

C-021-94

Sentencia No. C-021/94

BANCO DE LA REPUBLICA-Regulación en materia crediticia/REFINANCIACION DE CREDITOS AGRARIOS

El texto acusado desconoce tanto la norma que atribuye al Congreso la función de establecer criterios generales para el manejo de la actividad financiera, como las atribuciones que la Carta le asigna al Banco para regular el crédito. Le corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República expedir las regulaciones en materia crediticia, incluyendo, por supuesto las de refinanciación, en beneficio de los destinatarios de la ley 34 y dentro de los criterios diseñados en dicho Estatuto, sin que deba atender más limitaciones que las que la Constitución y la ley le señalan.

SENTENCIA-Efectos

La Corte puede fijar los efectos de su propia decisión. Por tal razón, la Sala determina que los efectos jurídicos de la presente decisión no afectan las refinanciaciones perfeccionadas, y ni siquiera las solicitudes de refinanciación presentadas antes de la ejecutoria de la presente sentencia, las cuales deben tramitarse con arreglo a las normas hasta entonces vigentes, a efecto de garantizar los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

REFERENCIA :

EXPEDIENTE D-270.

ACTOR:

MARIA DEL PILAR VANEGAS GUZMAN.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTICULO 3o. DE LA LEY 34 DE 1993.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá D. C. mediante acta No. 5 del 27 de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte a resolver sobre la acción pública de inconstitucionalidad promovida por la ciudadana María del Pilar Vanegas Guzmán contra el artículo 3o. de la Ley 34 de 1993 “Para la refinanciación de la deuda de los cafeteros, algodoneros, arroceros y demás sector agrario se dictan normas y los criterios para su regulación y aplicación”.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA.

LEY 34 DE 1993

“Para la refinanciación de la deuda de los cafeteros, algodoneros, arroceros y demás sector agrario se dictan las normas y los criterios para su regulación y aplicación”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA

ARTICULO 3o. El Gobierno Nacional, dentro de los treinta días siguientes a la promulgación de esta Ley, reglamentará la forma como los establecimientos de crédito oficiales refinanciarán las deudas contraídas con ellos por los productores de café y destinadas al cultivo, diversificación, obras de infraestructura y mejoramiento de vivienda de los Caficultores, sin perjuicio de ejercer posteriormente esta facultad.

Para efectos de lo previsto en esta Ley, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. Las refinanciaciones se harán hasta por un plazo máximo de cinco (5) años y un periodo de gracia hasta de tres (3) años, contados a partir de la fecha de vencimiento de las obligaciones actuales. Sin embargo, una vez refinanciada la deuda (capital más interés causados), el primer abono de intereses no podrá exigirse antes de un año.
2. Los productores de café presentarán una solicitud de refinanciación a los establecimientos de crédito oficiales, la cual deberá resolverse en el término de un mes contados (sic) a partir de la fecha de su presentación. Dentro del mismo término la entidad crediticia hará una

evaluación de su capacidad financiera como cultivador. Presentada la solicitud la entidad crediticia solicitará la suspensión del cobro judicial. Aprobada la refinanciación, se solicitará la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares.

3. La refinanciación no constituirá novación y se efectuará conforme a los reglamentos que dentro del marco de esta Ley expida el Gobierno Nacional.

4. Son refinanciables en los términos de la presente Ley, todas las deudas contraídas antes del 15 de septiembre de 1992, excepto aquéllas que estuvieran vencidas con anterioridad al 10. de enero de 1991. Los productores de café podrán acogerse a los beneficios de esta Ley hasta el 31 de diciembre de 1993.

5. En ningún caso las refinanciaciones se harán en condiciones más gravosas que las del crédito original, ni superiores a las que rijan para esa clase de créditos a la fecha de la refinanciación.

III. LA DEMANDA.

La demanda considera violados el Preámbulo y los artículos 2, 3, 4, 6, 13, 58, 150 y 372 de la Constitución Política.

La actora precisa como violaciones constitucionales, las siguientes:

“2.1. El texto transcrito vulnera directamente el artículo 372 de la Constitución Política, en cuanto atribuye al Gobierno Nacional poderes de intervención en materia crediticia que corresponden, según la misma Constitución, a la Junta Directiva del Banco de la República.

“Por esta misma razón, se viola el artículo 6o. de la Carta, porque el Congreso, dotado por ella de abundantes poderes y facultades, no puede atribuirse los poderes y funciones de autoridades absolutamente técnicas y especializadas como es la Junta Directiva del Banco de la República. Igualmente se viola el artículo 30 de la Carta, pues en éste señala que los representantes del pueblo, como titulares de la soberanía, la ejercen por delegación de este. Todo exceso en el ejercicio de dicha delegación es, en consecuencia, un vicio grave de carácter político, pues comporta una intrusión en un ámbito que el pueblo no delegó expresamente. Por último, se viola claramente el artículo 150, puesto que se está ejercitando una facultad inexistente”.

“2.2. Vulnera además, el artículo 58 de la Carta Política, al permitir que el Gobierno, con sus reglamentaciones, desconozca derechos adquiridos por los establecimientos de crédito oficiales, como consecuencia de la celebración de contratos de crédito con caficultores. Por esta misma razón se viola el artículo 2o., según el cual, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución”.

“2.2.1. En desarrollo de lo anterior, podemos decir que la violación consiste, básicamente, en una alteración de los plazos originales de pago de las obligaciones derivadas de los contratos en mención. Tales plazos, en materia mercantil, como es el caso del artículo 3o. de la ley 34, se establecen también en favor del acreedor y éste tiene derecho a ellos. La norma (ordinal 1o) incluso permite la fijación de periodos de gracia en los cuales no se pueden cobrar intereses. Dado que los intereses son la retribución por el uso del dinero (el “precio” del dinero), esta ley permite que los deudores beneficiados con la refinanciación reciban este privilegio sin retribuírselo a los establecimientos de crédito, con evidente perjuicio para ellos”.

“2.2.2. Igualmente se permite la reducción de los intereses pactados, los cuales eran, evidentemente, objeto de derecho adquirido por los acreedores, puesto que hubieran podido cobrarlos judicialmente y hacerlos objeto de diversas acciones y medidas cautelares”.

“2.3. La norma impugnada, además, viola el artículo 13o. de la Carta, puesto que establece una desigualdad entre los sujetos activos del crédito cafetero que carece de toda base jurídica. En efecto, el artículo en cuestión ordena que el Gobierno reglamente “la forma como los establecimientos de crédito oficiales refinanciarán las deudas contraídas con ellos por los productores de café...” (se subraya). Los establecimientos de crédito no oficiales, no pueden ser víctimas de esta intervención gubernamental, sino que su manejo crediticio queda sometido a las políticas y disposiciones de la Junta Directiva del Banco de la República (artículo primero, ley 34 de 1993), tal como dispone la Constitución. No hay razón de derecho que permita establecer esta distinción entre ambas clases de establecimientos de crédito. Esta tacha se extiende a la desigualdad que la norma genera entre los depositarios de las dos clases de establecimientos de crédito”.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

El Ministerio de Agricultura, mediante apoderado, impugna las razones invocadas para

solicitar la declaración de inconstitucionalidad del artículo 3o. de la Ley 34 de 1993 teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes argumentos:

" El artículo 3o. acusado sólo otorga al Gobierno Nacional poder para reglamentar la forma en que los establecimientos oficiales de crédito refinanciarán las deudas contraídas con ellos por los productores de café. Precisión que nos hace ver que no se trata del ejercicio de potestad normativa o reguladora de carácter general como la perteneciente al legislador, o la de la Junta Directiva del Banco de la República para dictar las disposiciones objetivas, abstractas o impersonales, creadoras de esa clase de situaciones jurídicas en el campo del crédito. No. Es simplemente la común facultad de reglamentar la ley para adoptar las medidas necesarias para que la ley se cumpla o produzca sus normales efectos; esto es, la potestad reglamentaria que la Constitución confiere al Presidente de la República en el ordinal 11 del artículo 189, para cumplir y hacer cumplir la leyes".

" Porque es así, el artículo 3o. demandado aclara en su primer inciso que, si el Gobierno no ejerce esa facultad dentro de los 30 días siguientes a la promulgación de la Ley 34, lo podrá hacer posteriormente. Es decir, que estas disposiciones eran innecesarias, ya que el Gobierno, de todos modos, estaba investido de poder reglamentario, como lo está respecto de cualquiera otra ley".

"...se refiere el artículo 3o. a la reglamentación no de la materia "crédito", sino de una operación, particular, efectuada únicamente por los productos (sic) de café con una especie de bancos, los oficiales, y en relación con unas deudas concretas, ya contraídas. Todo, en orden a encontrar unos mecanismos de financiación que permitan un manejo no traumático de tales obligaciones".

"...el Congreso no está invadiendo la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República, puesto que no está legislando, esto es, dictando regulaciones generales de crédito. Se ha limitado a dictar, bajo forma de ley, medidas concretas sobre una situación especial de un gremio en relación con créditos a su cargo, que no envuelven ejercicio del poder constitucional de regulación e intervención en la actividad crediticia, que corresponde a la mencionada Junta Directiva".

"Tan cierto es lo anterior, que el alcance de la Ley 34 no se extiende a nadie que haga o haya hecho uso del crédito bancario que no esté en la situación particular descrita en el

artículo demandado”.

En cuanto a la violación alegada, en relación con el artículo 58 de la Carta advierte el Ministerio que “este cargo no debe prosperar porque no está dirigido contra la norma acusada...sino contra eventuales inconstitucionalidades en que pueda incurrir el Gobierno Nacional al expedir las reglamentaciones ...que dicte para darles aplicación”.

Dice el Ministerio, que si el objeto de los bancos oficiales es de “interés Público”, “el Congreso y el Gobierno Nacional no desbordan sus competencias constitucionales cuando acuden con medidas de excepción a remediar situaciones de crisis de agentes económicos cuyo fracaso afecta el desarrollo económico y la estabilidad social de un sector o región del país..”, y que las medidas autorizadas por la norma impugnada, no suponen condonaciones, novaciones ni modificaciones sustanciales que perjudiquen el patrimonio de los bancos oficiales, porque las obligaciones de los cafeteros subsisten y son exigibles, sólo que en condiciones que permitan a los deudores superar su etapa de crisis.

En torno a la presunta violación de los derechos adquiridos, anota “...que la infracción del artículo 58 no se produce sino en caso de conflicto entre los derechos de los particulares...y las medidas de interés público o social contenidas en una ley, conflicto que no existe en el caso de la ley 34 y su artículo 3o”.

Sobre las violaciones del preámbulo y de los artículos 4o. y 13 de la Constitución, estima el Ministerio que los cargos carecen de fundamento, “ya que el artículo 13 no comprende el caso de personas jurídicas, como los bancos, estatales o no”.

Finalmente, en relación con los demás cargos, estructurados sobre la base de que el Congreso ejerció “una facultad inexistente”, que condujo a la violación de los artículos 3o. y 150, se advierte por el Ministerio que éllo no pudo ocurrir, si se tiene en cuenta que los asuntos a que alude la ley 34 están previstos en el artículo 66 de la Carta, las cuales son materia de regulación por la ley, aún cuando no estén expresamente contemplados en el referido artículo 150.

V. INTERVENCION DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS.

“1.- ...no es cierto que el artículo 3, al prever que el gobierno “reglamente la forma como los establecimientos de crédito oficiales refinancien las deudas contraídas con ellos por los productores de café destinados al cultivo, diversificación, obras de infraestructura y mejoramiento de la vivienda de caficultores “...esté invadiendo funciones que la Constitución reserve a la Junta Directiva del Banco de la República, y, violando, en consecuencia, el art. 372 de la Constitución. No, tal como lo establece el artículo 1 de la ley, los mecanismos que faciliten la refinanciación de créditos destinados al sector agrícola, dentro de éstos, obviamente, los destinados a los caficultores, deben ser adoptados por la Junta Directiva del Banco de la República; y, tal como lo dispone el artículo 2, la Junta y el Gobierno, “dentro de sus respectivas competencias”, deben adoptar mecanismos para asegurar el adecuado flujo de crédito “destinado al normal funcionamiento del sector agrícola, cuando se presenten situaciones económicas críticas para los productores”.

“De manera que al prever la ley, en su artículo 3, la reglamentación por parte del Gobierno, de la forma como los establecimientos de crédito oficiales refinanciarán las deudas contraídas con ellos por los caficultores, lo está haciendo sobre la base de que esa reglamentación deberá hacerse dentro del marco de los mecanismos adoptados por la Junta Directiva del Banco de la República. No hay, pues, atribución al Gobierno de facultades que la Constitución reserve a la Junta Directiva del Banco, sino el señalamiento de funciones que deben ser ejercidas dentro del marco de los mecanismos señalados por el Banco”

“2.- No existe tal violación de derechos adquiridos de los establecimientos de crédito oficiales: no se desconoció el artículo 58 de la Carta, que consagra la garantía de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos, ni, en consecuencia, se violó el artículo 2, que consagra como uno de los deberes esenciales del Estado el de garantizar los derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

“Los establecimientos de crédito oficiales (Banco Cafetero, Caja Agraria, etc.), no tienen como objetivo primordial el lucro, el incremento de sus capitales, ni el reparto de utilidades entre sus accionistas, como pudiera predicarse de los privados, sino la prestación de un servicio de fomento o de apoyo a una determinada actividad o a un determinado sector de la población, a los cuales el Estado quiere o debe ayudar. Además, sus recursos provienen de dineros del Estado o de recursos parafiscales. (En el caso del Banco Cafetero, esos recursos corresponden al Fondo Nacional del Café). Por lo tanto, si en un momento dado, en vista de

ciertas condiciones -la grave crisis cafetera, por ejemplo, -el legislador quiere que esos recursos se utilicen en tal forma que el sector para cuyo apoyo existe la institución (en este caso el sector agrario, en general, y los caficultores, en particular) reciba un tratamiento especial, (en este caso, la refinanciación de créditos), por razones de interés general concernientes a un numeroso sector de la población colombiana, esto es la que se dedica a la actividad cafetera, bien puede hacerlo”.

“...No se violan las normas constitucionales que consagran la igualdad.... Al intervenir la ley en beneficio de los caficultores y de los demás sectores agrícolas del país, está cumpliendo uno de los deberes que la propia Carta le impone, en su artículo 13, de proteger aquellas personas que por su condición económica se hallen, en un momento dado, en circunstancias de debilidad manifiesta”.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Luego de resumir los cargos de la demanda, el Procurador solicita declarar la exequibilidad de la norma acusada, pues según su criterio, no viola la Constitución. Para corroborar su aserto, aduce las siguientes razones:

1. El análisis de la norma acusada no puede llevarse a cabo en forma independiente, esto es, por fuera del contexto de la ley; lo primero que surge del examen de los dos primeros artículos de la Ley 34 de 1993 es que “dejan ver que la autoridad monetaria del país, Junta Directiva del Banco de la República, es la encargada, como en rigor debe serlo, de fijar el mecanismo de refinanciación del crédito destinado a la producción agrícola”.

Ahora, “...habiéndose fijado el “mecanismo” por la Junta del Banco, el Gobierno se obliga a reglamentar dentro del marco fijado por dicha Junta. Si de lo que se trata es de respetar la unidad de la política monetaria, ello se hizo en este caso, puesto que el Banco quedará obligado a fijar el mecanismo y el Gobierno como en cualquier ley a intervenir para reglamentarla (art. 189 ordinal 11 C. P.), concretamente, para detallar la forma como los establecimientos de crédito refinanciarán las deudas contraídas con ellos por los productores de café. Si el legislador hace la ley, el Ejecutivo tiene derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real’.

” No se advierte pues violación del artículo 372 de la Carta ni de las normas que la actora

acompañó al cargo contra él, vale decir a los artículos 6o, 3o y 15o de la Carta. A la supuesta “facultad inexistente” de que habla la demandante al referirse al artículo 15o, sólo es preciso anotar que el Congreso conserva una cláusula general de competencia que le permite intervenir, no sólo en los asuntos a él atribuidos expresamente sino también en todas aquellas materias cuya regulación está atribuida al Estado, como es el caso del artículo 66 de la Constitución”.

2. El concepto advierte, en torno a la presunta violación de los derechos adquiridos, que “...el artículo 58 se predica de intereses y derechos de los particulares y en segundo lugar, que los organismos de que trata el artículo 3o. demandado (Bancos oficiales que obviamente cumplan funciones de fomento, por ej. Caja Agraria) son entidades del sector descentralizado del Estado, por lo cual no es posible hablar de una indebida intervención del Gobierno en dichos organismos. El Gobierno Nacional ni excede ni trastorna las competencias constitucionales y mucho menos los derechos particulares cuando opta por solucionar crisis del sector agropecuario...”

3. En relación con el quebrantamiento del artículo 13 de la Carta, anota el Procurador: “No entiende este Despacho cómo se podría vulnerar el artículo 13 constitucional referido a la igualdad de las personas ante la ley, si lo que establece la norma acusada a lo largo de todo su desarrollo está referido, como ya se dijo, a entidades descentralizadas del Estado”.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 3o, de la ley 34 de 1994 en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta, toda vez que la norma acusada hace parte de una ley de la República.

2. El manejo de la función crediticia en la Constitución.

2.1 Atribuciones del Congreso en relación con la moneda y el manejo de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

La Carta Política no le da a la problemática del crédito un tratamiento particular, porque vincula su manejo con el de la política monetaria, en razón de que esta variable, así como la

actividad cambiaria, están estrechamente vinculados a la estabilidad de la moneda, al punto que las decisiones que se tomen en cualquiera de estos frentes se refleja, en mayor o menor grado, sobre la cantidad, costo y disponibilidad del dinero; por eso el artículo 373 de la Constitución establece como objetivo e impone como responsabilidad del Estado, “velar por la capacidad adquisitiva de la moneda”. De esta manera se reconoce que el control de la inflación constituye un supuesto necesario del desarrollo económico del país y se convierte en el objetivo esencial de la política monetaria.

Al Congreso se le asignó por el Constituyente la competencia para definir los principios y reglas generales sobre las cuestiones relacionadas con el manejo de la moneda, los cambios internacionales y el crédito, a los cuales deben ajustar su conducta las autoridades comprometidas en el desarrollo de las respectivas políticas.

2.1.1 Regulación de la moneda.

Al Legislativo le corresponde, de manera exclusiva determinar por medio de la ley, la moneda legal, su convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio (C.P. art. 150-13), esto es, señalar el signo monetario nacional, la viabilidad de que pueda ser cambiada por otra moneda o por un metal y la idoneidad de la moneda como medio para extinguir obligaciones y liberar al deudor de su carga.

En atención a que estas tres funciones comprenden íntegramente el espectro de la función del dinero, las atribuciones que ejerzan otras autoridades relacionadas con su manejo, vgr., las que lleva a cabo la banca central y el gobierno en materia cambiaria, quedan condicionadas a las regulaciones de la ley.

2.1.2. Regulación de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

La Constitución le asigna al órgano legislativo la atribución de expedir las directrices en materia de política económica, relacionadas con el manejo monetario, el régimen de cambios internacionales y el crédito. En tal virtud, observa la Sala que el legislador es depositario de funciones mucho más amplias de las que le asigna el numeral 13 del artículo 150, como se infiere de los artículos 372 y 150 - 22 de la Carta Política.

De igual modo la Carta destaca la participación del Legislador en el diseño del régimen de

cambio internacional, cuando el literal b) del numeral 19 del referido artículo 150 de la Carta, consagra como función del órgano legislativo la atribución de expedir las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno en esta materia, en concordancia con las que la Carta le asigna a la Junta del Banco de la República.

2.2 Atribuciones del Banco de la República en materia monetaria, cambiaria y crediticia.

Al Banco de la República, bajo la dirección de su Junta Directiva, se le asignó por la Constitución Política la tarea de regular las actividades monetaria, cambiaria y crediticia (C.P. art. 371), funciones que desde 1963 (ley 21) y hasta la expedición de la Constitución de 1991, cumplía de manera exclusiva la Junta Monetaria. Al Banco de la República, durante el lapso indicado, sólo actuaba en el papel de organismo emisor de la moneda y ejecutor de las políticas diseñadas por la Junta en las áreas referidas.

La Constitución Política del 91, modificó sustancialmente la estructura jurídica del Banco, al reconocerle la condición de Banca Central, y al asignarle, un conjunto de atribuciones que acogen las modernas tendencias sobre organización del Estado y responden a la necesidad de consolidar en cabeza de un sólo organismo estatal, de naturaleza jurídica única y con autonomía del ejecutivo, el ejercicio de un haz de funciones relativas a la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito, además de las relacionadas con la responsabilidad de emitir la moneda legal, administrar las reservas internacionales, ser prestamista de última instancia, banquero de los establecimientos de crédito y de servir como agente fiscal del Gobierno (Art. 371).

Debe reconocerse que la autonomía administrativa con que la Carta dota al Banco de la República, tiene un significado muy particular, porque no simboliza tan sólo la posibilidad de actuar con relativa independencia de la voluntad de otros órganos del Estado, como sucede dentro del régimen de las entidades descentralizadas, en donde, de todas maneras sobrevive alguna forma de tutela en virtud de la relación jerárquica con el organismo central, sino que le permite decidir con independencia frente a las exigencias de la comunidad, de los demás organismos del Estado y en particular del Gobierno.

2.2.1. Alcance de la autonomía administrativa y técnica del Banco.

En la Asamblea Nacional constituyente, se identificó con claridad el sentido y alcance de la autonomía del Banco, y en su oportunidad los miembros de la comisión respectiva destacaron dicha autonomía, de la siguiente manera:

“La autonomía administrativa y técnica especial dentro de la estructura del Estado, permite establecer que el Banco Central no forma parte de las ramas legislativa, ejecutiva, jurisdiccional, fiscalizadora o electoral del poder público, sino que debe ser un órgano del Estado de naturaleza única, que por razón de las funciones que está llamado a cumplir, requiere de un ordenamiento y organización especiales, propia, diferente del común aplicable a las demás entidades públicas o privadas”¹

En punto a la política monetaria, se expresó:

“La autonomía de la política monetaria así concebida, significa entonces que en lo sucesivo las decisiones del Banco Central no dependerán del curso que quieran seguir las autoridades gubernamentales, aunque deberán coordinarse con ellas. En otros términos, en sus decisiones frente al Gobierno, el Banco Central será autónomo, debido a que en la realización de sus funciones será independiente de las instrucciones políticas del Gobierno. La tarea fundamental del Banco será la de asegurar la estabilidad del dinero. En todo caso, deberá existir un alto grado de coordinación entre los distintos órganos ejecutores de la política económica”

Como queda visto, los alcances de la independencia del Banco de la República no llegan hasta el punto de que sus decisiones puedan adoptarse al margen de las estrategias y orientaciones generales de la política económica incorporadas fundamentalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, porque si bien el Banco no es un órgano del ejecutivo, es de todas maneras, un organismo del Estado, y le está absolutamente vedado, por lo mismo, actuar bajo la simple inspiración de sus caprichos. De no ser así sobraría la advertencia final del artículo 371, que como se vió, acoge el principio universal de que las políticas generales del Estado no pueden desconocerse por ninguna autoridad y menos cuando está organizado en forma de república unitaria (C.P. art. 1o.).

En la sentencia D-529 del 11 de Noviembre de 1993, originaria de esta Corte, se dijo sobre el

punto:

“Es claro que la autonomía del Banco de la República y su régimen legal propio, fiel reflejo de la especialidad e importancia de sus funciones, no significa ausencia de controles tanto de legalidad (C.P. art. 237 y 372) como de orden político (C.P. art. 371) ni desconexión respecto de la política económica general (C.P. art. 371). En efecto, las normas que en ejercicio de sus funciones dicte la junta directiva del Banco de la República son actos nacionales sujetos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de la institución; y, adicionalmente, el Banco debe rendir al Congreso anualmente un informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten” 2

Según el artículo 372 de la Constitución, la Junta Directiva, como órgano que tiene a cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco de la República, es la autoridad encargada de “regular” la moneda, los cambios internacionales y el crédito.

Lo anterior significa, que en las materias aludidas, el Banco, por intermedio de su Junta, expide los ordenamientos o reglas de acuerdo con los cuales se manejan en lo sucesivo las actividades monetarias, cambiarias y crediticias; lo cual no significa, como ya se advirtió, que esas regulaciones se deduzcan al margen de los criterios generales de política que en tales asuntos traza la ley; mas también se exige por la Constitución que tales determinaciones deben adecuarse al contexto de la “política económica general”; De no suceder así, es seguro que los actos que las contienen resultarían violatorios del artículo 371 de la Carta Política, y, por ende, inconstitucionales.

Las “regulaciones” de que trata el artículo 371, son, en principio, normas de carácter general, y su formulación, en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio, constituye una atribución exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades, ni con el Presidente, ni con ninguna otra autoridad u organismo del Estado. Tanto es así, que ni el artículo 189 (atribuciones del Presidente de la República), ni en las disposiciones que regulan las funciones de la Banca Central (Arts. 371 a 373), se establecen otros niveles de competencia en las materias indicadas.

3. La regulación en materia cambiaria.

No cabe duda que en este aspecto del manejo económico del Estado, tiene injerencia, tanto el Gobierno como el Banco de la República, dentro de la órbita de sus respectivas competencias.

En relación con la Junta Directiva del Banco, su competencia reguladora en el manejo del cambio internacional resulta obvia (C.P. arts. 371 y 372), pero a la materia tampoco es extraño el Gobierno, como expresamente lo consagra el ordinal b) del numeral 19 de artículo 150, cuando atribuye al Congreso la potestad de expedir leyes cuadro o “leyes generales”, con arreglo a las cuales el gobierno puede “regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta directiva del Banco de la República”.

Como se colige de las disposiciones mencionadas, una y otra autoridad deben obrar con arreglo a las directrices que les señale el legislador, en una ley ordinaria si del Banco se trata, o en una ley marco si se refiere a Gobierno. De todas maneras los estatutos en cuestión, tienen que guardar armonía en sus objetivos y en sus metas generales, pues las regulaciones apuntan en un mismo sentido, de manera que se eviten regulaciones que a la postre resulten contrarias e inconciliables. El legislador en esto debe ser cuidadoso y coherente, si quiere evitar que se rompa, en estas materias, la unidad de acción del Estado.

4. Intervención del Gobierno en el manejo de la actividad crediticia, bursátil y aseguradora.

La capacidad de intervención del gobierno en las actividades financiera, bursátil y y aseguradora o en cualquier otra actividad que cumplan organismos públicos o privados en el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, está autorizada por el ordinal d), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política y ratificada por el numeral 25 del artículo 189 de la misma Carta. El ejercicio de esta función está condicionado a la voluntad del Legislador, en la medida en que éste debe instruir al ejecutivo para ejercer la atribución, señalándole, mediante una ley marco, orientaciones y lineamientos a los cuales debe atenerse en su función interventora.

El artículo 335 de la Carta, que hace parte del Título XII sobre el Régimen Económico y la Hacienda Pública, cataloga las actividades a que se refiere el literal d) del numeral 19 del

artículo 150, de “interés público” y somete a la ley, como se ha visto, “la forma de intervención del Gobierno en estas materias”.

La intervención del gobierno en las actividades financiera , aseguradora, del mercado de valores y demás que tengan que ver con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público busca que aquéllas se cumplan en concordancia con el interés público; que se tutelen los intereses de los usuarios que acuden a los servicios de las entidades que los ofrecen; que se ofrezcan, en general, condiciones patrimoniales y de manejo institucional que garanticen adecuadas condiciones de seguridad y transparencia en el manejo de los recursos de los ahorradores, depositarios y asegurados.

Los instrumentos de intervención comprenden todos los mecanismos que permiten manejar el ejercicio de las referidas actividades, fijar el plazo de las operaciones, señalar las garantías aplicables a cada operación en particular, establecer el margen de solvencia y el patrimonio técnico mínimo de la entidad o entidades objeto de intervención, en resumen, emplear los mecanismos de regulación adecuados que posibiliten una acción prudencial de los referidos organismos, de manera que las operaciones autorizadas se realicen con sujeción a su propia naturaleza y al objeto principal reconocido a la respectiva entidad.

Como se deduce de lo expresado, el Gobierno carece de competencia para formular o participar en la formulación de la política de crédito del país, esto es, en la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que, a juicio de las autoridades, sea conveniente incentivar e impulsar, de manera que no se puede asimilar, ni siquiera en parte, la facultad reguladora del crédito, que es función propia del Banco de la República, con la potestad de intervención del Gobierno que le asigna la Carta Política para el ordenamiento y control de las actividades a que alude el numeral 25 del Artículo 189 y demás disposiciones que se han mencionado.

Resulta obvio considerar, que el gobierno debe tener en cuenta, en su rol de interventor, las directrices consignadas en las leyes sobre moneda (C.P. art. 150-13), políticas monetaria , cambiaria y crediticia (C.P. arts. 150-22 y 372) , así como los objetivos y metas de la política económica general, cuando éllo incide de alguna manera en el manejo de las referidas competencias.

5. La actividad de fomento del Estado en el campo de la actividad agropecuaria.

En su Capítulo segundo, Título 2o., la Constitución consagra los “derechos sociales, económicos y culturales”, también conocidos como derechos de la segunda generación, cuyo significado esencial lo constituye el reconocimiento de que el hombre debe vivir y desenvolverse dentro de unas condiciones económicas, sociales y culturales acordes con su propia condición, y cuyo logro es responsabilidad del Estado. Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que le permitan a cada persona gozar, no sólo de sus derechos civiles y políticos, sino de sus derechos económicos, sociales y culturales.

La Constitución otorga al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, con lo cual se pretende establecer una igualdad no sólo jurídica, sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que el crecimiento de este sector trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos del país, y de que el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

Para los fines de esta providencia importa destacar el alcance del artículo 66, según el cual, “las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

Igualmente es pertinente precisar, que el citado artículo 64 consagra no sólo una simple potestad, sino un deber del Estado, de facilitar el acceso al “crédito” de los trabajadores agrarios, “con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. La norma no hace distinciones en punto a la calidad del beneficiario; por consiguiente, el derecho al crédito surge por la sola condición de “trabajador agrario”.

El desarrollo de los derechos incorporados en las referidas normas, exige la intervención del legislador, quien se encarga, a través de la ley, de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente. Pero además, cuando se trata de la implantación y manejo de un programa de crédito, no puede faltar la participación del Banco de la República, porque a pesar de la especial motivación y tratamiento, en razón de los potenciales beneficiarios, que inspiran las antedichas disposiciones constitucionales, la regulación sigue siendo potestad de la Junta Directiva del Banco de la República.

5. Análisis de los cargos de la demanda.

5.1. Interpretación sistemática de la ley 34 de 1993 y su encuadramiento constitucional.

No se puede interpretar y mucho menos aplicar una disposición cuando se examina de manera insular, vale decir, por fuera del contexto normativo dentro del cual se integra, porque entonces, la norma pierde su verdadero sentido y se desdibuja su alcance normativo. De manera que si se revisa desde una perspectiva sistemática, se logra entender y establecerse el rol que cumple la norma dentro del contexto general de la ley.

Como se puede establecer de su lectura, el artículo primero de la ley 34, incorpora unos objetivos generales, que tienen relación con la promoción y apoyo de la actividad agrícola, a

través de la refinanciación de los créditos de los productores “cuando se presenten situaciones económicas críticas respecto de un cultivo o una región”

A la Junta Directiva del Banco de la República, previo concepto de la comisión Nacional de Crédito Agropecuario, se le asigna la función de escoger y establecer los mecanismos crediticios que faciliten los objetivos reseñados, y a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, le corresponde determinar la ocurrencia de las situaciones económicas críticas, que constituyen la condición esencial de las medidas financieras, para lo cual se establece por la ley, una serie de hipótesis que van, desde la caída coyuntural de los precios internacionales de los productos, hasta la presencia de plagas, fenómenos climatológicos o naturales, que den lugar a la pérdida masiva de las cosechas o reduzcan sensiblemente su calidad.

Según el artículo segundo de la ley, la Junta Directiva del Banco de la República debe adoptar las medidas o mecanismos que permitan conseguir un adecuado flujo de crédito destinado al normal funcionamiento del sector agrícola, cuando se presenten situaciones económicas críticas para los productores, “incluso la aplicación de deuda pública”.

Como se puede deducir de los textos referenciados, para la Corte la ley 34 de 1993 constituye una ley de fomento y protección a la actividad agropecuaria, cuyos objetivos se descubren con absoluta claridad en el primer inciso del artículo primero, según el cual, “con el propósito de apoyar y promover la actividad agrícola, la Junta Directiva del Banco de la República...adoptará mecanismos que faciliten la refinanciación de créditos destinados a la producción agrícola”

La misión impuesta por la ley a la Junta Directiva del Banco de la República, encuadra perfectamente dentro de las atribuciones que los artículos 371 y 372 de la Carta asignan al Banco, en su carácter de autoridad reguladora de la política general de crédito agrícola diseñada previamente por la ley.

Podría pensarse que la ley no puede regular por vía general el manejo del crédito para el sector agropecuario, en virtud de los términos perentorios del aparte final del art. 373, según el cual, “el legislador, en ningún caso podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o particulares”

Sin embargo, la anterior prohibición debe armonizarse, a través de un análisis sistemático de los textos constitucionales mencionados (arts. 64, 65, 66 y 373), de lo cual se infiere que el constituyente, al establecer como deber del Estado la obligación de promover y apoyar el crédito agropecuario, autoriza medidas legislativas como las previstas en los arts. 1o. y 2o. de la ley 34 de 1993, pues no se explicaría que la Carta Política instrumentara una especial protección a la producción de alimentos y, en general, a la actividad agropecuaria, apoyada, entre otros mecanismos, en un servicio de crédito, y se enervara luego la posibilidad de hacer realidad la voluntad del constituyente. Por lo tanto, el mandato expreso de los artículos 64 y 66 en cuanto a la especial protección y apoyo del crédito agropecuario vincula al Banco de la República, como parte integrante del Estado que es. La expedición de la ley 34 de 1993, se justifica precisamente en la inacción del Banco de la República en atender oportuna y adecuadamente la situación crítica del sector agrícola y, en particular, del subsector cafetero, en lo atinente a la solución de los problemas de crédito.

5.2 Análisis concreto del texto legal acusado.

La ley 34 asigna al Gobierno, mediante el artículo 3o objeto de acusación, la función de “reglamentar la forma como los establecimientos de crédito oficiales refinanciarán las deudas contraídas con ellos por los productores de café y destinadas al cultivo , diversificación, obras de infraestructura y mejoramiento de vivienda de los caficultores”.

Es claro deducir del texto legal, un mandato expreso al Gobierno que supone la potestad de éste para establecer, con carácter obligatorio, reglas en el manejo de los créditos otorgados por los intermediarios oficiales, para lo cual, inclusive, la ley le señala criterios precisos relacionados con el plazo de la refinanciación, periodo de gracia, suspensión de los cobros judiciales y terminación de los procesos en curso, condiciones financieras de la refinanciación y tratamiento particular de los intereses, etc. nada de lo cual se ajusta a la noción de intervención, que como se dijo, no supone ni se vincula con la regulación ni el manejo de la actividad crediticia.

Entre las atribuciones que la ley 31 de 1992 asigna en materia crediticia a la Junta directiva del Banco de la República, se encuentra justamente la de señalar las tasas máximas de interés que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas o pasivas (Art. 16-e), y establecer el límite de la cartera (art. 16-d),

sobre las cuales el Gobierno, por virtud de la norma enjuiciada, tendría competencia reguladora, quebrantando los artículos 371 y 372 de Constitución Política, que reservan para la Junta Directiva del Banco, las funciones en cuestión.

De otra parte, la Corte tiene en cuenta que los criterios aducidos por la norma acusada a los cuales debe sujetarse el proceso de refinanciación de las obligaciones de los cafeteros, son demasiado puntuales e inflexibles, de manera que de observarse por el Banco, en la práctica equivaldría a desconocer la capacidad de regulación que le otorga la Carta; en tal virtud, el texto acusado desconoce tanto la norma que atribuye al Congreso la función de establecer criterios generales para el manejo de la actividad financiera, como las atribuciones que la Carta le asigna al Banco para regular el crédito.

Dado que, según las consideraciones precedentes, deben despacharse favorablemente las pretensiones de inconstitucionalidad de la demanda, resulta innecesario adelantar el examen de los demás cargos que se propusieron contra el texto acusado.

6. Alcance de la Sentencia.

Como ha quedado establecido, le corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República expedir las regulaciones en materia crediticia, incluyendo, por supuesto las de refinanciación, en beneficio de los destinatarios de la ley 34 y dentro de los criterios diseñados en dicho Estatuto, sin que deba atender más limitaciones que las que la Constitución y la ley le señalan.

Como ya hubo ocasión de señalarlo en sentencia No. C-113/933 , la Corte puede fijar los efectos de su propia decisión. Por tal razón, la Sala determina que los efectos jurídicos de la presente decisión no afectan las refinanciaciones perfeccionadas, y ni siquiera las solicitudes de refinanciación presentadas antes de la ejecutoria de la presente sentencia, las cuales deben tramitarse con arreglo a las normas hasta entonces vigentes, a efecto de garantizar los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

VIII. DECISION.

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

Constitución,

R E S U E L V E:

PRIMERO: Declarar inexecutable el artículo 3o. de la ley 34 de 1993, por las razones expuestas en esta sentencia

SEGUNDO: La presente sentencia tiene efectos para el futuro, según las consideraciones consignadas en la parte motiva.

Notifíquese, cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Conjuez

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Informe-ponencia LA BANCA CENTRAL, ponentes Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa, Antonio Yepes, Gaceta Constitucional No. 53 de 18 de Abril, p. 8.

2 Magistrado Ponente, Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia de fecha 25 de marzo de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía