C-455-93

Sentencia No. C-455/93

TRANSITO CONSTITUCIONAL

No se atenderá la petición de la demandante que se dirige a obtener el juicio sobre el contenido de las expresiones acusadas ante disposiciones de la anterior Constitución, y el examen propuesto se adelantará ante la Constitución de 1991.

El ejercicio de la función de señalar el régimen de cambio internacional, además de estar condicionado por los objetivos y criterios generales que establezca la "ley marco", en concordancia con las funciones constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República, no puede ser trasladado a organismos o entidades en las que se desvirtúe la responsabilidad política y administrativa del Gobierno, como es el caso del CONPES. Es contrario a la Constitución que un organismo asesor y de coordinación, como lo es el CONPES, pueda ser autorizado o llamado a participar en el ejercicio de esta función gubernamental de origen constitucional y de regulación legal, pues desvirtúa la responsabilidad que le corresponde al Gobierno Nacional en su definición jurídica.

REF. Expediente No. D-266

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1o. (parcial) y 3o. (parcial) de la Ley 9a. de 1991.

Ejercicio de las Funciones de Regulación en Materia de Cambios Internacionales. CONPES.

Actor:

MARIA LUGARI CASTRILLON

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., octubre trece (13) de mil novecientos noventa y tres (1993)

I. ANTECEDENTES

La ciudadana MARIA LUGARI CASTRILLON, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra algunas expresiones de los artículos 1o. y 3o. de la Ley 9a. de 1991.

Admitida la demanda se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y, simultáneamente, se dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

"LEY 9a. DE 1991

(ENERO 17)

"Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias"

El Congreso de Colombia

D E C R E T A :

TITULO I

D e las normas generales en materia de cambios internacionales

CAPITULO I

Disposiciones generales.

“Artículo 1o.- La regulación en materia de cambios internacionales será ejercida con sujeción a los criterios propósitos y funciones contenidos en la presente ley, por parte del Gobierno Nacional, directamente y por conducto de los organismos que esta ley contempla. ”

.....

“Artículo 3o.- Funciones de Regulación. Las funciones consagradas en este título serán ejercidas por el Gobierno Nacional y por conducto de la Junta Monetaria en los casos contemplados en los artículos 4o., 5o., 6o., 7o., 9o., 10o., y 12o., y del Consejo Nacional de Política Económica y Social las previstas en el artículo 13o.”

(Lo subrayado es lo demandado; además, en el Diario Oficial No. 39.634 aparece una aclaración en el sentido de advertir que la remisión que se hace en el último renglón del artículo 3o., debe entenderse efectuada al artículo 15 de la misma ley y no al artículo 13)

III. LA DEMANDA

A. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas.

La demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 76 numeral 22 y 120 numeral 22 de la Constitución Nacional de 1886 y los artículos 150 numeral 19, literal b), 371 y 372 de la Carta de 1991.

B. Los Fundamentos de la Demanda.

Señala la demandante que las expresiones acusadas son inconstitucionales en cuanto disponen que la regulación en materia de cambios sea ejercida por el Gobierno Nacional, por conducto de los organismos que la ley señala. Además, la demandante expone las razones en las que se fundamenta su demanda, las que se resumen así:

En su concepto, los cargos de la violación invocada encuentran su fundamento directo en cuanto que la Carta Constitucional de 1991 “...después de expresar en su artículo 150, numeral 19, literal b) que corresponde al Congreso dictar las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, omite en su correlativo, el 189, numeral 25, reconocerle explícitamente esta función reguladora al Presidente de la República, esta deficiencia constitucional no anula la atribución que el

articulo 150 le confiere al Gobierno como titular de la regulación de los cambios internacionales".

Agrega que en la adopción de los principios y las reglas del ordenamiento jurídico cambiario sólo pueden intervenir las tres autoridades a las cuales la Constitución de modo expreso les atribuye dicha facultad y que en su opinión son:

– El Congreso, al que corresponde mediante una ley marco, la expedición de un estatuto de carácter permanente por el cual adopta las normas generales que señalan los objetivos y criterios que deben orientar el régimen.

– El Gobierno Nacional y la Junta Directiva del Banco de la República, "a los que corresponde, dentro del marco que les fije el Congreso, sin contradecirlo ni extralimitarlo, desarrollar, en cualquier momento, esos principios rectores, adoptando mediante normas que tienen fuerza de ley, las regulaciones que las cambiantes situaciones económicas vayan demandando".

De otra parte, la demandante sostiene que "En materia cambiaria la ley sólo puede señalar pautas, fijar las normas generales dentro de las cuales las dos autoridades administrativas pueden ejercer su facultad constitucional reguladora y repartir, entre ellas, los asuntos cambiarios a regular, pero no puede arrebatarles la función que la Constitución le entregó a las dos autoridades a un mismo tiempo (concurrencia que posiblemente será fuente de conflictos), u obligarlas a ejercerla a través del o de los organismos que ella decida." En este sentido encuentra que si la Constitución ordena que sean el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República las únicas autoridades con facultad para expedir las normas reguladoras de la ley marco de los cambios internacionales, no puede el Congreso trasladar esa facultad al CONPES, ordenando que el Gobierno la ejerza a través de este consejo, puesto que, además, el CONPES no constituye Gobierno, sino solamente un organismo asesor y técnico, sin capacidad normativa, ni legal ni reglamentaria.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente, el Señor Procurador General de la Nación rindió el

concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación que declare que las expresiones acusadas son exequibles puesto que ellas encuentran conformidad con los postulados de la nueva Carta Fundamental. En este sentido, el Jefe del Ministerio Público observa que el examen de los aspectos de fondo de las expresiones acusadas se debe hacer ante las disposiciones de la nueva Constitución, mientras que los aspectos de forma se examinan ante las disposiciones constitucionales vigentes al momento de su expedición. Por tal razón, señala que el juicio que se adelanta en esta oportunidad debe efectuarse ante la Carta Fundamental de 1991.

Para fundamentar su concepto, el Jefe del Ministerio Público formula las consideraciones que se resumen enseguida.

– En primer término sostiene que para el estudio de las disposiciones acusadas, es preciso partir de los presupuestos constitucionales en materia de cambios internacionales, los cuales señalan que al Congreso le corresponde la capacidad de ejercer la soberanía monetaria del Estado, lo que le permite a aquel órgano del poder público dictar normas de carácter general, para establecer los principios y las reglas básicas a los que debe sujetarse el Gobierno al señalar el régimen de cambio internacional. Igualmente, manifiesta que el Congreso esta facultado para expedir las leyes a las cuales debe ceñirse la junta Directiva del Banco de la República en cumplimiento de su función de regular los cambios internacionales, en los términos de los artículos 150 num. 22, 371, 372 y 51 Transitorio de la Constitución Nacional.

Manifiesta que el Gobierno Nacional es la autoridad encargada de regular el comercio exterior y el régimen de cambio internacional, con sujeción a las normas generales que el legislador establezca en los términos de los artículos 189 y 150 num. 19 literal b); también, encuentra que la Junta Directiva del Banco de la República es una autoridad cambiaria del Estado, toda vez que se le atribuye la función de regular la política monetaria, cambiaria, crediticia, cumpliendo además, con la función de dirigir y ejecutar tales políticas en la medida en que le son conferidas en los términos de los artículos 150 num. 19 lit. b) y 372 de la Constitución.

En relación con lo dispuesto por la Ley 9a. de 1991 observa que “Se trata de una ley general

o marco, por cuanto dispone principios generales y estructurales a partir de los cuales la Rama Ejecutiva puede crear situaciones jurídicas concretas. En ella se determinó que el Gobierno ejercería las funciones de regulación cambiaria, directamente o por conducto de sus órganos, la Junta Monetaria y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, según lo dispuesto en los artículos 1o. y 3o..”

En este sentido señala que no obstante la entrada en vigencia de la nueva Constitución y, en especial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 transitorio de la Carta, por virtud del cual se suprimió la Junta Monetaria y trasladaron sus funciones a la nueva Junta Directiva del Banco de la República, “…la competencia del Consejo Nacional de Política Económica y Social no se afectó por el cambio constitucional, pues como tal, siguió siendo un organismo gubernamental creado legalmente, en razón de la atribución del Congreso para determinar la estructura de la administración pública (numeral 7o. del artículo 150 de las Carta Política).”

En cuanto hace relación a la integración del CONPES, sostiene que éste aun cuando permite delegar y desconcentrar funciones, siempre ha actuado bajo la dirección del Presidente de la República y está integrado por varios Ministros, y por el Gerente del Banco de la República y el Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros; éste es un ente gubernamental de carácter consultivo que preside el propio Presidente de la República y que ejerce las funciones que le corresponden, de conformidad con lo dispuesto por la ley.

En su concepto, las disposiciones constitucionales constituyen fundamento suficiente para que una Ley Marco pueda otorgar al CONPES la función reguladora en materia cambiaria, pues el Gobierno opera por dicho conducto.

V. LAS INTERVENCIONES OFICIALES.

a.) Dentro de la oportunidad correspondiente, BLANCA EUGENIA URIBE TOBON, obrando en nombre y en representación del Departamento Nacional de Planeación, se hizo presente ante la Corte mediante escrito formalmente depositado para defender la exequibilidad de las expresiones acusadas. Los fundamentos de su argumentación se resumen enseguida:

Las expresiones acusadas forman parte de unas disposiciones expedidas por el Congreso Nacional dentro de los precisos términos de los artículos 115 y 209 de la Constitución Nacional; en este sentido advierte que el CONPES es el Gobierno, pues, reúne a quienes

según el artículo 115 de la Constitución deben hacer parte del Gobierno Nacional. En este sentido, la competencia del CONPES relativa al régimen de inversiones internacionales de que trata el artículo 15 de la ley 9a., hoy subsumido en el artículo 59 de la Ley 31 de 1991, es una atribución que es ejercida por el Gobierno Nacional, pues precisamente sus integrantes son las autoridades que constitucionalmente conforman dicho concepto, bajo el principio de la coordinación de las autoridades en los términos del artículo 209 de la Carta.

Observa que existe una especie de delegación de funciones del Gobierno en favor del CONPES en los términos del artículo 211 de la Carta Fundamental, ya que este es una agencia estatal ahora autorizada para ser sujeto de delegación de funciones presidenciales.

b.) Dentro de los mismos términos establecidos por la Constitución y por el Decreto 2067 de 1991, se hizo presente el abogado ANTONIO JOSE NUÑEZ TRUJILLO, actuando en nombre y representación del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público para manifestar que, en concepto de su representado no existe reparo de constitucionalidad sobre las expresiones acusadas; además, el apoderado del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público fundamenta su concepto en los siguientes razonamientos:

– La Ley 9a. de 1991 es una Ley marco que establece que la función gubernamental en materia cambiaria prevista en el artículo 15 de la misma se ejerza por intermedio del CONPES, como una herramienta del Gobierno Nacional.

Sostiene que la ley puede regular en las leyes marco algunas materias con carácter específico, como ocurre en el asunto que se examina, ya que no obstante estar llamadas para definir el ámbito dentro del cual debe moverse el Gobierno Nacional para la reglamentación de diversas materias, también pueden particularizar sobre ciertos aspectos en razón de la cláusula general de competencias del Congreso.

Observa que la anterior precisión se hace, previa la consideración de que esta modalidad de expresión de la actividad legislativa no puede invadir la esfera de competencias del Gobierno y que ella debe guardar el principio de la unidad de materia.

– Indica que el Gobierno conserva, bajo la Ley 31 de 1992 (art.59), la función a que se refiere el artículo 15 de la Ley 9a. de 1991, y que es indudable que ella sigue ejerciéndose por intermedio del CONPES, puesto que la nueva ley no cambió la asignación de

competencias previstas en la Ley Marco. Sostiene que aquella es la voluntad del legislador en los términos del trámite legislativo que se dió al proyecto de ley que regula las funciones del Banco de la República; en este sentido advierte que durante el debate del mencionado proyecto de ley el Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, en concordancia con la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes, manifestó que se proponía el mantenimiento de la vigencia de la Ley 9a. de 1991, ya que ella cumplía las exigencias de la nueva Constitución en materia de las competencias previstas en el literal b) del numeral 19 del artículo 150, "...en cuanto se refiere al Gobierno para señalar el cambio internacional, como en los artículos 371 y 372 en cuanto se refiere a la Junta Directiva del Banco, para regular los cambios internacionales en su condición de autoridad cambiaria del Estado."

– Desde otro punto de vista, advierte que la atribución de la mencionada función para que sea ejercida por conducto del CONPES, solamente expresa las facultades del legislador en cuanto que puede distribuir competencias en el seno de una autoridad gubernamental; indica que esta es una facultad legislativa que se desprende de la cláusula general de competencia prevista en la Constitución en favor del Congreso, que le permite a éste ejercer funciones que no estén expresamente atribuidas en la misma Carta a otros órganos o entes del Estado.

Advierte adem´s, que el artículo 1o. del Decreto 627 de 1974, en concordancia con el artículo 20 del Decreto 2167 de 1992, expedido este último en ejercicio de las facultades extraordinarias del artículo 20 transitorio de la Carta, establece el carácter jurídico del CONPES como organismo del Gobierno Nacional, para los efectos de las funciones de regulación de cambios, en cuanto al estudio y a la definición de las bases de los programas de inversiones y de los gastos públicos de desarrollo, particularmente asignadas a ésta entidad en cumplimiento de los fines para los cuales fue creada, como el Gobierno opera a través de esta instancia, en su opinión, la ley le puede atribuir a ella las facultades necesarias para que cumpla su cometido, no obstante que la Constitución no mencione su existencia. Además, el CONPES forma parte del Gobierno Nacional, puesto que está presidido por el Presidente de la República y sus funciones son de naturaleza ejecutiva.

c.) Dentro de los mismos términos y en representación del Banco de la República en su condición de apoderado especial, se hizo presente el ciudadano Jorge Enrique Ibañez Najar,

para defender la constitucionalidad de las expresiones acusadas.

Fundamenta su defensa en los razonamientos que se resumen enseguida:

– Dentro del régimen constitucional vigente bajo el marco de la Carta de 1886 y de sus reformas, en especial dentro de los supuestos normativos introducidos por la Reforma Constitucional de 1968, se expidió la Ley 9a. de 1991 (17 de Enero) llamada a ser la ley marco

de cambios internacionales, con fundamento en la cual el Gobierno Nacional podía hacer uso de la facultad reguladora que para esta materia se hallaba prevista en el numeral 22 del artículo 150 de la Constitución Nacional; así, precisamente, la regulación de esta materia, se dictó atendiendo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en la que, en referencia a la Junta Monetaria, se indicó cuáles funciones atribuidas por la Constitución al Presidente de la República pueden ser ejercidas directamente o a través de sus ministros y de otros funcionarios u organismos de la Administración, salvo aquellos casos en los cuales las normas superiores impongan lo contrario (Sentencia del 24 de septiembre de 1987, M. P. Hernando Gómez Otálora).

– En su concepto, las referencias hechas en la citada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia "eran aplicables también al Consejo de Política Económica y Social -CONPES-, que también es un organismo gubernamental integrado principalmente por el equipo económico del Gobierno y presidido por el presidente de la República, según la reestructuración hecha por el Decreto 627 de 1974, por lo cual, se dispuso que el Gobierno podría ejercer las funciones previstas en el artículo 15 de la Ley, por conducto de ese organismo de la Administración creado como tal por el legislador."

– Al amparo de las disposiciones de la nueva Constitución, en especial de lo establecido por los artículos 371 y 372, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 22 del articulo 150 y del 51 Transitorio de la Constitución Política, se consagró como función de la Junta Directiva del Banco de la República, la de regular los cambios internacionales, en coordinación con la política económica general y se le otorgó a esa corporación de rango constitucional la condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia; además, se suprimió la existencia de la Junta Monetaria y se ordenó que la nueva Junta Directiva del Banco asumiera las funciones que correspondían al mencionado organismo administrativo,

todo lo cual, en su concepto, supone una modificación directa de la ley por disposición expresa del Constituyente en materia de la titularidad para ejercer tales competencias, entre las que se encuentran algunas de las previstas en la Ley 9a. de 1991 y que se examinan en este proceso.

– Posteriormente, y para adecuar el régimen legal a la nueva Constitución, se expidió la Ley 31 de 1992, mediante la cual, "…sin modificar las funciones previstas en la Ley 9a. de 1991 se redistribu-yeron las competencias en ella consagradas, radicando -conforme a los artículos 371 y 372 de la Carta- en la Junta Directiva del Banco de la República las competencias para regular los cambios internacionales en la forma prevista en el literal h) del artículo 16, y en el Gobierno Nacional conforme a lo previsto en el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política-, las competencias para señalar el régimen de cambio internacional en concordancia con las funciones atribuidas por la Constitución a la Junta Directiva del Banco de la República, en la forma prevista en el artículo 59 de dicha ley…". Manifiesta que esa fue la voluntad del legislador en el trámite de la ley 31 de 1992 y para demostrarlo presenta una extensa relación de las respectivas ponencias e informes para los debates en ambas cámaras.

– Señala que el ordinal h) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 le atribuyó a la Junta Directiva del Banco de la República las funciones de regulación cambiaria que estaban previstas en el Parágrafo 1o del artículo 3o. y en los artículos 5 a 13, 16, 22, 27, 28, y 31 de la Ley 9a. de 1991; igualmente, advierte que el artículo 59 de la misma Ley 31 de 1992, determinó cuáles de las competencias que correspondían a la Junta Monetaria conforme a la Ley 9a de 1991, en adelante debían ser ejercidas por el Gobierno Nacional. Además, en su opinión, ".. la ley 31 del 29 de diciembre de 1992, mantuvo vigente las funciones previstas en la Ley 9a, de 1991, las cuales deben ejercerse con sujeción a los criterios objetivos y propósitos en ella establecidos, pero modificó parcialmente la Ley 9a. para redistribuir las competencias antes asignadas a la Junta Monetaria según los nuevos mandatos constitucionales, en la forma prevista en el ordinal h) del articulo 16, radicando algunas en la Junta Directiva del Banco de la República y en el artículo 59, radicando las demás en el Gobierno Nacional para que sean ejercidas algunas directamente y otra por conducto del CONPES."

En su opinión, las expresiones demandadas del artículo 1o. de la Ley 9a de 1991 que dicen "..directamente y por conducto de.." fueron inicialmente derogadas por el artículo 51

Transitorio de la nueva Constitución y luego por la Ley 31 de 1992, mientras que subsisten las expresiones que dicen ".. los organismos que esta ley contempla.", por cuanto los criterios, propósitos y funciones contenidos en la Ley 9a. de 1991 no fueron modificados y a ellos deben sujetarse tanto el Gobierno Nacional como la Junta Directiva del Banco de la República y el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, para ejercer las funciones de regulación en materia de cambios internacionales.

En cuanto hace a la función de regulación en materia de cambios prevista en el mencionado artículo 15 de la misma Ley 9a. de 1991, sostiene que la Ley 31 de 1992 no introdujo modificación alguna, ya que ésta continúa siendo ejercida por el Gobierno Nacional por conducto del CONPES; en este mismo sentido observa que el artículo 20 Decreto 2167 de 1992, establece que el Consejo Nacional de Política Económica y Social es competente para dictar mediante resoluciones de carácter general, las normas sobre inversión extranjera.

– El CONPES es un organismo gubernamental de creación legal, de carácter supraministerial que cumple variadas funciones gubernamentales que conllevan decisiones de carácter general; es presidido por el Presidente de la República y está integrado por el equipo económico del Gobierno, el Gerente del Banco de la República y el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros; en su opinión, el CONPES forma parte de la estructura de la Administración Nacional y puede ser revestido por la ley de la competencia para ejerce funciones propias del Gobierno Nacional, máxime que su presidente es el propio Presidente de la República. Si este consejo, como otros de origen legal y constitucional, es un mecanismo de desconcentración y delegación administrativas, que conlleva el traslado de competencias normativas, ninguna norma superior impide asignarles las funciones que la ley determine, entre ellas, la de cumplir como conducto del Gobierno Nacional, las que son objeto de este proceso, y, en todo caso, el Presidente es el Presidente del Consejo respectivo y en tal virtud aprueba, firma y expide la decisión administrativa correspondiente.

Por último, advierte que "Las funciones que cumple el CONPES en materia de inversión extranjera son funciones que cumple el Gobierno Nacional por conducto de una agencia suya, de una agencia del Estado, de carácter gubernamental, forma parte del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público y por ende de la Nación, presidida por el Presidente de la República e integrada, además, por varios Ministros del Despacho y el Director del Departamento Nacional de Planeación, entre otros. Y se trata de funciones de regulación

administrativa, que se ejercen mediante la expedición de actos administrativos de carácter general, que tienen la forma de resoluciones y que en todo caso llevan la firma del Presidente de la República, como Presidente del Consejo Nacional de Política Económica y Social."

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia y el objeto del control

A.) De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 núm. 4o. de la Constitución Política, y en atención a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de su competencia, también corresponde a esta Corporación el examen de la constitucionalidad de las leyes ordinarias demandadas por cualquier ciudadano, no obstante que su expedición sea anterior a la entrada en vigencia de la nueva Carta, como ocurre con las disposiciónes de las que hacen parte las expresiones acusadas y que datan de enero 17 de 1991.

B.) En este mismo sentido, la Corte ha señalado que el examen de la constitucionalidad de los aspectos de procedimiento seguidos para la formación de las disposiciones de rango legislativo que sean acusadas, debe hacerse frente a los requisitos vigentes al momento de su expedición, y nó frente a los de la nueva Carta, en razón a la necesidad de conservar la indispensable seguridad jurídica que reclama el tránsito normativo.

C.) Observa la Corte que en este caso sólo se acusan las mencionadas expresiones de los artículos 1o y 3o. de la Ley 9a. de 1991 por el aspecto de su contenido material y no por el del procedimiento seguido para su formación; empero, la actora solicita a la Corte que examine lo demandado, en cuanto a los requisitos de naturaleza material previstos tanto por la Constitución de 1886 como por las nuevas regulaciones establecidas por la Constitución Politíca de 1991. Observa la Corte que tampoco es procedente el examen de los mencionados requisitos frente a la Constitución de 1886, ya que aquella se halla derogada y porque el deber que corresponde a esta Corporación es la defensa de la supremacía e integridad de la Carta de 1991.

En consecuencia, no se atenderá la petición de la demandante que se dirige a obtener el juicio sobre el contenido de las expresiones acusadas ante disposiciones de la anterior Constitución, y el examen propuesto se adelantará ante la Constitución de 1991.

Segunda. La Materia de la demanda.

A.) En esta oportunidad la demandante cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 9a. de 1991, que autorizan una específica modalidad de ejercicio de las funciones jurídicas en materia de cambios internacionales que, según el literal b) del artículo 150 num. 19 de la Carta, corresponde ejercer al Gobierno Nacional.

Esta modalidad legal de ejercicio de una función constitucional del Gobierno es cuestionada, en este caso, por el alcance que se desprende del sentido natural y obvio del término empleado por el legislador al señalar que ella se puede ejercer por conducto del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, o de los organismos que se establecen en la ley parcialmente acusada. Se afirma por la demandante que si la función se cumple por conducto del CONPES, aquella resulta ejercida por otra entidad distinta, y nó por el Gobierno, en contra de los dispuesto por la Carta Política.

B.) En este sentido, se observa que la disposición constitucional mencionada (art. 150 num.19 lit. b.), encuentra concordancia con las restantes prescripciones de la Carta Política de 1991 que regulan las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República, pues en el citado artículo se advierte que aquella debe ejercerse con sujeción a los criterios, propósitos y funciones contenidos en la norma legal de carácter general llamada por la doctrina “Ley Marco”, cuya expedición es autorizada por la Constitución, y en concordancia con las funciones constitucionales de la Junta Directiva del Banco (arts. 371 y 372).

C.) Para lo que a este asunto corresponde, en primer término debe observarse que la disposición acusada forma parte de una ley sancionada antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, ya que la fecha de su expedición es la del 17 de enero de 1991, mientras que la Carta Política fue promulgada en el mes de julio de aquel año; en este sentido, debe examinarse la constitucionalidad de la disposición acusada, teniendo en cuenta que se expidió dentro de una normatividad constitucional en la que el régimen de la regulación de los cambios internacionales obedecía a unos presupuestos jurídicos diferentes a los señalados por la nueva Codificación Superior, y en el cual no se advertían competencias distintas de las conferidas por la Constitución de 1886 al Congreso (art. 76 num. 22) y al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa (art. 120 num. 22).

En este orden de ideas, se busca examinar lo acusado teniendo en cuenta el fenómeno del tránsito normativo constitucional, y observando la necesidad de encontrar la correspondencia entre las funciones públicas que continúan en la nueva Constitución, no obstante el cambio de titular o su redistribución, y la conformidad de las disposiciones anteriores a la Carta de 1991. Igualmente, se advierte que la Constitución suprimió la Junta Monetaria, y le entregó sus funciones a la Junta Directiva del Banco, en una evidente modificación del contenido de la ley acusada parcialmente, ya que en ella también se disponía que algunas de las funciones constitucionales de regulación del cambio internacional de competencia del Presidente de la República, eran ejercidas por conducto de la mencionada Junta Monetaria. Este cambio aparece regulado de manera precisa en el artículo 16 literal h) de la Ley 31 de 1992; además, en punto a las funciones que ejerce el Gobierno en materia de "regulación" cambiaria por conducto del CONPES como es el caso de la prevista en el artículo 15 de la Ley 9a de 1991, la Ley 31 de 1992 en su artículo 59 expresamente reiteró la competencia del Gobierno, sin derogar y sin subrogar las expresiones acusadas en esta oportunidad.

Por otra parte, y de modo preliminar, se advierte que la competencia señalada en las disposiciones parcialmente acusadas se examinará bajo el marco de su adecuación al texto de la nueva normatividad constitucional, entendiendo por la expresión "regulación", empleada por el artículo 1o. de la Ley 9a. de 1991, sólamente la competencia para señalar el régimen de cambio internacional en la parte que precisamente se refiere y toca con el régimen general de las inversiones de capitales del exterior y de las inversiones colombianas en el exterior. Obsérvese que bajo esta interpretación del sentido normativo del término "regulación", se reducen sus alcances jurídicos y se contrae el contenido del mismo a la nueva normatividad prevista por la Constitución, como se verá enseguida.

D.) Respecto de los principales cambios ordenados en nuestro sistema jurídico, se tiene que en estas materias el Constituyente de 1991 introdujo una de las más destacadas modificaciones en la estructura del ordenamiento nacional, al incorporar, al lado de la noción de Ramas del Poder Público, la de la existencia de órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado y, dentro de éstos, creó directamente a la Junta Directiva del Banco de la República, comprendida y regulada principalmente dentro del capítulo dedicado a la Banca Central, y de modo complementario en otras disposiciones de la Constitución.

Las disposiciones que se refieren a esta materia se encuentran principalmente en los artículos 150 numerales 19 literal b) y 22, 371 y 372 de la Constitución Nacional, y en ellas se destaca que el Banco está sometido a un régimen constitucional y legal propio que le reconoce autonomia administrativa, patrimonial y técnica, y la competencia para regular, entre otras, la materia de los cambios internacionales y que lo califica, tambien, como autoridad cambiaria.

Obviamente, las competencias de la Junta Directiva del Banco se encuentran sometidas, tanto al marco general de la Constitución, como al conjunto de regulaciones legales que debe expedir específicamente el Congreso con miras a regular las funciones que esta puede desempeñar dentro de su regimen propio (Cfr. Ley 31 de Diciembre 27 de 1992); además, la Junta esta sometida, por principio de coordinación y en cuanto a la funcion de regular los cambios internacionales, a lo dispuesto por la ley que establece el marco de las normas generales que señalan los objetivos y los criterios propios de esta especial categoría de ley.

D.) Así las cosas, en todo caso el ejercicio de esta función constitucional de la Junta Directiva del Banco de la República, está sometido a unos principios específicos de rango constitucional que condicionan, por su parte, y por el aspecto material, la validez jurídica de la ley que organiza el régimen del Banco.

E.) Como se ha visto, en este caso se reclama la declaratoria de inconstitucionalidad de las expresiones que hacen posible la participación del CONPES en el ejercicio de la función que en materia de cambio internacional le corresponde ejercer al Gobierno Nacional, en el caso del régimen general de inversiones del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior. (art.15 de la Ley 9a de 1991 y art. 59 Ley 31 de 1992).

En primer término cabe observar que, de conformidad con las funciones constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República y atendiendo a las Leyes 31 de 1992 y 9a. de 1991, se pueden señalar las modalidades, la destinación, la forma de apropiación y las condiciones generales de aquellas inversiones; igualmente, mediante su ejercicio, se pueden establecer los régimenes excepcionales, de acuerdo con el destino de la inversión según sea el sector de la misma, trátese del financiero, del de hidrocarburos o del de la minería. (Cfr. art. 15 Ley 9a. de1991).

Encuentra la Corte que el ejercicio de la función establecida en el literal b) del numeral 19 del

artículo 150 de la Carta Política, además de estar condicionado por los objetivos y criterios generales que establezca la "ley marco", en concordancia con las funciones constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República, no puede ser trasladado a organismos o entidades en las que se desvirtúe la responsabilidad política y administrativa del Gobierno, como es el caso del CONPES.

En este sentido encuentra la Corte que es voluntad del Constituyente la de asegurar que, en el ejercicio de las principales funciones del Estado y de la administración pública, no se desvirtúe la responsabilidad política y administrativa de los funcionarios; por tanto, en esta materia, la disposición que establece la función constitucional de señalar el citado de regimén de cambio, no puede ser interpretada en el sentido que permita que ella sea ejercida por conducto de ningún cuerpo, organismo, entidad u órgano público, oficial, particular, privado o mixto.

Es del caso señalar que las expresiones acusadas comportan una modalidad irregular de desprendimiento, traslado o delegación de funciones exclusivas del Gobierno, creando una versión extraña de revestimiento de competencias y de facultades, de las cuales no puede desprenderse el ejecutivo, ya que la Carta Política es precisa y rigurosa en estas materias.

Además, en concepto de la Corte Constitucional, frente a la función de señalar el régimen de cambio internacional a la que se refiere el artículo 150 num. 19 lit. b) de la Carta Política, resultan inconstitucionales las expresiones acusadas en las que se autoriza el ejercicio de la función "...por conducto de los organismos que esta ley contempla" y "...y por conducto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, las previstas en el artículo 13."

Desde otro punto de vista, y bajo otras perspectivas jurídicas, nada se opone a que dentro del marco de la Constitución Nacional, el Gobierno y el Presidente de la República puedan adelantar el cumplimiento de sus funciones con la colaboración, asesoría o con la coordinación de organismos de la administración central o descentralizada, o con la asesoría, participación o coordinación de cuerpos asesores y consultivos especiales, como lo es, en estas materias, el denominado CONPES, o como otros tantos que se encuentran en el ordenamiento juridico nacional, o con el auxilio de otros entes u organismos que, creados por la Carta Politica o integrados en desarrollo de la misma Constitución de 1991, participativa, democrática, pluralista y consensual; empero, la función de que trata el citado numeral 19

del artículo 150 de la Constitución, como otras tantas de origen constitucional, no pueden ser ejercidas por conducto de ninguno de estos organismos, cuerpos o instancias consultivas, de coordinacion o de asesoría.

La Corte encuentra, además, que es contrario a la Constitución que un organismo asesor y de coordinación, como lo es el CONPES, pueda ser autorizado o llamado a participar en el ejercicio de esta función gubernamental de origen constitucional y de regulación legal, pues desvirtúa la responsabilidad que le corresponde al Gobierno Nacional en su definición jurídica; en este sentido se encuentra que la noción constitucional de Gobierno está prevista en los incisos segundo y tercero del artículo 115 de la Constitución Nacional, y que en ella se señala que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los Ministros del espacho y los directores de departamento administrativo, y que, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el Presidente de la República y el ministro o director de departamento correspondiente.

En el asunto que se examina, se encuentra que el CONPES, como organismo asesor del Gobierno, no puede ser vinculado al ejercicio de la citada función en la modalidad que se expresa, al ser empleado por el legislador el termino "por conducto" ya que como se advitió, ni el Presidente de la República ni los ministros correspondientes pueden quedar excluidos de la responsabilidad debida en este tipo de función, es decir, la señalada por los artículos 1o., 3o. y 15 de la Ley 9a. de 1991 y por una parte del artículo 59 de la Ley 31 de 1992.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Declarar INEXEQUIBLES las expresiones acusadas de los artículos 1o. y 3o. de la Ley 9a. de 1991.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

HERNAN A. OLANO GARCIA