

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance

La función de control constitucional, confiada a esta Corporación por el artículo 241 de la Carta, implica no sólo que ella fije el alcance y las consecuencias de los postulados, valores y mandatos constitucionales, sino que, respecto de cada una de las normas que examina, bien por la vía de la acción pública, ya por la automática de revisión, o por la que se plantea con motivo de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, o por los mecanismos de examen previo, exige que la Corte determine sin género de dudas el significado y sentido de lo dispuesto en ellas, que es precisamente lo que confronta con la normatividad superior. Es decir, tiene que interpretarlas, con miras al adecuado cumplimiento de su tarea; la razón indica que a la evaluación jurídica propia del juicio de constitucionalidad preceda, como algo indispensable, la definición del Tribunal Constitucional acerca de la manera como éste entiende la regla de Derecho sometida a su escrutinio.

ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS-Inclusión gráfica de homenaje público en billetes

No podría el Congreso, ni siquiera en virtud de una ley de honores, señalar a la autoridad monetaria la fecha en la cual deba efectuarse una emisión monetaria ni tampoco el día exacto en que deba principiar la circulación de billetes, y menos todavía definir cuál habrá de ser su cantidad, ni la denominación del numerario objeto de aquélla. Lo que sí está dentro de las atribuciones legislativas, sin que signifique invasión de las estrictamente monetarias - propias, intransferibles e inalienables del Banco de la República- es señalar los diversos modos tangibles de expresión de un homenaje público. Uno de ellos puede consistir en la extraordinaria inclusión gráfica, con carácter honorífico, de una efigie, un mapa, un nombre, una pintura o una fotografía, entre otros objetos, en la moneda que el Banco de la República emita en ejercicio de sus competencias.

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía como autoridad monetaria/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Norma de honores sobre personaje histórico

No puede el Congreso ordenar emisiones de moneda, pues si lo hiciera actuaría en el campo que corresponde exclusivamente al Banco Central. No encajando la función cumplida por el legislador en este caso dentro del ámbito económico ni específicamente en el monetario, y

correspondiendo en cambio al legítimo deseo de recordar a un personaje histórico en el cincuentenario de su asesinato, el marco constitucional de la norma atacada no es el contemplado en los aludidos artículos sino el de la atribución prevista, como propia del Congreso, por el artículo 150, numeral 15, de la Constitución, que consiste en “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”. El Congreso se ha limitado a cumplir su tarea -la de dictar una norma de honores respecto de un destacado colombiano- y el Banco de la República conserva la integridad de sus atribuciones, como autoridad monetaria, en cuanto a la definición de los aspectos de esa índole. Que la efigie que aparezca en los billetes sea la de Jorge Eliécer Gaitán o la de otro personaje histórico es algo que no tiene incidencia en los aspectos propiamente financieros, ni afecta la expansión o contracción de la moneda.

Referencia: Expediente D-1980

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal d) del artículo 2 de la Ley 425 de 1998

Actor: Luis Giovanni Barbosa Becerra

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los diecinueve (19) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA, quien actúa invocando el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política, y además su calidad de apoderado del Banco de la República, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el literal d) del artículo 2 de la Ley 425 del 13 de enero de 1998.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 425 DE 1998

(enero 13)

por la cual la Nación exalta la memoria del doctor Jorge Eliécer Gaitán, en los cincuenta años de su magnicidio, se ordena la terminación de la construcción de “El Exploratorio Nacional” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 2.- Como homenaje perenne a su memoria y para efectos de conmemorar los 50 años de la desaparición física del ilustre servidor público, ordénanse una serie de eventos, acciones y proyectos que permitan consolidar el paradigma de Jorge Eliécer Gaitán, así:

(...)

d) El Banco de la República diseñará y emitirá un billete con la efigie de Jorge Eliécer Gaitán, que circulará en todo el territorio nacional a partir del 9 de abril de 1998;...”

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que la norma acusada vulnera los artículos 150, numeral 3; 136, numeral 1; 371 y 372 de la Constitución Política.

Dice el actor que la disposición impugnada contraría la distribución de competencias que, en materia monetaria, fijó la Carta de 1991.

Lo anterior significa que al Banco de la República, de acuerdo con los artículos 371 y 373 de la Constitución, le corresponde, entre otras funciones, la de “emitir la moneda legal” y “velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva”. Así mismo el Congreso, según el artículo

150, numeral 13, “determina la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio...”.

De esta forma -dice el actor-, una vez definida por el Congreso la moneda legal, es al Banco de la República al que le corresponde autónomamente emitirla, entendiéndose por emisión, no sólo el acto de poner a disposición del sistema financiero la moneda, sino todas las actividades tendientes a su diseño, entre ellas, la producción o importación y su posterior puesta en circulación. Es precisamente de esta manera como el Constituyente distribuyó, entre el legislativo y el Banco Emisor, lo atinente a la “soberanía monetaria del Estado”.

Afirma el demandante que, precisamente dando aplicación directa al artículo 150, numeral 13, de la Constitución, el Congreso expidió la Ley 31 de 1992, que en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 reconoce y desarrolla la autonomía del Banco de la República. Estas disposiciones determinan el ejercicio del atributo de emisión, características de la moneda, producción y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal y el retiro de billetes y de moneda metálica, respectivamente.

Destaca que la autonomía del Banco de la República no sólo se limita a la facultad de emitir la moneda legal, sino también a la función de producirla, para lo cual ha de determinar sus características, tales como diseño, tamaño, color, peso, tipo de papel, aleaciones, medidas de seguridad, entre otras.

Por esta razón, sostiene el demandante que la norma acusada reguló materias que son de exclusiva competencia del Banco de la República, y que ninguna autoridad, ni siquiera el Congreso de la República, puede disponer la acuñación de moneda metálica o la impresión de billetes en las denominaciones que sean necesarias.

A renglón seguido expresa que, en contraposición al hecho de que el legislador sólo puede autorizar -no imponer- la emisión de moneda conmemorativa, la disposición acusada impone al Banco de la República una obligación expresa de emitir billetes con determinadas características; con claro desconocimiento de su autonomía. Además -continúa el demandante-, la Ley 31 de 1992 sólo se refiere a la acuñación “de moneda metálica de curso legal para fines conmemorativos o numismáticos” y no a la impresión de billetes.

Finaliza el actor la presentación de su demanda, planteando que, como para épocas cercanas

no se requiere ni está previsto emitir especies con denominaciones distintas a las que se encuentran actualmente en circulación, se concluiría que el billete que ordena emitir la norma demandada tendría que llevar necesariamente la misma denominación de uno de los que actualmente se encuentran en circulación, situación a todas luces inconveniente pues podría confundir a los ciudadanos y socavar la confianza o fe pública en los billetes del Banco.

En igual sentido, expresa que resulta imposible el cumplimiento de la norma demandada, toda vez que el lapso de dos meses y 27 días -contados a partir de la fecha de expedición de la Ley 425 del 27 de enero de 1998 y hasta el 9 de abril del mismo año, día en que según la norma debe salir a circular el billete-, es insuficiente para adelantar un proceso que normalmente toma entre 24 y 30 meses.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare exequible el literal d) del artículo 2 de la Ley 425 de 1998, salvo las expresiones “y emitirá” y “a partir del 9 de abril de 1998”, que son inconstitucionales.

Afirma que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150 -numeral 15- de la Constitución Política, según el cual corresponde al Congreso “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”, bien podía el legislativo recomendar al Banco de la República que disponga lo necesario para diseñar un billete con la efigie del Dr. Jorge Eliécer Gaitán, en todo caso acatando el orden jurídico establecido por el Constituyente.

Destaca sin embargo que, si bien es cierto el Congreso se encuentra habilitado para expedir leyes de honores, también lo es que la Constitución Política consagra un régimen de autonomía favorable al Banco de la República y que, por lo mismo, el legislador no puede imponer a esta entidad conductas administrativas que signifiquen desconocimiento del régimen que la Carta ha previsto para la Banca Central.

Considera que las funciones en materia monetaria, asignadas en la Constitución para el Congreso y el Banco de la República, armonizan entre sí, pero al mismo tiempo están limitadas, de modo que una de esas entidades no puede invadir el ámbito de competencias de la otra.

Por último, expresa que en este orden de ideas, la facultad de emitir moneda está a cargo de la Banca Central, autoridad que, en ejercicio de su autonomía, decide, según la política trazada por su Junta Directiva, el momento en el cual se debe llevar a cabo una “expansión” o una “contracción” monetaria.

En igual sentido, la facultad de escoger el momento para emitir moneda legal, como también la atribución de determinar la cuantía del circulante que ingresa al sistema económico, corresponde al Banco de la República. Por lo tanto, toda disposición tendiente a imponer a la Banca Central el deber de emitir billetes en una determinada época, es inconstitucional.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

2. Necesidad de que la Corte interprete las normas cuya constitucionalidad examina. El sentido jurídico del literal acusado. Autonomía del Banco de la República como autoridad monetaria. La decisión plasmada en la norma cuya inconstitucionalidad se demanda no corresponde a la función de emitir moneda

La función de control constitucional, confiada a esta Corporación por el artículo 241 de la Carta, implica no sólo que ella fije el alcance y las consecuencias de los postulados, valores y mandatos constitucionales, sino que, respecto de cada una de las normas que examina, bien por la vía de la acción pública, ya por la automática de revisión, o por la que se plantea con motivo de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, o por los mecanismos de examen previo, exige que la Corte determine sin género de dudas el significado y sentido de lo dispuesto en ellas, que es precisamente lo que confronta con la normatividad superior. Es decir, tiene que interpretarlas, con miras al adecuado cumplimiento de su tarea; la razón indica que a la evaluación jurídica propia del juicio de constitucionalidad preceda, como algo indispensable, la definición del Tribunal Constitucional acerca de la manera como éste entiende la regla de Derecho sometida a su escrutinio.

En el presente caso, es cabalmente el adecuado entendimiento de la norma legal, interpretada dentro de su contexto y a partir del telos buscado por el legislador al expedirla, lo que lleva a la Corte a sostener, por las razones que adelante se expresan, su plena sujeción a la Carta Política, ya que, en criterio de esta Corporación, en su genuino alcance el precepto deja plenamente a salvo la autonomía del Banco de emisión.

No podría el Congreso, ni siquiera en virtud de una ley de honores, señalar a la autoridad monetaria la fecha en la cual deba efectuarse una emisión monetaria ni tampoco el día exacto en que deba principiar la circulación de billetes, y menos todavía definir cuál habrá de ser su cantidad, ni la denominación del numerario objeto de aquélla.

Lo que sí está dentro de las atribuciones legislativas, sin que signifique invasión de las estrictamente monetarias -propias, intransferibles e inalienables del Banco de la República- es señalar los diversos modos tangibles de expresión de un homenaje público. Uno de ellos puede consistir en la extraordinaria inclusión gráfica, con carácter honorífico, de una efigie, un mapa, un nombre, una pintura o una fotografía, entre otros objetos, en la moneda que el Banco de la República emita en ejercicio de sus competencias.

De los antecedentes del precepto, de su origen y de su mismo texto se deduce sin dificultad que constituye apenas una de las varias manifestaciones legislativas de un homenaje institucional que se agota en lo simbólico y que en modo alguno trasciende al campo del ejercicio de la autoridad monetaria. Lo que pretendió el Congreso fue, nada más, exaltar la memoria del ilustre ciudadano Jorge Eliécer Gaitán y plasmar su figura como modelo de conducta para las generaciones futuras. Y un buen medio para ello está constituido por la impresión de la imagen física del homenajeado en algunos de los billetes que la entidad competente ponga en circulación.

La Corte reitera lo que ha expresado en varias ocasiones sobre las funciones del Banco de la República, su autonomía e independencia:

“El Banco de la República es la entidad del Estado a la que se confía de manera exclusiva la función de emitir la moneda legal. Comprende esta competencia la producción y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal, el retiro de billetes y de moneda metálica y la provisión de billetes y monedas metálicas, tareas que cumple con sujeción a las normas legales que expide el Congreso (CP art. 15-13) con el propósito de determinar la moneda

legal, su convertibilidad y alcance liberatorio. El Banco de la República, en ejercicio de la anotada función, suministra el numerario que demanda el desarrollo normal de la economía. La misión esencial del Banco Central de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, se opone a las emisiones inflacionarias.

(...)

El Constituyente estructuró al Banco de la República como entidad estatal de carácter independiente y autónomo, 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 relievesu 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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-529 del 11 de noviembre de 1993. M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

” Para la Corporación, en el campo monetario, el Banco de la República constituye un aparato puesto al servicio de un imperativo funcional que consiste en velar “por la moneda sana”, lo que motiva que su función, eminentemente técnica, haya sido sustraída “de la influencia determinante de otros órganos, en especial de los de origen político”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. C-469 del 19 de octubre de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

De conformidad con lo dicho, no puede el Congreso ordenar emisiones de moneda, pues si lo hiciera actuaría en el campo que corresponde exclusivamente al Banco Central y, por tanto, vulneraría no sólo los artículos 371 y 372 de la Constitución, que establecen en cabeza del Banco el ejercicio de la autoridad monetaria, sino también el 113 Ibídem, a cuyo tenor las ramas y órganos del poder público, sin perjuicio de su armónica colaboración para el logro de los fines estatales, tienen funciones separadas, y el 136, numeral 1, de la Carta, que prohíbe al Congreso y a cada una de sus cámaras inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes

en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

Empero, considera la Corte que, con base en lo arriba anotado, no encajando la función cumplida por el legislador en este caso dentro del ámbito económico ni específicamente en el monetario, y correspondiendo en cambio al legítimo deseo de recordar a un personaje histórico en el cincuentenario de su asesinato, el marco constitucional de la norma atacada no es el contemplado en los aludidos artículos sino el de la atribución prevista, como propia del Congreso, por el artículo 150, numeral 15, de la Constitución, que consiste en “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”.

La norma ordena al Banco de la República diseñar, emitir y poner en circulación billetes que lleven la imagen del Dr. Jorge Eliécer Gaitán.

En realidad, pese a la utilización de la palabra, el literal demandado no está ordenando una emisión de moneda en el sentido económico del término. Como puede observarse, no establece un monto que deba entrar, por su ministerio, al torrente monetario ni tampoco estipula el número ni la denominación de los billetes en que se plasme la figura del caudillo con el propósito de efectuar dicho homenaje, pues justamente ha dejado que sea la autoridad monetaria la que determine lo pertinente. Y en cuanto a la fecha incorporada en la norma, no es otra que la del 9 de abril, día en que se cumplen los cincuenta años del magnicidio, y necesario punto de referencia para la conmemoración. De ningún modo puede tomarse como fecha tope para una emisión de circulante. Lo que su literalidad implica, en el contexto de la ley, es el señalamiento del día a partir del cual, por cumplirse el aniversario del magnicidio de manera exacta, puede el Banco de la República hacer oportuna cualquiera de las emisiones que ordene para testimoniar la admiración de la colectividad al líder inmolado.

Si ello es así, el Congreso se ha limitado a cumplir su tarea -la de dictar una norma de honores respecto de un destacado colombiano- y el Banco de la República conserva la integridad de sus atribuciones, como autoridad monetaria, en cuanto a la definición de los aspectos de esa índole. Que la efigie que aparezca en los billetes sea la de Jorge Eliécer Gaitán o la de otro personaje histórico es algo que no tiene incidencia en los aspectos propiamente financieros, ni afecta la expansión o contracción de la moneda.

Se declarará su exequibilidad.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el literal d) del artículo 2 de la Ley 425 de 1998.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General