carácter legislativo. Tal afirmación, desconoce no sólo las facultades propias que en los regímenes presidencialistas competen al Presidente como Jefe de Estado, -las cuales en ningún momento son facultades legislativas-, sino que serviría para elevar a rango legal un decreto dictado con base en cualquiera de las funciones atribuidas al Presidente en el artículo 120 de

la Carta de 1886.

De otra parte, cabe señalar que en términos del análisis de la fórmula consagrada en el ordinal 14 del artículo 120, no se puede dejar de lado la acepción que de “reglamentos autónomos constitucionales” traía la doctrina y la jurisprudencia antes de la adopción de la reforma de 1968, pues resulta claro, -y así lo ha dicho reiteradamente la jurisprudencia- que los decretos expedidos por el Presidente con base en este artículo responden a la misma naturaleza de los mencionados reglamentos.

En varias oportunidades, la Corte Suprema y el Consejo de Estado han señalado que algunas de las facultades administrativas atribuidas al Presidente de la República podían ser ejercidas sin necesidad de que existiera una ley previa que las autorizara. En estos casos, los decretos a través de los cuales se ejercían tales facultades fueron denominados por la jurisprudencia “reglamentos autónomos” o “reglamentos constitucionales”. Así por ejemplo, desde 1936 la Corte Suprema de Justicia afirmó que el ordinal 7 del artículo 120 podía ser desarrollado directamente por el Presidente sin necesidad de ley previa, pero también que los decretos que reglamentaran tal numeral no tenían jerarquía legal y no podían “estar en contradicción con los términos de una ley que sea constitucional, ni con el espíritu de la ley”³⁰

Posteriormente la Corte ratificó la tesis de que algunas de las atribuciones constitucionales del Presidente podían ser desarrolladas directamente mediante decretos sin que tuviera que existir una ley previa que autorizara tal reglamentación³¹. Pero fue sólo hasta la sentencia del 14 de noviembre de 1962³² cuando el Consejo de Estado trató sistemáticamente este tema y señaló que la función administrativa que compete al Presidente no es simplemente la de ejecutar la ley, pues en algunos casos tal función puede ser ejercida en desarrollo directo de la Constitución. Cuando el ejecutivo desarrolla directamente el texto fundamental, en cumplimiento de una función propia y sin necesidad de ley previa, los actos que expide son justamente los “reglamentos constitucionales”³³.

En sentencia de 10 de octubre de 1966, la Corte ratificó esta tesis y señaló, que los reglamentos constitucionales eran expedidos en cumplimiento de la función administrativa que compete al Presidente, y que la noción de “autonomía” referida a estos reglamentos, “significa independencia de la ley que regule el caso concreto, más no de normas que de manera general organizan la materia y señalan pautas.” Así, para la Corte era claro que los llamados “reglamentos autónomos constitucionales” no tenían jerarquía legal y no desplazaban a la ley en las materias que estos pueden reglamentar. Como dijo la Corte “la finalidad del reglamento autónomo es completar la Ley”, pero en ningún caso suplirla, modificarla o derogarla.

En la sentencia de 11 de diciembre de 1969, -posterior a la expedición del Acto Legislativo 1 de 1968-, dicha Corporación estudió la facultad que se desprendía del numeral 12 del artículo 120 de la Carta, y reiteró la teoría sobre la naturaleza administrativa de los reglamentos constitucionales.

Esta sentencia tuvo salvamento de voto de dos magistrados que consideraron, -alejándose no sólo del concepto de reglamento autónomo constitucional existente en la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional³⁴ sino de los antecedentes constitucionales de la reforma acerca de los numerales pertinentes del artículo 120- que determinadas facultades

presidenciales de las consagradas en este artículo eran una fuente de actuación legislativa del Presidente.

Vale la pena anotar que en las sentencias en las cuales se ha aceptado la potestad legislativa del Presidente en virtud de algunas de las atribuciones consignadas en el artículo 120 de la Carta de 1886, puede vislumbrarse una falta de consenso sobre cuales son exactamente las atribuciones que dan lugar a la expedición de decretos con fuerza de ley. Así, por ejemplo, mientras en la sentencia de 18 de agosto de 1972 la Corte señala que las facultades constitucionales que fundamentan la expedición de decretos autónomos constitucionales se encuentran en los ordinales 7,12, 14 y 19 del artículo 120, la sentencia de 15 de diciembre de 1973, establece que tal facultad radica en los ordinales 6,7, 9 y 12 del mismo artículo.³⁵

Como puede verse, el peligro de esta tesis radica fundamentalmente en el hecho de que -a falta de una interpretación constitucional clara y unívoca-, por vía jurisprudencial y según las preferencias de cada momento, se otorga al Presidente la facultad de dictar decretos con fuerza legal, invadiendo la órbita que, salvo explícita y clara excepción constitucional, le corresponde al legislador. Con ello se vulnera también, como quedó visto, una de las más importantes garantías del cabal desenvolvimiento del Estado democrático de derecho.

Por último, en términos de coherencia interna de la propia Carta, carecería de fundamento sostener que las facultades otorgadas por el numeral 14 del artículo 120, son exclusivas del Gobierno, pues algunas de las atribuciones constitucionales propias del Congreso tienen por objeto natural y necesario, la intervención en el Banco Emisor y en las actividades de personas que tengan como objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado. Así por ejemplo, si las facultades de intervención en el Banco Emisor fueran privativas del Gobierno, se quedaría sin objeto, la atribución concedida al Congreso en el numeral 15 del artículo 76, de fijar “la ley, peso, tipo y denominación de la moneda”.

De igual forma, el ejercicio de otras facultades del Congreso tienen un efecto directo sobre las materias de que trata el citado ordinal 14, como la de expedir leyes generales sobre crédito público, deuda externa y asuntos cambiarios (76-22), la de dictar planes y programas (76-4), de decretar impuestos(76-14), de fijar los gastos de la administración (76-13), de determinar la estructura de la administración nacional (76-9), regular los aspectos del servicio público (76-10), establecer el régimen de las personas jurídicas (art. 12) e intervenir en la economía (art. 32). En ejercicio de dichas atribuciones, puede afectar determinantemente las materias a las que se refiere el artículo 120-14, por lo cual, desde ninguna perspectiva es acertado afirmar que la intervención en tales campos es exclusiva del Gobierno.

Para esta Corte la fórmula del artículo 120 numeral 14 consagra una atribución constitucional propia del Presidente de la República que da lugar a la expedición de reglamentos autónomos de desarrollo directo de la Carta, sin que sea necesaria la existencia de ley previa. Tales reglamentos pueden desarrollar, complementar e incluso suplir una ley. Pero, en ningún caso, excluyen la posibilidad de intervención del legislador en las materias a las que se refieren, ni pueden contradecir o derogar una ley de la República.

La tesis de la prevalencia de la ley sobre cualquier tipo de reglamento (legal o constitucional) no puede ser desvirtuada simplemente por un análisis gramatical, descontextualizado y asistemático de una norma de la Constitución. Porque está en juego ni más ni menos que una de las garantías más importantes del Estado de derecho, que consiste en otorgar primacía indiscutible a la manifestación formal de la comunidad representada en el Congreso o parlamento.

Se trata, entonces, de una primacía formal que emerge de la propia fuente de la legitimidad del poder. En virtud de ello, el Congreso se le encomienda la regulación de todas las materias no atribuidas expresamente a otra rama del poder público. La rama administrativa, en desarrollo de la ley o directamente de la Constitución, tiene un amplio campo de acción, pero encuentra límites expresos en la ley a la que, en cualquier caso, debe respetar y no puede excluir. Se trata simplemente del cumplimiento de un principio cardinal del sistema jurídico: la jerarquía normativa.

El reglamento autónomo constitucional se diferencia entonces del reglamento que desarrolla una ley, simplemente en que aquél no requiere ley previa, pues la propia Constitución ha establecido un ámbito especial que puede ser desarrollado directamente por el Gobierno. Ahora bien, tal afirmación no permite deducir que los reglamentos tengan jerarquía legal, o que excluyan la posible intervención de la ley en las materias a ellos adscritas. La cláusula general de competencia propia del legislador, indica que no hay ningún ámbito que pertenezca en forma exclusiva y excluyente al reglamento. En consecuencia, el Congreso puede regular parcial o totalmente todos los aspectos que atañen a los reglamentos.

La creación de estos ámbitos especiales susceptibles de ser desarrollados directamente por el Gobierno sin que se requiera ley previa, no implica en ningún caso una distribución material de competencias entre el ejecutivo y el legislativo. Si así lo fuera, si se excluyera de excluir a la ley de un determinado ámbito jurídico material sería necesario que la Carta lo señalara expresamente y que no dejare duda alguna al respecto. Al fin y al cabo una garantía democrática como la que aquí está en juego, no puede dejarse librada a las meras interpretaciones.

De todo lo anterior se infiere que el instrumento privilegiado para el ejercicio del poder monetario es la ley. Tanto en la Carta de 1886, como en la doctrina y la jurisprudencia, el ejercicio de la soberanía monetaria, -entendida como el poder de regular el funcionamiento del dinero-, reside en el Congreso de la República. Ello obviamente, sin perjuicio de la facultad del Presidente para vigilar y controlar el manejo e inversión del ahorro privado.

F. ANALISIS DE LOS CARGOS

Por las razones señaladas en el literal B del numeral II de la parte motiva de esta sentencia, la Corte se limitará a conocer de los cargos de constitucionalidad que se fundamenten en los artículos de la Carta de 1886.

La demandante señala que la ley 132 de 1985 vulnera los artículos 76 numeral 22, 78 numeral 2, y 120 numeral 14 de la Constitución anterior dado que el Congreso excedió sus facultades en materia monetaria e invadió la órbita de competencia de la rama ejecutiva del poder público.

1. Posible vulneración del artículo 77 numeral 2 de la Constitución de 1886.

Ahora bien, el ejercicio de dicha soberanía reside de manera irrestricta y originaria en el Congreso. Como se señaló en el acápite C) de la parte motiva de esta sentencia, las leyes por medio de las cuales ella se ejerce pueden ser tan generales o concretas como las circunstancias lo exijan. Esto es así, por cuanto, todas las materias cuya regulación está atribuída al Estado pueden serlo por el Congreso en la forma que considere pertinente, dentro del marco de la Constitución. La cláusula general de competencias le permite intervenir, no sólo en asuntos a él atribuidos expresamente, sino en todos aquellos no reservados con exclusividad, por la propia Constitución, mediante una norma clara y precisa, a otra autoridad pública.

De otra parte, el concepto constitucional de ley es meramente formal. Aunque así no lo fuera, hoy en día dada la evolución y complejidad de la sociedad contemporánea, no se puede pedir a ningún órgano legislativo que se limite a expedir leyes basadas en supuestos de hecho universales o absolutamente generales. La tarea legislativa en materias concretas como la regulación de actividades específicas o el fomento de determinados sectores es no sólo determinante sino del todo coherente con la función de los parlamentos de nuestra época.

Por último, es importante señalar que las competencias para regular las materias de que trata esta ley no se derivan del ordinal 22 del artículo 76, sino de la atribución general de competencias que le es asignada al Congreso y particularmente del numeral 15 del artículo 76 de la Carta, que, como lo ha reiterado la jurisprudencia es la fuente del ejercicio de la soberanía monetaria. A riesgo de repetir lo ya dicho, vale recordar la sentencia de 25 de febrero de 1937, a partir de la cual la Corte Suprema de Justicia reconoció que la atribución del artículo 76 numeral 15 es la fuente de ejercicio de la soberanía monetaria; igualmente, la sentencia de 12 de junio de 1979 en la cual se estableció que el Congreso cuenta con la facultad constitucional para regular todo lo que se refiere a la actividad financiera y en particular a los Bancos.

Desde entonces y con algunas oscilaciones ha reconocido que el Congreso es el órgano competente para regular, sin restricciones, la órbita monetaria, dentro de la cual se encuentran las materias tratadas en la ley que se estudia.

Así las cosas, el Congreso en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se encuentra la protección de la vida, honra y bienes de las personas (artículo 16 CN de 1886), más aún cuando como en el presente caso se trata de una circunstancia excepcional que tiene graves implicaciones sobre las más básicas condiciones de vida de un grupo de ciudadanos, puede ejercer mediante leyes, las atribuciones que le competen como titular de la soberanía monetaria del Estado. Dichas leyes, como se vió, pueden ser tan generales o concretas como la necesidad lo exija.

2. Posible vulneración del artículo 78 numeral 2 de la Carta de 1886.

Tal como se ha reiterado en este fallo, durante la vigencia de la Constitución de 1886, la soberanía monetaria residió en el Estado el cual la ejercía a través del Congreso de la República. En ejercicio del poder monetario, el Congreso creó la Junta Monetaria y le asignó una serie de competencias, dentro de las cuales se encuentran las que tienen que ver con

asignación de cupos de crédito y la regulación de las operaciones de financiación y redescuento ante el Banco de la República.

Parece necesario advertir que si bien la antigua Junta Monetaria era un organismo administrativo, conformado por funcionarios que ocupaban determinados cargos en la rama ejecutiva del poder público, las competencias a ella atribuidas se derivaban, se insiste, de competencias constitucionales propias del Congreso de la República, pues ninguna norma de la Carta vigente antes de 1991 permite afirmar cosa distinta.

Que la entidad que el Congreso creó para que ejerciera, por razones técnicas y de eficacia ciertas atribuciones a él conferidas, -esté integrada por funcionarios de otra rama del poder, no significa en modo alguno que tales atribuciones sean propias de la rama a la que pertenecen dichas personas, pues es claro que las funciones que tiene las ejerce por voluntad de la rama legislativa del poder público.

Ahora bien, si las competencias de la Junta se derivaban de las asignadas directamente por la Constitución al Congreso de la República, no podía éste desprenderse de manera absoluta de su ejercicio. Si aceptáramos lo contrario, estaríamos diciendo que el Congreso mediante ley ordinaria puede reformar la propia Constitución y transferir definitivamente una competencia propia a otra autoridad pública.

Así las cosas, por ser el Congreso el depositario original de la soberanía monetaria del Estado, cuando a su juicio sea indispensable negarle de manera temporal o permanente algunas de las funciones asignadas a la Junta Monetaria, o transferirlas a otra entidad de derecho público, es claro que durante la vigencia de la Carta de 1886 podía hacerlo sin reservas. Con mayor razón podía el Congreso reformar o derogar una resolución de la Junta Monetaria, cuando a su juicio no se adecúe a las necesidades nacionales o no cumpla con las finalidades para las que fue creada.

En conclusión, mediante la ley 132 de 1985 el Congreso ejerció facultades a él conferidas directamente por la Carta vigente. Por tanto, no encuentra esta Corte que se configure vulneración alguna del artículo 78 ordinal 2 de la Constitución de 1886.

3. Posible vulneración del artículo 120 numeral 14 de la Constitución de 1886

Como se señaló antes, es claro que las materias monetarias de que trata la ley acusada no son de aquellas que el ejecutivo deba regular de manera privativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 120-14, pues en tratándose del ejercicio de la soberanía monetaria, el Congreso ejerce una facultad irrestricta, originaria y de mayor jerarquía que la que ejerce el Presidente al intervenir en el Banco de Emisión y en el ahorro privado.

En cualquier caso, es dudoso que las materias de que trata la ley acusada formen parte de la órbita de competencias que atribuye al Presidente el numeral 14 del artículo 120. En primer lugar, en materia de cupos de crédito la sentencia del Consejo de Estado³⁶ que declaró nulas las disposiciones básicas del decreto 098 de 1973, sobre fondos regionales de capitalización, estableció claramente que hay ciertas funciones, como el establecimiento de cupos de crédito que están excluidos de las atribuciones de intervención del Gobierno. De otra parte, modificar las condiciones de redescuento y refinanciación parecen más atribuciones propias

de la Junta Monetaria y por ende del Congreso, que una intervención “necesaria” en el Banco Emisor o en el ahorro privado.

Ahora bien, estas consideraciones no son ciertamente determinantes, en la medida en que en cualquier caso la ley está autorizada para reglamentar todas las materias de orden monetario, incluso las que están sujetas a la intervención del Ejecutivo. Esto es así, porque tal y como se señaló, la cláusula general de competencias atribuida al Congreso le abre un campo de regulación que no puede ser reducido sino, de manera clara y expresa por la propia Constitución y no a partir de meras interpretaciones jurisprudenciales.

En un Estado de derecho la ley goza de una jerarquía vertical respecto de los reglamentos (incluso de los reglamentos constitucionales) y esto simplemente como consecuencia del principio de jerarquía normativa, base neurálgica del sistema jurídico, que encuentra su fundamento en el más alto grado de legitimidad democrática del Congreso, como órgano de representación plural de la sociedad.

Por las anteriores razones, tal y como se señala en la parte resolutive de esta sentencia, no encuentra esta Corte vicio de inconstitucionalidad alguno en la norma acusada.

G. EL DERECHO A LA IGUALDAD Y LA LEY 32 DE 1985

Para concluir, esta Corte juzga necesario poner de presente que también desde la perspectiva del derecho a la igualdad no contemplado expresamente en la Carta de 1886, pero que la jurisprudencia constitucional dedujo, entre otros, de su artículo 16 y que recibió consagración positiva en el artículo 13 de la nueva Carta, las disposiciones acusadas de la ley 32 de 1985 se encuentran también exentas de todo vicio de constitucionalidad.

En efecto, la decisión del legislador de intervenir en la política monetaria aumentando un cupo de crédito y mejorando las condiciones de refinanciación y redescuento, que se concretó en la ley que se estudia, se acompasa con los principios básicos del Estado social de derecho, -que son, entre otros, el deber de garantizar los derechos fundamentales, como la vida, la dignidad y el trabajo, seriamente amenazados por las circunstancias que padecieron y aún padecen los damnificados por el terremoto acaecido en el departamento del Cauca.

Por lo demás, constituye cabal cumplimiento de la parte dogmática de las Constituciones de 1886 y de 1991; en esta última además encuadra dentro de las funciones atribuidas expresamente por los artículos 150-13, 150-19- d, 150-22, 371 y 372; asimismo, constituye nítida expresión de la obligación consagrada en el artículo 13 de la Carta vigente, en virtud de la cual el Estado debe proteger “especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.”

No cabe en manera alguna traer a cuento -como lo hace la demandante- la prohibición establecida en el artículo 373 de la Carta para señalar que la ley que se estudia es inconstitucional, dado que el “legislador en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares”. Esto es así por dos razones:

En primer lugar porque se trata de una prohibición que no existía en la Carta vigente hasta

1991 y por lo tanto no era aplicable al momento de la expedición de la ley.

En segundo lugar, porque el alcance de esta norma es claramente el de evitar profundizar la desigualdad mediante el otorgamiento de privilegios de carácter financiero a grupos o personas particulares, que normalmente deberían acudir al mercado del crédito en condiciones de igualdad y sin desconocer el principio de "neutralidad" que debe presidir el manejo y funcionamiento de dicho mercado.

Además, de la simple lectura del texto se desprende que la norma no consagra una prohibición absoluta, por cuanto permite el establecimiento de cupos de crédito para instituciones de crédito con el carácter de apoyos transitorios de liquidez, lo cual significa que aún dentro de la más rígida política de mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda es dado al Estado ayudar a algunos agentes económicos para proteger el mercado del crédito.

Si esta protección se ofrece a quienes no acusan debilidad manifiesta por su condición económica, deberá ser vedada en el Estado Social de derecho a los necesitados?.

Cosa bien distinta es lo que ocurre con una ley como la acusada, que se propone fundamentalmente ayudar a grupos de personas que siendo particulares han sufrido los efectos de una catástrofe natural, en grado y circunstancias tales que en su momento llegaron a poner en peligro su misma supervivencia.

Es claro que allí debe aplicarse en todo su esplendor la filosofía esencial del Estado Social de Derecho, que se traduce, -entre otras- en medidas que debe tomar el Estado en favor de los débiles y necesitados para hacer que la igualdad sea real y efectiva.

Al proceder así, el Estado no estimula ni acrecienta el privilegio, sino que contribuye eficazmente, a que un grupo débil de la sociedad, pueda subsistir, en condiciones dignas mediante su justicia natural.

III. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE en todas sus partes la ley 132 de 1985.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte constitucional y archívese en el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JAIMEN SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia c-416. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernandez Galindo

2 Cfr. por ejemplo, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia- Sala plena. # 87 de julio 25 de 1991. Magistrado Ponente: Pedro Escobar Trujillo.

3 Cfr. Derecho Monetario Internacional, Editorial Arayú, Buenos Aires 1954, pág 47-48.

4 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Junio 12 de 1969. Gaceta Judicial CXXXVII, 1969. Nos 2337-2338. Pg 121

5 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 109. Septiembre de 1984.

6 Cfr. Caro, Miguel Antonio. Escritos sobre Cuestiones Económicas. 2a Edición, 1956.

7 Cfr. Op Cit. Pág. 81.

8 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Gaceta Judicial TXLIV. páginas 614 a 622.

9 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 15 de diciembre de 1973. M.P. Eustorgio Sarria.

10 Cfr. Diario Oficial. No 31165, Martes 27 de Agosto de 1963, pág 737.

12 Cfr. Anales del Congreso. Julio 30 de 1963.

13 Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta Sentencia de 16 de octubre de 1987. M.P. Jaime Abella Zárata.

14 Cfr. Palacios Mejía. Hugo. La economía en el derecho constitucional colombiano. Tomo I. Diciembre de 1975, pág. 14.

15 Cfr. Toro Agudelo, Hernán. La intervención presidencial en el Banco Emisor y en el Ahorro Privado. Editorial Ealón, Medellín, 1973, pág. 57.

16 Cfr. entre otros:, Anales del Congreso No 73 de 7 de junio de 1967, Acta No 24, 25,26. Anales del Congreso No 74 de 8 de junio de 1967, Acta 27. Anales del Congreso No 76 de 13 de junio de 1967, Acta 34. Anales del Congreso No 80 de junio 20 de 1967, Acta 36 y 37. Anales del Congreso No 141 de 25 de octubre de 1967, Acta No 1

17 Cfr. Vidal Perdomo, Jaime. La reforma a la Constitución de 1968. pág 255. Toro, Agudelo, Hernán. op cit. págs. 57 a 68.

18 Cfr. Toro Agudelo, Hernán. Op.Cit. pág 67

19 Cfr. Corte Suprema de Justicia. sentencia de 18 de agosto de 1972, M. P. Guillermo González Charry

20 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 15 de diciembre de 1973, M. P. Eustorgio Sarria

21 Esta sentencia, arriba citada, declaro inconstitucional la atribución concedida por la ley 33 de 1971 a la Junta Monetaria para fijar las tasas de interes de los depósitos de las cajas de ahorro y secciones de ahorro de los establecimientos de crédito, aludiendo que era esta una facultad del Presidente en virtud del mandato del artículo 120 # 14 de la Carta.

22 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Sentencia 15 de Diciembre de 1973. Mag Pon: Dr. Eustorgio Sarria.

23 Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sec 1ra, sentencias del 6 de mayo de 1974, 16 de abril de 1975, 4 de febrero de 1976, y del 3 de febrero de 1978.

24 Cfr. Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso administrativo, 14 de junio de 1974

25 Ibidem.

26 Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena. M.P. Miguel Lleras Pizarro

27 Cfr. Consejo de Estado. Sentencia 18 de junio de 1984.

28 Cfr. Aclaración de voto Dr. Enrique Low Multra. Consejo de Estado, Sentencia 18 de Junio de 1984.

29 Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo . Sección 4a. Sentencias de 29 de junio y 23 de noviembre de 1984

30 Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 7 de octubre de 1936, Jurisprudencia Constitucional, Pineda, Tomo II, Págs 179 y ss.

31 Cfr. Corte Suprema de Justicia, Informe de 2 de abril de 1959, Jurisprudencia Constitucional, Pineda, Tomo I pág 72.

32 Cfr. Consejo de Estado, Sentencia de 14 de noviembre de 1962, Consejero Ponente Dr Carlos Gustavo Arrieta

34 Ver el caso frances en Maurice Duverger, La Ve. Republique, Press. Universitaires de France-París, 1959; en el caso español a Eduardo Garcia de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo Primera edición 1974, Civitas; en el caso chileno a Arturo Alessandri Rodriguez, Curso de derecho civil, Tomo I, Volumen I, Santiago de Chile 1961.

35 Cfr. VIDAL PERDOMO, Jaime. op cit

36. Sentencia Consejo de Estado, Junio 18 de 1974. Mag Pon: Dr. Humberto Mora Osejo.