C-050-94

Sentencia No. C-050/94

BANCO DE LA REPUBLICA-Naturaleza

Entre las más importantes innovaciones de la nueva Carta Política figura la de haber elevado al Banco de la República a la categoría de órgano del Estado con rango constitucional, concebido como persona jurídica de derecho público económico, con autonomía patrimonial, técnica y administrativa, sujeta a un régimen especial, con el propósito primordial de ejercer las funciones de banca central. En el actual régimen constitucional el Banco no está sujeto a la intervención del Presidente de la República, sino a la regulación que de sus funciones haga directamente el legislador y al control político que realice el Congreso sobre la ejecución de las políticas a su cargo, con base en los informes que el Banco rinda, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 371 de la Constitución o de los informes que se le soliciten al Gerente General en relación con sus funciones, cuando quiera que, de conformidad con el inciso final del artículo 208 de la Carta, sea citado ante las Comisiones Permanentes de las Cámaras.

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía Administrativa

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía de Gestión

La autonomía de gestión y de decisión del Banco frente al Gobierno, significa que para el cumplimiento de sus funciones no debe ni puede obrar con sujeción a las instrucciones políticas del Gobierno, pero sí en coordinación con la política económica general.

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía Técnica

La autonomía técnica del Banco se traduce en términos de su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetario del país, con prevalencia de consideraciones de interés público y de beneficio de la economía nacional.

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía Patrimonial

La autonomía patrimonial implica que podrá integrar y disponer de sus propios activos, en moneda nacional y extranjera, los cuales contabilizará en sus estados financieros para que exista unidad en el manejo de sus recursos, en la obtención de las utilidades y en la destinación de las mismas; así, las reservas internacionales deben manejarse con los demás activos, desapareciendo la cuenta especial de cambios. Las utilidades que se obtengan por la administración de sus activos se destinarán para constituír las reservas legales que le permitan al Banco atender a sus necesidades y fines propios y precaver los momentos de crisis para con ellas asumir los costos que demande su intervención en el manejo cambiario, monetario y crediticio por la utilización de los instrumentos a su cargo.

BANCO DE LA REPUBLICA-Funciones culturales/COMPETENCIA DE REGULACION NORMATIVA CONCURRENTE

En materia de Banca Central la competencia de regulación normativa no es tan sólo de carácter constitucional o estatutaria, sino también, legislativa. La circunstancia de que el legislador se haya ocupado de definir el radio de acción del Banco respecto de funciones complementarias que tradicionalmente ha venido cumpliendo al lado de las básicas de banca central, no entraña desconocimiento de la autonomía de que constitucionalmente se ha dotado a dicho ente. Es claro que en este ámbito la Carta confiere al legislador una competencia de regulación normativa concurrente, la cual, desde luego, se supedita a lo que ella dispone.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO

La previsión que el legislador consagra, consistente en señalar que no podrá efectuarse gasto alguno cuyos recursos no se encuentren incorporados en el presupuesto del Banco de la República, reflejo del principio que igualmente rige para el presupuesto general de la Nación, es consecuencia obligada del mandato constitucional que dicta la observancia del principio de legalidad preexistente, necesario para que haya claridad y orden en materia del gasto. Con razón, puede observarse que esta normativa es de la incumbencia del legislador, en cuanto a este compete preservar el equilibrio macroeconómico y tutelar el interés general.

BANCO DE LA REPUBLICA-Reversión de utilidades/CONFIS

Si el Estado es el sujeto que debe asumir las eventuales pérdidas que en un determinado ejercicio resultaren de las operaciones del Banco, es apenas lógico que, en reciprocidad y a modo de compensación, la ley prevea la reversión a sus arcas de los excedentes de las utilidades que de un cierto ejercicio pudieren resultar, una vez se hayan apropiado los recursos requeridos con destino a las reservas de estabilización y corrección monetaria, conforme lo ordena la ley. Por lo mismo, resulta necesario que el Estado, por intermedio de sus correspondientes autoridades de coordinación presupuestal, -naturaleza que tiene el CONFIS-, conozca con antelación y en cada vigencia el presupuesto proyectado para la entidad, a fin de contar con un cálculo probable pero confiable del balance presupuestal del Banco, que a su turno permita al Estado hacer las proyecciones económicas acerca de los recursos que ingresarán como utilidades, o que egresarán para enjugar el estimativo de pérdidas -si lo hubiere-, sin que ello signifique desconocimiento de la autonomía patrimonial del Banco.

SALA PLENA

REF: EXPEDIENTE D-330

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 25 parágrafo y 27 numerales 3o. y 8o., literal e) de la Ley 31 de 1992.

TEMAS:

- Autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República.

ACTOR:

JAIME RAFAEL PEDRAZA VANEGAS

MAGISTRADO PONENTE:

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobada por Acta No. 8 de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Santafé de Bogotá, febrero diez (10) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda interpuesta por el ciudadano JAIME RAFAEL PEDRAZA VANEGAS en contra de algunos apartes de los artículos 25 y 27 de la Ley 31 de 1992, "por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones".

Al proveer sobre la admisión el Magistrado Sustanciador decretó la práctica de pruebas y dispuso que, una vez vencido el término probatorio, se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Gerente del Banco de la República y a su Junta Directiva, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Presidente del Congreso, para que, si lo tuvieren a bien, conceptuaran sobre la constitucionalidad de los preceptos parcialmente acusados.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS.

Los apartes de los artículos 25 y 27 de la Ley 31 de 1992 que se demandan, son los que figuran resaltados en su transcripción:

"LEY 31 DE 1992

(diciembre 29)

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

de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

TITULO II

Funciones del Banco y de su Junta Directiva

CAPITULO VII

Actividades Conexas.

"…

"Artículo 25.-Funciones de carácter cultural. El Banco podrá continuar cumpliendo únicamente las funciones culturales y científicas que actalmente desarrolla.

"Corresponde al Consejo de Administración, señalar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se realicen estas actividades con sujeción al presupuesto anual aprobado por la Junta Directiva.

…"

TITULO III

Normas generales para la expedición de los Estatutos del Banco.

CAPITULO I

Materias generales.

"…

"Artículo 27.- Contenido de los estatutos. Los estatutos del Banco de la República regularán, cuando menos, las siguientes materias:

(…)

“3. No podrá efectuarse gasto alguno cuyos recursos no se encuentren incorporados en el Presupuesto, que periódicamente deberá aprobar la Junta Directiva, a iniciativa del Gerente General.

El Consejo de Política Fiscal -CONFIS, deberá emitir, previa a la aprobación de dicho presupuesto por la Junta, un concepto sobre la incidencia del mismo en las finanzas públicas.

“…

“8.

e) Utilidades, pérdidas y transferencias a cargo del Gobierno Nacional. El remanente de las utilidades del Banco de la República, una vez apropiadas las reservas en la forma prevista en el literal anterior, serán de la Nación. Las pérdidas del ejercicio serán cubiertas por la Nación, siempre y cuando no alcancen a ser cubiertas con la reserva establecida en el literal anterior.

“Las utilidades del Banco de la República no podrán distribuírse o trasladarse a la Nación si no se han enjugado totalmente las pérdidas de ejercicios anteriores no cubiertas con cargo a sus reservas.

“En todo caso, anualmente se proyectará el resultado neto de la operación del Banco de la República y éste deberá incorporarse en la ley anual del Presupuesto. Para este efecto, las utilidades que se proyecte recibir del Banco de la República se incorporarán al Presupuesto de Rentas; así mismo, se harán las apropiaciones necesarias en caso de que se prevea déficit en el Banco de la República y hasta concurrencia del mismo y de las pérdidas acumuladas de ejercicios anteriores.

“El pago de las utilidades o de las pérdidas, según corresponda, deberá efectuarse en efectivo dentro del primer trimestre de cada año.

…”

III. LA DEMANDA.

El ciudadano JAIME RAFAEL PEDRAZA VANEGAS considera que los apartes acusados de las normas transcritas contrarían el artículo 371 de la Constitución Política conforme al cual el Banco de la República goza de autonomía administrativa, patrimonial y técnica, por las razones que en seguida se sintetizan:

1. El actor considera que el parágrafo del artículo 25 de la Ley 31 de 1992 viola la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco,

"... ya que le determina como egresos operacionales ordinarios los gastos para atender funciones de carácter cultural y científico que si bien es cierto se están atendiendo desde hace muchos años, es también cierto que no son funciones básicas del Banco de la República, conforme al tenor del referido artículo 371 de la Constitución Nacional.

"Al imponerle el legislador ese egreso al Banco emisor, atenta contra su autonomía administrativa y compromete su patrimonio y lo obliga a gastos no propios de su carácter de banca central. Esas actividades puede realizarlas el Banco si goza de autonomía administrativa y patrimonial, pero no si se le imponen por Ley de la misma manera que un ciudadano cualquiera puede dedicar su fortuna a actividades culturales y científicas, pero no puede ser obligado a realizarlas...

2. El numeral 3o. del artículo 27 de la Ley 31 de 1992, en cuanto prevé que el Consejo de Política Fiscal -CONFIS deberá emitir, previa la aprobación del presupuesto del Banco por su Junta Directiva, concepto sobre la incidencia que el mismo pueda tener en las finanzas públicas.

Para el actor:

"La autonomía patrimonial del Banco es recortada por mandato del artículo 27 de la Ley 31 de 1992 por cuanto le obliga al Banco a obtener un concepto previo del CONFIS a la aprobación del presupuesto por la Junta Directiva sobre la incidencia del mismo en las

finanzas públicas. Si el Banco es autónomo, su presupuesto no tiene por qué producir efectos en las finanzas públicas, concretamente en la política fiscal, toda vez que si bien son órdenes que se relacionan (el monetario y el fiscal) cada uno de ellos es independiente, diferente y su manejo obedece a principio (sic) propios y técnicas específicas".

Y en otro párrafo, al ahondar en este cargo, anota:

"No hay autonomía presupuestal en un ente cuyo presupuesto tiene que ser examinado por otro ente, en este caso, por el CONFIS, para determinar los efectos que el mismo pueda producir en las finanzas públicas, lo cual es improcedente porque el Banco Central tiene sus propios ingresos operacionales y no debe contar con ingresos extraordinarios provenientes de los impuestos o del crédito público…"

3. Por otro aspecto, el demandante sostiene que la autonomía patrimonial del Banco resulta afectada al ordenársele en el literal e) del numeral 8o. del artículo 27 traspasar e incorporar el remanente de sus utilidades al

presupuesto de rentas de la Nación, como ingresos pues éste debe poder distribuír sus utilidades para fortalecer el patrimonio de la institución y asegurar su autonomía técnica y administrativa. Análogo cargo predica del segmento que le ordena incluír en la misma Ley de Presupuesto las pérdidas que se proyecten en la operación de la entidad, lo cual, a su juicio,

"… transforma al Banco de la República de 'persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica', (artículo 371 de la Constitución Nacional) en una simple dependencia del Ministerio de Hacienda".

IV. LAS PRUEBAS.

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, el suscrito Magistrado Ponente decretó pruebas con miras a allegar al proceso copia auténtica del expediente legislativo y de todos los antecedentes del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 31 de Diciembre 29 de 1992, para lo cual -por intermedio de la Secretaría General- ofició al Presidente de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, así como a los Presidentes de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de ambas Cámaras.

A los elementos de juicio aportados por el material probatorio se hará referencia, en lo pertinente, en el acápite VIII, a propósito de las consideraciones en que la Corte Constitucional fundamentará su fallo en el presente caso.

V. INTERVENCION CIUDADANA.

El término de fijación en lista transcurrió y venció en silencio, según lo hizo constar la Secretaría General de esta Corporación en su informe del diecinueve (19) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993).

VI. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderado especial concurrió a defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

El interviniente comienza por destacar que la actual Carta Constitucional ha buscado dar un campo de acción más amplio a las entidades públicas distintas de la persona jurídica Nación; observa cómo esa característica ha sido reconocida por la propia Corte Constitucional al pronunciarse sobre el tema de la autonomía. El interviniente estima que la jurisprudencia constitucional sobre el tema permite extractar las siguientes premisas:

• Al establecer la nueva Carta Política un mayor grado de autonomía para las entidades descentralizadas no pretendió convertirlas en entidades independientes y autárquicas, sino ampliar su campo de acción.

• La Constitución le reconoce al Banco de la República un status de persona jurídica descentralizada, según el artículo 371 Superior, con el grado de autonomía que ella le confiere pero también con los límites que la misma le señala.

• La autonomía que la Constitución reconoce al Banco no es ilimitada puesto que como persona jurídica de derecho público que es, debe cumplir con los deberes que la Carta le impone al Estado colombiano.

Con base en las anteriores apreciaciones, sostiene:

"Dada su autonomía patrimonial, el Banco de la República, tiene su propio estado de

pérdidas y ganancias, en el cual se incorporan todos los ingresos, costos y gastos del Banco. También tiene un presupuesto propio, que debe ser aprobado anualmente por la Junta Directiva del Banco y al cual debe ceñirse en sus actuaciones. Pero, tratándose de recursos públicos, no existe razón alguna para impedir que los excedentes en las utilidades del mismo pasen a formar parte del Presupuesto Nacional, más aún si se considera que tales recursos no fueron empleados en el Banco de la República. Bajo el mismo principio, la propia ley ha previsto que las pérdidas en las cuales incurra el Banco deben ser cubiertas con cargo al Presupuesto general de la Nación. Lo uno es la contrapartida necesaria de lo otro. Sostener que la Nación debe asumir las pérdidas del Banco pero que éste tiene derecho de retener sus excedentes, como parece pretenderlo el demandante, es defender una posición inequitativa e irracional: si se es partidario de la escisión total entre las finanzas del Banco y las de la Nación se debería concluír en que el Banco debe enjugar sus pérdidas como bien pueda con sus propios recursos.

"Ello es aún más claro si se considera que las normas constitucionales relativas al Banco de la República no señalan el destino que debe darse a los excedentes de las utilidades de la Entidad, por el cual la ley, no transgrede ningún precepto constitucional al regular esta situación".

• De otro lado, el interviniente señala que el Banco de la República debe circunscribir sus competencias al ámbito que la Constitución determina y a los poderes de inspección, vigilancia y control que puede ejercer el Presidente de la República. Lo anterior en virtud del inciso segundo del artículo 372 de la Carta, por el que se ordena al Congreso dictar la ley a la que deberá ceñirse el Banco para el ejercicio de sus funciones. A su juicio, la circunstancia de que Ley 31 de 1992 regule aspectos atinentes al Banco no previstos en la Constitución, no la hace per se inconstitucional por cuanto todos los aspectos no regulados por la Constitución, son de competencia legal.

• En cuanto a las actividades conexas del Banco, el interviniente afirma que al debatir las funciones que la Constitución debía confiar al Banco de la República, el Constituyente decidió delegar en la ley la tarea de describir detalladamente las atribuciones de índole cultural a desarrollarse por parte de esta entidad. Observa que en los respectivos debates constitucionales se dejó constancia que fue la voluntad del Constituyente reconocer las funciones culturales desarrolladas por el Banco.

Admite que aun cuando es cierto que la actividad que el Banco desarrolla en el campo cultural no es de las esenciales que le adscribe el artículo 371 Superior. Empero, estima que de acuerdo a la Ley 31 de 1992 ésta puede y debe ser desarrollada, como quiera que dicho estatuto normativo le obliga a cumplir con los deberes que la ley le defiera. La citada actividad cultural -señala- encuentra respaldo constitucional en los artículos 70 a 72 de la Normatividad Superior, conforme a los cuales es deber del Estado promover la cultura y proteger el patrimonio cultural de la Nación.

• En cuanto a las funciones del Consejo de Política Fiscal -CONFIS, el interviniente anota que el artículo 17 de la Ley 38 de 1989 le atribuye la función de coordinar el sistema presupuestal, para lo cual puede rendir conceptos. Afirma que la facultad dada al CONFIS constituye un tipo de 'control de tutela', esto es, el que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas. Si el control de tutela es válido para empresas que desarrollan actividades similares a las de los particulares, con mayor razón debe ser aplicable a un organismo que desempeña funciones eminentemente públicas, como el Banco de la República. A ello agrega que el objetivo de la intervención del CONFIS no es desconocer la autonomía del Banco, sino garantizar la adecuada utilización de sus recursos dentro del sistema presupuestal.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante oficio del quince (15) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993), el Procurador General de la Nación, doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, envió a esta Corte el concepto de rigor en relación con la demanda que se estudia.

El Jefe del Ministerio Público comienza por anallizar la evolución de la Banca Central. Seguidamente presenta una reseña histórica del sistema que en el caso Colombiano, han adoptado las distintas Constituciones Políticas.

Luego el Procurador examina el tema de la autonomía que la Carta Política actualmente en vigor confiere al Banco de la República. En su sentir, tratándose de la entidad mencionada, la autonomía debe entenderse en el sentido de que el Banco no hace parte de ninguna de las ramas del poder público, ni de los demás órganos estatales sino que, por sus funciones, requiere de una normatividad y organización especiales distintos al aplicable a las demás entidades públicas o privadas, lo cual en ningún momento debe entenderse como la ausencia

de todo vínculo con el Estado.

Para ilustrar este aserto, el Procurador transcribe el comentario que acerca de la autonomía del Banco de la República se consignó en una nota editorial en la Revista de esa entidad, el cual dice así:

"La independencia del Banco apunta al hecho de poder abstenerse de atender los requerimientos financieros de sectores específicos, particularmente del oficial, y a la posibilidad de utilizar libremente los instrumentos que le correspondan sin necesidad de autorizaciones previas de otras instancias del Estado. De ahí que la experiencia en muchos países señale que "la independencia de la autoridad monetaria de factores políticos cuya validez en debates relativos a otros temas económicos no se cuestiona, es un factor que contribuye significativamente a la credibilidad de las medidas y contribuye, por ende, a aumentar su efectividad."

Despues el Jefe del Ministerio Público pasa a hacer unas breves acotaciones acerca de lo que en el derecho comparado se entiende por "régimen legal propio", institución esta que ha permitido excluir a ciertos organismos de los esquemas administrativos tradicionales de análisis.

En ese sentido el Procurador considera que el régimen legal propio del Banco de la República, en cuanto expresa cierta libertad de la que el Constituyente quiso dotar al ente que cumpliría las funciones de Banca Central, es una nota que está marcando una cierta autonomía en relación con el Gobierno.

En cuanto a los concretos cargos de la demanda el agente del Ministerio Público hace el siguiente análisis:

1. El artículo 25 de la Ley 31 de 1992, establece que el Banco podrá continuar con las funciones culturales y científicas que venía desarrollando, y como utiliza el vocablo <podrá>, significa que es facultativo de la entidad y no obligatorio, lo que no viola la Carta.

Advierte que el actor yerra cuando afirma que el legislador está obligando al Banco a efectuar dichos gastos. Insiste en que la norma se limita a definir, calificar y precisar la naturaleza y el origen de los gastos que el Banco destina a la cultura.

2. En cuanto a los segmentos demandados del artículo 27, considera que ellos no son violatorios del artículo 371 Superior toda vez que bien podía el legislador determinar el destino de los excedentes de las utilidades del Banco, al no haberlo hecho la Constitución. A este respecto considera que debe además repararse en que la Nación sólo es titular de los excedentes de las utilidades -si es que ellos existen- una vez que el Banco haya apropiado las reservas de estabilización monetaria y cambiaria.

Por lo demás, estima que con dicha determinación legal no se vulnera la Constitución pues, de otro lado, es facultativo de la Junta Directiva del Banco crear o incrementar las reservas de estabilización monetaria y cambiaria con las utilidades de cada ejercicio. Puede asimismo disponer la utilización de las utilidades del ente; en esas condiciones, si el remanente no va a ser utilizado por el Banco, no sería razonable que tales recursos se queden ociosos mientras otros sectores de la economía los requieren.

Observa que es apenas lógico que a la Nación se destinen los excedentes de las utilidades del Banco, luego de apropiadas las reservas si se tiene en cuenta que ella responde por las pérdidas que arrojare un determinado ejercicio.

Ahora bien, como se prevé que las utilidades del Banco ingresen al Presupuesto General de la Nación y que las pérdidas las asuma la Nación, es también natural que la ley exija que anualmente se proyecte el resultado neto de la operación del Emisor.

3. Por lo que respecta a a la facultad confiada al CONFIS para conceptuar sobre la incidencia del presupuesto del Banco en las finanzas públicas, considera:

"Si el Banco de la República se propone ejecutar un presupuesto deficitario que al término del ejercicio produzca pérdidas las que, a su turno, deberán ser absorbidas con recursos del Presupuesto General de la Nación, es lógico que las autoridades que administran el presupuesto emitan un concepto previo para definir hasta donde (sic) el Presupuesto General de la Nación está o no en capacidad de asumir esas pérdidas.

"Si el Presupuesto que se proyecta ejecutar es superavitario, o sea que al final del ejercicio genere utilidades de las cuales un excedente sería de la Nación, es igualmente lógico que las autoridades que manejan el presupuesto conceptúen para medir su incidencia en las finanzas públicas".

El análisis precedente lo lleva a concluir que las normas acusadas son exequibles, y así solicita a esta Corte declararlo.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera. La Competencia.

En los términos del artículo 241-4 de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dió origen al presente proceso, dado que versa sobre presuntos vicios de fondo contra varios artículos de la Ley 31 de 1992.

Segunda. Los temas constitucionales ínsitos en los cargos.

A. La noción de "autonomía " en la Carta de 1991.

En ocasiones precedentes la Corporación1 ha tenido oportunidad de escudriñar el alcance, los matices y las múltiples posibilidades que el concepto de "autonomía" tiene en la Carta de 1991.

Así, en sentencia C-517 de 1992, la Corporación planteó los problemas conceptuales que produce la determinación de la naturaleza y alcances concretos de los elementos "descentralización" y "autonomía" en la Carta de 1991. Conviene recordar lo que entonces se dijo a este respecto:

"Por voluntad expresa del Constituyente de 1991, la descentralización y la autonomía constituyen hoy elementos fundamentales de nuestra República unitaria. Con todo, la determinación de la naturaleza y alcances concretos de ambos elementos es tarea que exige cuidadoso proceso previo de clarificación conceptual, ya que tanto en el derecho como en la ciencia política, los autores no los emplean siempre en sentidos unívocos. Esto dificulta en grado sumo su identificación, interpretación y, lo que es más importante, su correcta aplicación en el ámbito de las funciones y competencias estatales.

La dificultad se advierte no sólo en la doctrina sino en las nociones y conceptos elementales de "autonomía" y "descentralización", que figuran en algunos diccionarios y enciclopedias especializadas, tanto nacionales como extranjeras.

"…

"En cuanto a la autonomía, las definiciones no son menos heterogéneas. Unas se refieren a ella en términos de "facultad que dentro de un Estado soberano se otorga a las unidades administrativas inferiores, para regirse por si mismas en mayor o menor grado" ; Otras, en cambio, se refieren a la autonomía como una "descentralización política (…)como facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas de su seno" ; mientras que otras hablan de autonomía como "la libertad que se concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración" .

"…

En la ponencia para segundo debate, el constituyente Jaime Castro profundiza el tratamiento de los contenidos materiales de los conceptos "descentralización" y "autonomía" como sigue:

"…la Asamblea, como era su propósito, decidió profundizar y desarrollar el proceso de descentralización que el país inició con la elección popular de alcaldes. Con tal fin, institucionalizó el concepto de autonomía en la propia Constitución. Esas han sido las dos grandes decisiones adoptadas hasta el momento por la Asamblea en la materia:

"1a. Darle a la descentralización un claro contenido autonómico. La relación que luego se hará de los artículos aprobados así lo confirma.

"2a. Definir en la propia Constitución ese regímen autonómico y sentar en ella las bases para sus futuros desarrollos legislativos…

"…"

"…

"Debido, entonces, a la enorme posibilidad de variantes, la autonomía, como principio abstracto o teórico, sólo sirve de guía para el análisis de los distintos sistemas políticos, en sus formas de organización territorial del poder, aun cuando el Estado sea unitario, federal, regional o de cualquier otro tipo. Esta es cuestión que ya no se discute. El derecho

administrativo francés ha reconocido por medio de destacados expositores (Scelle, Dabin, Durand) que la autonomía es una "noción gradual" porque es concebible toda una gama de situaciones intermedias entre la descentralización de los Estados unitarios y el más extremo federalismo. Resulta claro, por tanto, que la forma unitaria del Estado es compatible con el principio de autonomía, por ser ésta, básicamente, resultado normal de una amplia descentralización. De manera que al combinar estos dos principios (Estado unitario y autonomía de las entidades territoriales) los constituyentes no han incurrido en contradicción o error. Por el contrario, han trazado un rumbo que enriquece el potencial de nuestro sistema constitucional, político y administrativo.

"…

"La autonomía, grado máximo de la descentralización, también tiene que plantearse en los campos político, fiscal y administrativo de la vida de las entidades territoriales en donde se aplique."

Ahora bien, puesto que para decidir buena parte de los cargos que aparecen en la demanda objeto del presente fallo, es preciso establecer el alcance que tienen la descentralizacion y la autonomía dentro de la República unitaria que, por virtud de la voluntad expresa del Constituyente, continúa siendo Colombia en la Carta de 1991, nos proponemos hacer algunas someras consideraciones al respecto. Confiamos que ellas puedan contribuir de alguna manera al proceso ineludible de clarificación que esta Corte debe realizar como exigencia no meramente semántica y teórica sino, -lo que es más importante-, de la realidad política y administrativa cotidianas, en orden a definir la naturaleza y límites de algunas funciones y competencias del Estado.

"Por cuanto respecta a la "autonomía", ella aparece inicialmente consagrada como característica esencial tanto de las entidades territoriales que conforman el Estado colombiano (C.N. art. 1o.) como del organismo de derecho público a cuyo cargo estará la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión (C.N., arts. 76 y 77), de los órganos creados para el cumplimiento de algunas funciones estatales (C.N., art. 113), de las Corporaciones Autónomas Regionales (C.N., art. 150-7) y de la administración de justicia (C.N. art. 228).

Como manifestación de darse sus directivas y regirse por sus estatutos de acuerdo con la ley,

la autonomía administrativa alcanza ciertamente su máximo esplendor ontológico y conceptual a nivel de la Carta del 91 en la autonomía universitaria (C.N. art. 69)

De otra parte, la autonomía, sin otra precisión, es también una característica de la Fiscalía General de la Nación (C.N., art. 249), de la Contraloría General de la República (C.N. art. 267), de las Contralorías departamentales y municipales (C.N., art. 272), de las entidades territoriales (C.N., art. 287), de las Asambleas Departamentales (C.N., art. 300) y de la Corporación Regional del Río Grande de la Magdalena (C.N. art. 331).

Como se ve, pues, el Constituyente de 1991 fue generoso en la utilización de los conceptos de descentralizacion y autonomía, otorgándoles sentidos multívocos que corresponde al intérprete de las normas desentrañar y precisar en cada caso, como etapa previa y necesaria de su aplicación. Por ello, esta Corte estima pertinente hacer algunas breves consideraciones al respecto con el ánimo de ocuparnos luego de las implicaciones que parte importante de la doctrina jurídica moderna reconoce a los conceptos de descentralizacion y autonomía en el ámbito de estados que, como Colombia, son, simultáneamente, Repúblicas unitarias.

En el ámbito institucional, como en el individual, los conceptos de autonomía y descentralización hacen referencia a un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro.

Se utilizan en derecho constitucional y en ciencia política como parámetros teóricos, como tipos ideales (Max Weber) a partir de los cuales se cataloga o se describe una realidad caracterizada por tendencias.

Como ha sido señalado por Hans Kelsen, no existe una Estado organizado de manera totalmente descentralizada, como tampoco existe un Estado totalmente centralizado.

“Los estados históricos, esto es, los órdenes jurídico-positivos de cada Estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales.”

Ahora bien, el grado de descentralización o autonomía se mide por la incidencia que una

entidad decisoria tiene en la creación y la aplicación de las normas. Aquí también es necesario introducir el elemento revitalizador: habrá ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia.

En consecuencia, de la misma manera como la libertad o la dependencia de un individuo debe ser evaluada como una capacidad relativa a partir de circunstancias específicas, las normas constitucionales que se refieren a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales, no pueden ser tomadas en términos absolutos. Ellas marcan una pauta, un grado, una tendencia que debe ser respetada al momento de interpretar las relaciones entre el Estado central y sus entidades y que no excluye la posibilidad de que existan, en tales relaciones, algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía.

"En un Estado unitario, como Colombia, coexisten formas de descentralización cualitativas y cuantitativas con la unidad de organización de la comunidad estatal. Tales formas se manifiestan a través de entes territoriales (departamentos, municipios) o de una racionalización de funciones administrativas (vgr. corporaciones autónomas regionales).

"En el Estado federal típico, por el contrario, la descentralización es de tal grado que hace desaparecer la unidad de organización dando lugar en su interior al nacimiento de ordenamientos interdependientes, comoquiera que cada uno es la expresión de centros de autoridad dotados de potestad de autoorganización de origen constitucional.

La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley, nos encontramos ante la autonomía. En el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario.

"Para una mejor inteligencia de los diversos aspectos que involucra este fallo, es conveniente pues tener en cuenta la naturaleza y esencia de la descentralización como

libertad en la toma de decisiones, cuyo ejercicio concreto se traduce en diversos grados y esferas propias de actividad por parte del sujeto que la ejerce.

"Es por eso que unas veces se manifiesta, prevalentemente, en la realización de funciones con abstracción del aspecto territorial, por cuanto lo que interesa fundamentalmente es la racionalización administrativa en la prestación de un servicio. Otras, por el contrario, el elemento territorial asume una posición dominante en el ejercicio de la descentralización. El grado de libertad del sujeto puede manifestarse en el ejercicio de funciones a través de los típicos actos administrativos, o puede adquirir también la forma de actividad normativa, la cual se ejerce dentro de la unidad de organización de la comunidad estatal, vale decir, sin dar lugar al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad.

..."

B. El significado y alcance de la autonomía presupuestal, técnica y administrativa dada al Banco de la República

por la Carta de 1991.

De los proyectos presentados a la Asamblea Nacional Constituyente por los delegatarios, por las entidades interesadas y por las distintas fuerzas políticas, el propuesto por el Banco de la República se constituyó en fundamento principalísimo de las iniciativas sobre el tema atinente a la banca central.

El mencionado proyecto se tituló "Propuesta sobre el régimen monetario en la Reforma Constitucional." En el se planteaba la necesidad de que constitucionalmente se consagrara la Banca Central y que, en razón de la especialísima naturaleza de las funciones a su cargo, se concibiera al órgano encargado de ejercerlas como independiente de la estructura del Gobierno y se le dotara de autonomía administrativa, patrimonial y técnica mediante su organización bajo un régimen especial.

La justificación esencial de dicha propuesta fue la siguiente:

"Como se trata de cumplir una de las funciones básicas a cargo del Estado, en forma permanente, regular y contínua, la cual conlleva el ejercicio técnico de actividades especiales

que tocan esencialmente con el movimiento jurídico-económico de la sociedad, tenemos la profunda convicción de que la entidad del Estado a cuyo cargo esté el ejercicio de estas delicadas facultades, debe estar consagrada en la propia Carta Política e investida de una naturaleza especial que le permita obrar con autonomía frente a las exigencias de la comunidad, del resto de los organismos del Estado y en particular del Gobierno que es usuario y beneficiario de estos servicios.

"Dicha entidad no debe ser una dependencia del tesoro o un instrumento adicional del manejo fiscal y por ello no debe formar parte del conjunto de organismos que tienen a su cargo el manejo de la hacienda pública, por la incompatibilidad material y formal que existe entre a quienes corresponde el manejo de asuntos monetarios y las instituciones a cuyo cargo está el manejo y la administración del fisco".2

…"

A partir de los mencionados lineamientos conceptuales, el Constituyente de 1991 reguló la transformación del Banco de la República en el eje de un sistema de banca central. De ahí que entre las más importantes innovaciones de la nueva Carta Política figura la de haber elevado al Banco de la República a la categoría de órgano del Estado con rango constitucional, concebido como persona jurídica de derecho público económico, con autonomía patrimonial, técnica y administrativa, sujeta a un régimen especial, con el propósito primordial de ejercer las funciones de banca central.

Recogió así la Carta Política de 1991 la tendencia moderna que han venido adoptando las Constituciones recientemente expedidas en distintos países del mundo, en la cual los bancos centrales tienen su propia consagración constitucional, no tienen la personería jurídica de la Nación, ni forman parte del Gobierno, sino que están dotados de autonomía administrativa especial dentro de la estructura del Estado.

Ciertamente, respecto del Banco de la República, la Carta Política preceptuó:

TITULO XII

Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública

CAPITULO 6

De la Banca Central

“Artículo 371.-El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten”.

A ese fin se requería además desligar el banco emisor de las necesidades fiscales del gobierno, a través de la adopción de una concepción de la banca central que garantizara su autonomía frente al mismo. Por ello se suprimió la Junta Monetaria (que dependía del Presidente de la República, y de su Ministro de Hacienda, entre otros) y se otorgó a la Junta Directiva del Banco el carácter de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia independiente, como en efecto lo dispuso el artículo 372 de la Carta, en concordancia con el artículo 51 transitorio ibídem.

Al tenor de las referidas disposiciones constitucionales, los miembros de la Junta son de dedicación exclusiva, lo cual redunda en su profesionalización y especialización. Dichas notas distintivas, aunadas a la independencia del cuerpo, le permiten asegurar decisiones libres del influjo del Gobierno con lo cual el Banco efectivamente pasa a ser un ente autónomo, con régimen legal propio, no integrado a la rama ejecutiva, como lo ordena el artículo 372 Superior ya mencionado.

Así pues, en el actual régimen constitucional el Banco no está sujeto a la intervención del Presidente de la República, sino a la regulación que de sus funciones haga directamente el legislador y al control político que realice el Congreso sobre la ejecución de las políticas a su cargo, con base en los informes que el Banco rinda, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 371 de la Constitución o de los informes que se le soliciten al Gerente General en

relación con sus funciones, cuando quiera que, de conformidad con el inciso final del artículo 208 de la Carta, sea citado ante las Comisiones Permanentes de las Cámaras.3

Además, para garantizar dicha autonomía, en los artículos 150, numeral 22 y 372 inciso segundo de la Constitución Política se estableció que, previa iniciativa del gobierno, al Congreso le corresponde dictar la ley a la cual debe ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, así como expedir las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco y el Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre el mismo.

Los preceptos constitucionales en cita disponen:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.

..."

"Artículo 372.

"...

"El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades."

En sentencia C-529 de noviembre 11 de 1993 esta Corte4 examinó el significado y alcance de la autonomía dada por el Constituyente al Banco de la República, en términos que es pertinente transcribir:

"…

"12. El Constituyente estructuró al Banco de la República como entidad estatal de carácter independiente y autónoma, organizada como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen especial (CP art. 371). El Banco de la República como aparato al servicio de un imperativo funcional como es el de velar "por la moneda sana" ha querido ser sustraído de la influencia determinante de otros órganos, en especial de los de origen político, con lo cual se pretende relievar su cometido preponderantemente técnico y de largo plazo. El diseño de un aparato independiente es una prueba irrefutable del indicado designio del Constituyente, ya que él no se justifica sino en términos teleológicos, que se desvirtuarían si se inscribiera en el campo del Gobierno, como quiera que allí quedaría sujeto a la suprema autoridad administrativa del Presidente de la República. En este punto conviene recordar el pensamiento del Constituyente:

"…, el manejo de las finanzas públicas ha demostrado que los instrumentos de carácter fiscal no deben financiar o asumir los costos que demande el manejo monetario, cambiario y crediticio del país y que éste no debe financiar o asumir los costos que demande el manejo fiscal. Los ponentes consideran que así debe procederse para que se haga efectiva la separación del manejo monetario de los asuntos de carácter fiscal y al mismo tiempo se garantice una real autonomía del Banco Central respecto del Gobierno" (Informe-Ponencia "La Banca Central, Ponentes: Oscar Hoyos, Carlos Lemos Simmonds, Rodrigo Lloreda Caicedo, Ignacio Molina, Carlos Ossa Escobar y Antonio Yepes Parra, Gaceta Constitucional Nº 53, p. 8).

La naturaleza del Banco de la República como órgano constitucional autónomo e independiente, instituido para el cumplimiento de funciones técnicas, es fiel reflejo del pensamiento constituyente:

"La autonomía administrativa y técnica especial dentro de la estructura del Estado, permite establecer que el Banco Central no forme 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, propio, diferente del común aplicable a las demás entidades públicas o privadas.

“Dicha naturaleza del Banco y, por ende, la razón de su normatividad, se justifican porque se trata de una institución que debe tener en cuenta, ante todo, el carácter eminentemente técnico y por lo demás complejo de los problemas monetarios y cambiarios que maneja. El Banco Central debe ser el órgano al que le corresponda la dinámica de la organización monetaria de la economía para poner en funcionamiento el sistema, los controles y la dirección de la moneda y para ello, debe actuar con identidad propia, con un régimen legal y operativo distinto y autónomo, pues no de otra forma podría poner en práctica eficiente y oportunamente, las medidas monetarias que por Ley está llamado a dictar y ejecutar.

“La constitucionalidad de las normas que rigen actualmente al Banco de la República en este sentido, ha sido confirmada tanto por la Corte Suprema de Justicia como por el Consejo de Estado, por lo que después de que han hecho carrera en el ordenamiento jurídico colombiano, el constituyente puede ratificar los principios universales en ellas previstos” (Informe-Ponencia “La Banca Central”, Gaceta Constitucional Nº 53, p. 8).

“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"6

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 éllas. 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.)

…"

El análisis precedente así como el pensamiento del Constituyente 7 de 1991 acerca de la

Banca Central y del Banco de la República, permiten esbozar las siguientes premisas en torno al significado y alcance de la autonomía de dicho ente:

- La autonomía del Banco de la República asume diversas manifestaciones: por una parte, se expresa en el hecho de poder abstenerse de atender los requerimientos financieros de sectores específicos, particularmente del oficial, cuando le asista para el efecto un criterio de razonabilidad técnica y legal. En segundo término, la banca central puede utilizar los instrumentos que le corresponden sin necesidad de autorizaciones previas de otras instancias del Estado.

- La autonomía administrativa del Banco significa que no pertenece a ninguna de las ramas del poder público, ni a los órganos fiscalizador o de control o electoral, sino que es un órgano autónomo e independiente que aun cuando forma parte del Estado, tiene una naturaleza única que, en razón a sus funciones, requiere de un ordenamiento y organización especiales, que difiere del común aplicable a las demás entidades.

- La autonomía de gestión y de decisión del Banco frente al Gobierno, significa que para el cumplimiento de sus funciones no debe ni puede obrar con sujeción a las instrucciones políticas del Gobierno, pero sí en coordinación con la política económica general.

- La autonomía técnica del Banco se traduce en términos de su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetario del país, con prevalencia de consideraciones de interés público y de beneficio de la economía nacional.

- La autonomía patrimonial implica que podrá integrar y disponer de sus propios activos, en moneda nacional y extranjera, los cuales contabilizará en sus estados financieros para que exista unidad en el manejo de sus recursos, en la obtención de las utilidades y en la destinación de las mismas; así, las reservas internacionales deben manejarse con los demás activos, desapareciendo la cuenta especial de cambios. Las utilidades que se obtengan por la administración de sus activos se destinarán para constituír las reservas legales que le permitan al Banco atender a sus necesidades y fines propios y precaver los momentos de crisis para con ellas asumir los costos que demande su intervención en el manejo cambiario,

monetario y crediticio por la utilización de los instrumentos a su cargo.

Como se puso de presente en el ya citado fallo C-529 de 1993, al sujetar la Constitución al Banco de la República a un régimen legal propio, el Constituyente quiso elevar al plano constitucional la naturaleza única del Banco en razón de las funciones a su cargo. La autonomía de esa entidad y su no adscripción o vinculación a la rama ejecutiva del poder público, se traduce en un régimen legal propio que, conjuntamente con sus estatutos, constituye el marco normativo de la institución.

Con todo, para los efectos de este examen, y desde la particular óptica que ha de tenerse en cuenta para el examen de los cargos, interesa relievar que la Constitución Política introduce un importante elemento que moldea los exactos contornos de la autonomía del Banco, cuando exige que las funciones que éste cumpla se ejerzan en coordinación con la política económica general. (CP. art. 371).

Así las cosas, la sujeción del Banco de la República a un "régimen legal propio" como lo establece el artículo 371 de la Carta, dadas las notas de autonomía administrativa, patrimonial y técnica que la misma le reconoce, las cuales lo dotan de un incomparable grado de libertad en la toma de decisiones y en el cumplimiento de las responsabilidades que la Carta le confía, exonerándolo de injerencias o interferencias de otras instancias o centros de poder, no se desvirtúa por el hecho de que, como estructura que, en todo caso, integra el Estado Colombiano, deba actuar en coordinación con otros órganos o instituciones, pues unos y otros cumplen funciones estatales. No se olvide que, por decisión del propio Constituyente, Colombia continúa siendo una República Unitaria, factor este que indudablemente matiza la autonomía de sus órganos y entidades. Una interpretación diferente comportaría, sin lugar a dudas, ostensible quebranto a la mencionada característica que continúa siendo nota esencial del Estado colombiano (CP. Preámbulo y art. 1o. entre otros).

En esas condiciones, con prescindencia de su naturaleza pública, de sus funciones, o de su régimen especial, el Banco de la República no se ubica por fuera del Estado. Ni de sus facultades constitucionales ni de su órbita de autonomía se desprende que la Constitución lo exonere de cumplir los requerimientos que, en aras de la armonización y coordinación de sus funciones con la política económica, le planteen los órganos encargados de esas labores para

la consecución de los altos fines del Estado siempre y cuando que, desde luego, la actuación de estos últimos, se circunscriba a ese campo y no comporte franca intromisión en la capacidad decisoria o de gestión que constitucionalmente se le asegura al Banco de la República.

Consecuente con lo anterior, esta Corte en la ya citada sentencia C-021 de 1994 puntualizó que, por cuanto concierne al sector agrícola, es imperativo para el Banco de la República dar realidad al mandato contenido en el artículo 66 de la Carta Política, determinando condiciones especiales para el crédito agropecuario.

Díjose entonces:

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." (Enfasis fuera de texto)

Por otra parte, acerca de las implicaciones que tiene el mandato constitucional de coordinación con la política económica general8, como elemento cualificador de la autonomía del Banco, en la exposición de motivos del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 31 de 1992, se dijo:

"… la autonomía del Banco de la República no implica, en modo alguno, que sus decisiones y actos estarán aislados de otras esferas determinantes de la política económica; lo que significa en realidad es que en los necesarios procesos de armonización y concertación de medidas que exige un sistema democrático, la actuación del Banco garantizará que el propósito de estabilidad no se sacrifique en aras de la búsqueda de otros objetivos".

Tercera. El examen de los cargos

a.) Parágrafo del artículo 25.

"Artículo 25.- Funciones de carácter cultural. El Banco podrá continuar cumpliendo únicamente las funciones culturales y científicas que actualmente desarrolla.

"Corresponde al Consejo de Administración, señalar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se realicen estas actividades con sujeción al presupuesto anual aprobado por la Junta Directiva.

"Parágrafo. Los gastos para atender el funcionamiento y estructura del Banco en cumplimiento de las funciones de carácter cultural y científico que actualmente desarrolla, serán egresos operacionales del Banco."

A juicio de la Corporación el contenido normativo de esta disposición no contraviene la autonomía administrativa, patrimonial y técnica que la Carta otorga al Banco de la República. Lo que en ella se dispone, en nada afecta, compromete o aminora la capacidad decisoria de que constitucionalmente goza esa entidad y que la faculta para decidir si continúa o nó realizando las actividades de tipo cultural y científico que viene desarrollando. Por lo tanto, no hay razón lógica para ver en esa prescripción normativa conminación que coarte o que recorte la facultad decisoria de esa entidad.

Desde otro ángulo, debe señalarse que la descripción de funciones asignadas al Banco de la República por el artículo 371 de la Carta, no comporta el significado tácito de proscripción de otras que no fueron previstas positivamente en dicha regulación, como a partir de una lectura equivocada del precepto lo sostiene el actor; como tampoco que el Banco defina por sí y ante sí las modalidades de sus ingresos y egresos.

Tan sólo significa que las tareas correspondientes a las funciones de banca central mencionadas en el precepto constitucional son las que el Constituyente califica de "principales". No que la Constitución contraiga única y exclusivamente la actividad del Banco a las funciones que allí se señalan, por la elemental pero lógica razón, de que por imperativo ontológico, lo básico apareja la existencia de lo complementario.

Dicha cláusula constitucional, significa que al legislador no le es dable restringir o asignar a otro órgano las funciones de banca central que la Carta Política ha confiado al Banco de la República en el ya citado artículo 371.

Por otra parte, hace ver la Corporación que en nada desconoce la autonomía de que goza el Banco de la República, el que el legislador promueva por su conducto los altos fines de la cultura y del avance científico, que constituyen piedra angular del desarrollo de los pueblos.

Antes que contrariar mandato constitucional alguno, la Corte encuentra la norma que se examina plenamente avenida al estatuto supremo, como quiera que encuentra pleno fundamento en el artículo 70 de la Carta Suprema, según el cual:

"El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas de creación de la identidad nacional.

"La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación."

Coincide así en este aspecto la Corporación con el señor Procurador, cuando considera que yerra el actor al confundir el contenido de la norma e inferir que el legislador está obligando al Banco a efectuar dichos gastos cuando el precepto se limita a definir, calificar y precisar la naturaleza y el origen de los gastos que el Banco destina a la cultura.

En materia de Banca Central la competencia de regulación normativa no es tan sólo de carácter constitucional o estatutaria, sino también, legislativa. La circunstancia de que el

legislador se haya ocupado de definir el radio de acción del Banco respecto de funciones complementarias que tradicionalmente ha venido cumpliendo al lado de las básicas de banca central, no entraña desconocimiento de la autonomía de que constitucionalmente se ha dotado a dicho ente. Es claro que en este ámbito la Carta confiere al legislador una competencia de regulación normativa concurrente, la cual, desde luego, se supedita a lo que ella dispone.

Reitérase que la autonomía del Banco no puede ser entendida como si el Constituyente lo hubiese exonerado de todo punto de contacto con el Estado y concebido como una isla ubicada por fuera de los ámbitos constitucionales de actuación de sus órganos y autoridades. La Corporación9 ha sido categórica en rechazar tal interpretación. Así lo advirtió al admitir la viabilidad constitucional de que la Contraloría General ejerza control fiscal respecto del Banco de la República, cuando éste ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga.

Conviene recordar los términos consignados en el pronunciamiento que se cita, como quiera que la esencia de la idea subyacente -aunque en esa ocasión referida a otro tema, el control fiscal- es la misma que en este caso interesa reiterar:

"La Corte no cree que el Banco de la República, pese a ser un órgano constitucional autónomo e independiente, quede sustraido de los controles político, judicial, administrativo y fiscal, entre otros, que la propia Constitución determina y a los cuales se ha hecho referencia. Sostener esto último quebrantaría toda la construcción del Estado Colombiano como Estado de derecho y república unitaria y democrática. De hecho, las funciones básicas atribuidas al Banco se deben cumplir con estricta sujeción a la Constitución y a la Ley. De otra parte, los controles existentes garantizan que ese novísimo órgano constitucional no quede cubierto con un manto de silencio y de oscuridad y se torne en parcela tecnocrática oculta y aislada del Estado. El control del Presidente, del Congreso, de la Procuraduría, de la Contraloría General de la República y de la Justicia, de suyo desvanecen cualquier pretensión de invisibilidad que pudiera abrigarse respecto de las actuaciones y operaciones de la entidad."

Cuando el artículo 113 de la actual Carta reconoce que al lado de los órganos que integran las tradicionales Ramas del Poder Público existen otros, autónomos e independientes, está

claramente connotando su pertenencia a la estructura del Estado, en forma congruente con la organización geopolítica que el artículo 1o. de la misma dió al Estado Colombiano, pues como ya quedó expresado, pese a que la nueva Carta Política acentuó la autonomía y la descentralización de sus entes, mantuvo su articulación e integración bajo la forma de República Unitaria.

b.) Artículo 27

"Artículo 27.-Contenido de los estatutos. Los estatutos del Banco de la República regularán, cuando menos, las siguientes materias:

…

"3. No podrá efectuarse gasto alguno cuyos recursos no se encuentren incorporados en el Presupuesto, que periódicamente deberá aprobar la Junta Directiva, a iniciativa del Gerente General.

El Consejo de Política Fiscal -Confis, deberá emitir, previa a la aprobación de dicho presupuesto por la Junta, un concepto sobre la incidencia del mismo en las finanzas públicas.

…

8.

e). "Utilidades, pérdidas y transferencias a cargo del Gobierno Nacional. – El remanente de las utilidades del Banco de la República, una vez apropiadas las reservas en la forma prevista en el literal anterior, será de la Nación. Las pérdidas del ejercicio serán cubiertas por la Nación, siempre y cuando no alcancen a ser cubiertas con la reserva establecida en el literal anterior.

"Las utilidades del Banco de la República no podrán distribuirse o trasladarse a la Nación si no se han enjugado totalmente las pérdidas de ejercicios anteriores no cubiertas con cargo a sus reservas.

"En todo caso, anualmente se proyectará el resultado neto de la operación del Banco de la

República y éste deberá incorporarse en la ley anual del Presupuesto. Para este efecto, las utilidades que se proyecte recibir del Banco de la República se incorporarán al Presupuesto de Rentas; así mismo, se harán las apropiaciones necesarias en caso de que se prevea déficit en el Banco de la República y hasta concurrencia del mismo y de las pérdidas acumuladas de ejercicios anteriores.

"El pago de las utilidades o de las pérdidas, según corresponda, deberá efectuarse en efectivo dentro del primer trimestre de cada año."

Para la Corte, la previsión que el legislador consagra en la norma en comento, consistente en señalar que no podrá efectuarse gasto alguno cuyos recursos no se encuentren incorporados en el presupuesto del Banco de la República, reflejo del principio que igualmente rige para el presupuesto general de la Nación, es consecuencia obligada del mandato constitucional que dicta la observancia del principio de legalidad preexistente, necesario para que haya claridad y orden en materia del gasto. Con razón, puede observarse que esta normativa es de la incumbencia del legislador, en cuanto a este compete preservar el equilibrio macroeconómico y tutelar el interés general.

Por lo demás, la Corporación comparte el parecer del señor Procurador en el sentido de considerar que si el Estado es el sujeto que debe asumir las eventuales pérdidas que en un determinado ejercicio resultaren de las operaciones del Banco, es apenas lógico que, en reciprocidad y a modo de compensación, la ley prevea la reversión a sus arcas de los excedentes de las utilidades que de un cierto ejercicio pudieren resultar, una vez se hayan apropiado los recursos requeridos con destino a las reservas de estabilización y corrección monetaria, conforme lo ordena la ley.

Por lo mismo, resulta necesario que el Estado, por intermedio de sus correspondientes autoridades de coordinación presupuestal, naturaleza que tiene el Consejo de Política Fiscal -CONFIS conforme lo señala la norma que lo creó (artículo 17 de la ley 38 de 1989), conozca con antelación y en cada vigencia el presupuesto proyectado para la entidad, a fin de contar con un cálculo probable pero confiable del balance presupuestal del Banco, que a su turno permita al Estado hacer las proyecciones económicas acerca de los recursos que ingresarán como utilidades, o que egresarán para enjugar el estimativo de pérdidas -si lo hubiere-, sin que ello signifique desconocimiento de la autonomía patrimonial del Banco

pues, no se observa que, en tal virtud, el Gobierno u otras instancias puedan incidir con capacidad decisoria en la formación o ejecución del presupuesto del Banco, toda vez que, se reitera, el concepto del nombrado Consejo se circunscribe al aspecto anotado.

En este punto es también oportuno reiterar que la propia Carta Política manda que el Banco ejerza sus funciones en coordinación con la política económica general. Se reitera pues, que la autonomía de dicha entidad tampoco puede ser visualizada como la negación de toda instancia o nexo de coordinación entre sus labores y las que cumplan otras autoridades.

De ahí que en el fallo ya citado, esta Corte también haya señalado que:

"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 (CP art. 237 y 372) como de orden político (CP art. 371) ni desconexión respecto de la política económica general (CP 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."

Por otra parte, es del caso puntualizar que la situación que aquí se examina no es ni siquiera remotamente semejante a la que acarreó la declaratoria de inexequibilidad de algunas expresiones de los artículos 1o. y 3o. de la Ley 9a. de 1991, en cuanto conferían al Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES competencias de regulación en materia de cambios internacionales, en la sentencia C-455 de octubre 13 de 1993 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

En efecto, al paso que la Constitución (artículo 371) obliga al Banco a coordinar sus actividades con las que otras autoridades cumplan en desarrollo de la política económica general, niega tajantemente la posibilidad de que las funciones que confía al Gobierno Nacional en materia de regulación del cambio internacional, puedan ser compartidas o realizadas por conducto de otros órganos -como en ese caso el CONPES-, con serio quebranto de la responsabilidad política y administrativa que el Constituyente pretendió establecer nítidamente al adscribirle de modo exclusivo y excluyente su ejecución.

Las razones anotadas llevan a la Corte a la conclusión de que las partes demandadas de los artículos 25 y 27 de la ley 31 de 1992 se ajustan a la Carta Política de 1991. Corresponderá entonces proferir decisión de exequibilidad respecto de estas normas, a lo cual se procederá en la parte resolutiva de este fallo.

IX. DECISION

Con base en las anteriores consideraciones la Sala Plena de la Corte Constitucional, de la República de Colombia, administrando justicia

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES las partes demandadas de los artículos 25 parágrafo y 27 numerales 3o. y 8o., literal e) de la Ley 31 de 1992.

Notifíquese, publíquese, cópiese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr., en particular las sentencias C-517 de 1992 M.P. Dr. Ciro Angarita Barón y C-478 de agosto 6 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 “La Banca Central en la Constitución de 1991. Antecedentes y Alcances. Mimeógrafo, S/p, p. 12.

3 Cfr. Gaceta del Congreso No. 84, martes 29 de septiembre de 1992, pp. 1 y 2.

4 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-529 de noviembre 11 de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-021 de enero 27 de 1994. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

6 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.

7 Los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyentes resultan particularmente dicientes en punto a la naturaleza, autonomía y ubicación del Banco de la República en la estructura del Estado. El análisis y discusión sobre la reforma monetaria correspondió primero a la Comisión Quinta y a la plenaria de esa Corporación, con base en las ponencias presentadas por los delegatarios Oscar Hoyos Naranjo, Carlos Lemos Simmonds, Rodrigo Lloreda Caicedo, Ignacio Molina Giraldo, Carlos Ossa Escobar y Antonio Yepes Parra. La discusión y la votación final, en primera y segunda vuelta, se basó en el estudio adelantado por la Comisión Especial integrada por los doctores Carlos Lleras De La Fuente, Rodrigo Lloreda Caicedo, Iván Marulanda Gómez, Ignacio Molina Giraldo, Carlos Ossa Escobar, Alfonso Palacio Rudas y Augusto Ramírez Ocampo. Las principales tesis respecto de la Banca Central aparecen consignadas en los números 53 y 73 de la Gaceta Constitucional, y en el documento presentado por los ponentes Ignacio Molina Giraldo y Carlos Ossa Escobar al término de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, publicado en la Gaceta Constitucional No. 144 del martes 31 de diciembre de 1991.

8 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 de agosto 6 de 1992. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-529 de noviembre 11 de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.