

C-489-94

Sentencia No. C-489/94

BANCO DE LA REPUBLICA-Funciones por ley

Para la Corte es claro que si a la ley compete la asignación de las funciones que habrá de ejercer el Banco de la República, la autonomía de éste no lo convierte en un ente omnímodo, sustraído a toda norma o directriz, ya que, por el contrario, se halla obligado a cumplir su tarea dentro de prescripciones básicas que para él resultan obligatorias, lo cual es muy distinto de admitir que el legislador esté facultado para desplazar a dicha entidad, adoptando en lugar suyo y por vía específica las medidas que a su Junta Directiva corresponden como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, o para establecer límites o condicionamientos en relación con tales funciones en cada caso concreto. Las leyes de que se trata deben fijar, por vía general y abstracta, el ámbito de funciones del Banco.

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía/MONEDA Y CREDITO-Regulación

Si bien está a cargo del Congreso una función normativa general de las aludidas materias, son inconstitucionales las disposiciones de la ley que, desconociendo el sistema expuesto, invaden la órbita de autonomía del Banco de la República y asumen en concreto las atribuciones reguladoras de la moneda o el crédito, pues la formulación de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la Constitución en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio son de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades ni con el Presidente de la República, ni con otra autoridad u organismo del Estado. Por supuesto, tampoco con el Congreso, cuyo campo de legislación en la materia está circunscrito al establecimiento de ordenamientos generales que delimitan la actividad del Banco de la República y de su Junta Directiva.

BANCO DE LA REPUBLICA-Ley ordinaria

Las leyes mediante las cuales se establecen las reglas referentes a las funciones del Banco de la República y de su Junta Directiva no tienen una categoría especial dentro de la estructura del orden jurídico colombiano, pues la Constitución no las ha dotado de un nivel jerárquico superior ni ha exigido determinados requisitos de índole formal para su aprobación, como sí acontece con las leyes estatutarias o las orgánicas.

BANCO DE LA REPUBLICA-Regulación en materia crediticia/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Límites en cuanto al Banco de la República/TASA DE INTERES-Límites

Lo que éste no puede hacer, en cuanto con ello lesiona la autonomía funcional del Banco de la República y quebranta la Constitución, es sustituir a dicho ente en el ejercicio concreto de sus atribuciones como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, o dictar disposiciones específicamente destinadas a regular casos concretos, ya que al actuar de esa manera el legislador abandona su función propia -la de expedir normas generales y abstractas a las cuales debe sujetarse el Banco- y asume la de un órgano distinto al cual la Carta Política ha querido confiar la decisión en las aludidas materias de dirección económica. No podía el Congreso dictar normas que en concreto condicionaran el ejercicio de una de las atribuciones

de la Junta Directiva del Banco -la de señalar los topes a las tasas de interés- para un determinado sector y en relación con cierta categoría de títulos.

La reserva constitucional de la regulación del crédito, derivada del entendimiento sistemático de los mencionados preceptos, no constituye impedimento para que, ya en el terreno de los sujetos que actúan en el mercado de las finanzas, en los cuales debe el Estado intervenir para cristalizar los objetivos propios de la política económica general, ejerza el Congreso la función que consiste en establecer las pautas legislativas, los criterios y los objetivos a los que debe someterse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Al Gobierno corresponde en tales materias, según el artículo 189, numeral 25, ejercer la intervención con arreglo a las prescripciones legales.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos

La declaración de inexecutable no afecta las operaciones de crédito ya perfeccionadas con base en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 101 de 1993, ni tampoco las solicitudes de refinanciación presentadas antes de la ejecutoria del presente fallo, las cuales deben tramitarse con arreglo a las normas hasta entonces vigentes, a efecto de garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica.

PRODUCTOS AGROPECUARIOS/FONDOS DE ESTABILIZACION DE PRECIOS-Operaciones de cobertura

Cuando el numeral impugnado dispone que las operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos se sujetarán a las disposiciones vigentes o a las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República, no hace nada diferente de acoger la distinción dicha, proveniente del artículo 27 de la Ley 9a. de 1991, entre el aspecto interno de determinación del precio de productos agropecuarios y el concerniente a las regulaciones en materia de cambios internacionales. No se configura violación alguna de la normatividad fundamental, puesto que el precepto demandado se limita a reconocer el papel que en materia cambiaria le corresponde al Banco Central.

COMISION NACIONAL AGROPECUARIA-Representante del Banco de la República

El órgano en referencia tendrá a su cargo una función de concertación entre los sectores público y privado, orientada al conocimiento de las necesidades de las actividades agrícolas y pesqueras y a la proyección de fórmulas de acuerdo tendientes a estimular la productividad y a mejorar el bienestar de los habitantes dedicados a las actividades agropecuaria y pesquera. Cuando la norma examinada incluye como miembro de la Comisión Nacional Agropecuaria a un representante de la Junta Directiva del Banco de la República, facilita la concertación en aspectos que son de su competencia como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y que, desde luego, interesan al sector pero que, dado el peso específico del mismo dentro de la economía nacional, conciernen a toda la colectividad.

CONCERTACION/PRINCIPIO DE DIRECCION GENERAL DE LA ECONOMIA

La concertación no se opone al principio de dirección general de la economía, a cargo del

Estado, ni impide que el Gobierno y los demás organismos públicos, cada uno dentro de su órbita constitucional de atribuciones, ejerzan el poder que les corresponde, sino que complementa la acción estatal mediante la mayor información sobre la realidad económica, e intercambio de criterios y propuestas y las posibilidades de acuerdo entre los sectores público y privado.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-584

Demanda de inconstitucionalidad contra apartes de los artículos 12, 40 y 91 de la Ley 101 de 1993.

Actor: LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del tres (3) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 40, numeral 6º, de la Constitución Política, acude a la Corte para demandar que se declaren inexecutable los artículos 12, 40 y 91 de la Ley 101 de 1993.

Cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a adoptar decisión de fondo.

II. TEXTO

Las normas acusadas son del siguiente tenor:

“LEY NUMERO 101 DE 1993

(Diciembre 23)

‘Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero’.

El Congreso de Colombia,

(...)

Artículo 12.- En desarrollo del artículo 66 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la presente ley, el Estado subsidiará el crédito para pequeños productores, incentivará el crédito para la capitalización rural y garantizará la adecuada disponibilidad de recursos crediticios para el sector agropecuario.

Parágrafo.- En la expedición de las normas que regulan la actividad crediticia, el Gobierno Nacional y el Banco de la República deberán garantizar que, durante 1994 y 1995, las tasas de interés del crédito de fomento agropecuario y de los títulos de Finagro no superen las vigentes el 31 de octubre de 1993. Para años posteriores, deberán garantizar un suministro adecuado de crédito al sector, a tasas de interés inferiores a las del crédito comercial ordinario”.

(...)

“Artículo 40.- Procedimiento para las operaciones de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros. El precio de referencia o la franja de precios de referencia; la cotización fuente del precio del mercado internacional relevante; y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios que se cederá a los fondos o se compensará a los productores, vendedores o exportadores, serán establecidos por los comités directivos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros.

Las operaciones de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros se sujetarán al siguiente procedimiento:

(...)

“3. Con los recursos de los fondos se podrán celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones vigentes o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República”.

(...)

“Artículo 91.- Integración de la Comisión Nacional Agropecuaria. La Comisión Nacional Agropecuaria estará integrada por:

(...)

“Un representante de la Junta Directiva del Banco de la República”. (Se subraya lo demandado).

III. LA DEMANDA

Alega el actor que el parágrafo acusado del artículo 12 de la Ley 101 de 1993 vulnera los artículos 6, 64, 65, 66, 150, numeral 22, 136, numeral 1º, 371, 372 y 373 de la Carta.

Con la parte señalada del artículo 40 -continúa- se violan los artículos 113, 371 y 372 de la Constitución Política.

Finalmente -agrega-, con la vigencia del aparte demandado del artículo 91 se transgreden los mandatos contenidos en los artículos 136, numeral 1º, 371 y 372 del Ordenamiento superior.

En cuanto a los fundamentos de la acción, el demandante los centra, genéricamente, “en el hecho de que el legislador, mediante las normas acusadas, en el primer evento restringe

inconstitucionalmente el ámbito de acción de la Junta Directiva del Banco de la República; en el segundo le asigna competencias no fijadas en el estatuto básico que lo regula y, en el tercero, hace participar obligadamente a la Junta Directiva en una Comisión que tiene injerencia en temas respecto de los cuales legalmente tiene la competencia para regular”.

El impugnador hace referencia a la autonomía del Banco de la República, derivándola de los artículos 371 y 372 de la Carta, de la supresión de la Junta Monetaria y de la consagración de su Junta Directiva como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

Sostiene a continuación que, en el actual régimen constitucional, el Banco de la República no está sujeto a la intervención del Presidente de la República, sino a la regulación que de sus funciones haga directamente el legislador -obviamente sin que a través de ella éste último pueda inmiscuirse en aquellos campos cuya competencia le fue asignada exclusivamente a la Junta Directiva, como es el tema de la regulación del crédito-, y al control político que ejerza el Congreso con base en los informes que el Banco debe rendir y los que se le soliciten al Gerente General del mismo.

Más adelante anota que esa autonomía se manifiesta en materia administrativa, pues el Banco no pertenece a ninguna de las ramas del poder público.

Al detenerse en el régimen jurídico para la regulación del crédito, afirma que, de acuerdo con el artículo 372 de la Carta, dicha función, entre otras, le corresponde al Banco, el cual, a través de su Junta Directiva, debe expedir las reglas con base en las cuales se maneja tal actividad, teniendo en cuenta para ello las disposiciones constitucionales y legales, así como la política económica general, sin que tal sujeción pueda menoscabar su autonomía.

Entrando al estudio concreto de las normas acusadas, el actor dice que el Banco se encuentra sujeto a un régimen legal propio, contenido en la Ley 31 de 1992 (ley especial), en la que no se le asignaron las funciones que ahora, inconstitucionalmente, las normas acusadas pretenden poner en su cabeza. Según el demandante, estaría mal aceptar que so pretexto de desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, se asignaran al Banco, mediante una ley ordinaria, funciones que sólo pueden ser impuestas por una ley especial.

Señala que el párrafo del artículo 12 acusado vulnera directamente el artículo 6 de la Constitución Nacional, por cuanto el legislador no puede extralimitarse en sus funciones haciendo partícipe al Gobierno Nacional de la función de expedir normas que regulan la actividad crediticia en materia de crédito de fomento agropecuario e imponiéndole a la Junta Directiva del Banco de la República restricciones para que la misma cumpla con sus atribuciones constitucionales propias.

En efecto -dice-, la Junta Directiva del Banco es la autoridad encargada de “regular” la moneda, los cambios internacionales y el crédito. Expide las reglas de acuerdo con las cuales se manejan dichas actividades, pero esas regulaciones no pueden estar al margen de los criterios generales y las políticas que traza la Ley.

Frente a tal situación -concluye- salta a la vista la ostensible violación de los mencionados preceptos constitucionales cuando el legislador dispone en la norma acusada que el Gobierno Nacional y el Banco de la República deberán garantizar que durante 1994 y 1995 las tasas de

interés del crédito de fomento agropecuario y de los títulos de Finagro no superen las vigentes el 31 de octubre de 1993, lo mismo que garantizar un suministro de crédito al sector a tasas inferiores a las del crédito comercial ordinario.

Considera que, por otra parte, la norma acusada es violatoria del precepto consignado en el artículo 66 de la Carta, si se tiene en cuenta que éste prevé que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, potestad que sin lugar a dudas se desvirtúa cuando en dicho precepto se le está imponiendo a la Junta Directiva del Banco la obligación de regular el crédito agropecuario de determinada manera.

Afirma que si el Constituyente dejó en libertad a las autoridades que regulan el crédito para reglamentar las condiciones del mismo, mal puede el legislador, mediante la norma acusada, hacer imperativo el mandato que la norma de mayor jerarquía hizo dispositivo; si la Junta Directiva del Banco puede reglamentar el crédito según su leal saber y entender y de conformidad con las condiciones monetaria y del crédito mismo, no es viable constitucionalmente que tal facultad se le torne en un imperativo, en una obligación, en razón del mandato del legislador que le impone el deber de regular el crédito con unos parámetros determinados.

También asegura que con la expedición de la mencionada norma se violó el numeral 22 del artículo 150 de la Constitución Nacional por cuanto en éste se le fija como función al Congreso expedir leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva, pero sin que tal función le permita restringir su libertad de acción como organismo técnico que es.

A su juicio, también se configuró la violación del artículo 136, numeral 1º, de la Constitución por cuanto el Congreso, al expedir la norma acusada, se inmiscuyó en asuntos de competencia privativa de otras autoridades estatales.

Cree el demandante que fueron quebrantados los artículos 371 y 372 de la Carta Política en cuanto con la disposición acusada se desconoció al Banco de la República y en particular a su Junta Directiva, su categoría de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

Igualmente -expresa- resulta inconstitucional que el Congreso de la República, mediante el artículo 12 de la Ley 101 de 1993, imponga topes a las tasas de interés del crédito de fomento agropecuario y de los títulos de FINAGRO para los años 1994 y 1995, pues el Banco de la República, a pesar de ser autónomo, queda maniatado para fijar unas tasas que superen las vigentes el 31 de octubre de 1993, y para los años posteriores unas superiores a las del crédito comercial ordinario.

En el caso del aparte acusado del numeral 3º del artículo 40, sostiene que se opone abiertamente a la autonomía constitucional de la autoridad monetaria y crediticia, pues se trata de una asignación de funciones que quedarían compartidas entre la Junta Directiva del Banco de la República y el Gobierno Nacional.

En efecto -explica- en virtud de lo preceptuado en el artículo 27 de ley 9 de 1991, las operaciones de cobertura en los mercados internacionales de futuros y de opciones eran

regulados por la Junta Monetaria. En razón de la desaparición de la mencionada Junta, mediante la Ley 31 de 1992, artículo 59, se dispuso que tal función en adelante quedaría asignada al Gobierno Nacional.

No obstante, la norma acusada consagra un paralelismo de competencias en la materia, cuando prevé que pueden efectuarse operaciones de cobertura para protegerse frente a las variaciones de los precios externos, "...de acuerdo con las disposiciones vigentes o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República".

De dicha disposición se desprende que hay normas vigentes dictadas por el Gobierno, el cual puede seguir modificándolas en cuanto conserva competencia en la materia, y, simultáneamente, la Junta Directiva del Banco de la República puede ahora, con base en la norma impugnada, expedir también regulaciones sobre el mismo tema, quedando desvirtuada así la autonomía constitucional tantas veces mencionada.

En cuanto a la parte acusada del artículo 91, estima que también desconoce la autonomía constitucional del Banco de la República, pues éste es ahora "juez y parte" en el manejo de una materia respecto de la cual la Constitución le asignó una función técnica y absolutamente autónoma.

En su criterio, mal podría la Junta Directiva mantener el equilibrio y la imparcialidad que le demanda ser la autoridad crediticia, cuando la misma ley le asigna como función integrar una Comisión Nacional Agropecuaria cuyas funciones están asignadas en el artículo 90 de la misma Ley 101 y que se sintetizan en velar y propender el mejoramiento y la estabilidad del sector agropecuario.

IV. DEFENSA

El entonces Ministro de Agricultura, doctor José Antonio Ocampo Gaviria, mediante escrito presentado en tiempo, se opuso a la demanda la cual, en su sentir, sufre de un desenfoque conceptual por creer que la separación de poderes es un principio absoluto; olvidar que toda actividad administrativa está sometida a la Constitución y a la ley, cuyas normas rigen la respectiva competencia y ejercicio; pensar que la autonomía de una entidad, caracterizada por tener un 'estatuto legal propio', impide que las leyes que regulen sus funciones puedan fijar criterios políticos y medidas que los ejecuten; derivar de la especialidad de una ley ordinaria un rango jerárquico superior; y atribuir a las decisiones reguladoras de la Junta Directiva del Banco una naturaleza normativa que no tienen.

Al respecto agrega que la ley, reguladora de las funciones de los varios organismos del Estado, puede establecer, como también lo ha hecho la propia Constitución, procedimientos y mecanismos en que aquéllos concurren o se comprometan en la consecución de un propósito común.

Según su criterio, que la ley puede, entonces, señalar una política provisional de crédito agropecuario que deberán ejecutar complementariamente -en su respectivo campo de acción- el Gobierno Nacional y el Banco de la República, porque así lo autorizan los artículo 113 y el 66 de la Constitución.

Estima que, si la Constitución faculta al legislador expresamente para determinar el ejercicio de las competencias constitucionales de esa Junta, las normas acusadas no las invaden, restringen ni desconocen.

Como ente autónomo -explica- el Banco no tiene dependencia jerárquica de ninguna de las ramas del poder público. Pero como ente estatal, está sometido a la Constitución, a su propio régimen legal y al de las demás leyes, a los controles de constitucionalidad y legalidad de sus actos, al control político del Congreso, a la inspección, vigilancia y control presidencial y a las orientaciones de la política económica general. Además, su junta está presidida por el Ministro de Hacienda y sus miembros son nombrados por el Presidente de la República.

Reconoce que las competencias del Banco le son propias y directas pero afirma que la ley, dada la naturaleza de las mismas y su ámbito de aplicación, puede condicionarlas, hacerlas concurrir y converger con las de otros órganos del Estado y fijar los criterios y procedimientos que orienten su ejercicio, como sucede con las funciones de todos los órganos estatales.

Porque -argumenta- ninguna norma constitucional ha establecido que esas competencias son privativas de la Junta, con exclusión de toda otra autoridad, y porque tal carácter tampoco puede derivarse de tener un régimen legal propio.

Esto -añade- no viola el régimen legal del Banco, pues se limita a modificarlo, ni, por tanto, la Constitución, ya que las leyes ordinarias pueden ser modificadas por leyes ordinarias.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio No. 443 del 27 de junio, sostiene que es inexecutable el parágrafo del artículo 12, pero solicita a la Corte declarar que las partes acusadas del numeral 3º del artículo 40 y del artículo 91 de la Ley 101 de 1993 son ejecutables.

Señala el Jefe del Ministerio Público que el fomento agrícola es parte del Estado social.

Dice que la Ley de la que forman parte los artículos parcialmente demandados, obedece a la potestad del Estado de intervenir en la economía; le da facultades al Gobierno para dirigir la política sectorial y establece parámetros que le ofrecen a la rama legislativa la posibilidad de hacer seguimiento y evaluar la gestión de aquél.

De acuerdo con el Procurador, uno de los objetivos centrales de la Ley 101 de 1993 es adecuar el sector agropecuario a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Para su desarrollo, la normatividad acepta que, sobre esas bases, el Gobierno se obliga a liberar en forma gradual y selectiva el comercio de los bienes agrarios, mediante convenios o tratados que se someterán a la aprobación del Congreso.

Según el concepto, se crea además una filosofía basada en dos principios: el subsidio para los pequeños productores y el estímulo para la capitalización, dado que hasta ahora la financiación rural estaba orientada en especial a los préstamos para capital de trabajo. En este marco se inscribe lo que hoy se conoce como el incentivo a la capitalización rural, que se canalizará a través de FINAGRO, organismo que permitirá orientar el crédito de fomento a

la inversión, sin distorsionar el mercado financiero. Lo novedoso de este sistema consistirá en que los recursos de esos subsidios no provendrán, como la mayoría de recursos de FINAGRO, de las inversiones forzosas que hace el sector financiero, sino del presupuesto Nacional.

En general -dice-, se facilitó la creación de empresas que dinamicen la economía rural y se concibió el crédito como instrumento para impulsar la producción agropecuaria y una herramienta eficaz para inducir la redistribución de las riquezas en las áreas rurales.

Para el Ministerio Público, la expresión 'régimen legal propio' no conduce a pensar que exista una categoría especial de Ley, dirigida a agotar todas las eventualidades, facultades y funciones que se otorgan a la Banca Central, y en especial a su Junta Directiva.

Considera el Procurador que el artículo 372 de la Carta Política, armonizado con el numeral 22 del artículo 150 del mismo ordenamiento, se limitan a prever que el legislativo dictará las leyes relacionadas con el Banco de la República a las cuales deberá ceñirse en el desarrollo de sus funciones. Naturalmente, en el entendido de que se trata de unas leyes ordinarias de contenidos específicos y si se quiere con una destinación particular, pero que no tienen ningún distintivo formal ni ninguna exigencia constitucional que las haga superiores o diferentes a las demás de su misma clase.

Sin embargo, manifiesta que, en su opinión, lo que vuelve al párrafo del artículo 12 inconstitucional no es el que el Congreso hubiere tratado asuntos referentes a las funciones de la Junta Directiva del Banco en una ley sobre el sector agropecuario, sino que el contenido mismo de ese párrafo constituye una intromisión del Gobierno en los predios de la autoridad crediticia, apareciendo el primero también como regulador del crédito.

En relación con las demás normas acusadas, sobre las cuales se solicita la exequibilidad, el concepto fiscal anota que, desde la creación de la Junta Monetaria hacia el año de 1963 y con la expedición de los Decretos 444 y 688 de 1967 se le asignaron a dicha junta facultades en materia crediticia y de comercio exterior dentro de las cuales estaba la de reglamentar el mercado de futuros.

Con la expresión 'mercado de futuros' han entendido los especialistas la forma más perfecta de negociación de productos dentro de los mercados organizados.

Años más tarde -dice-, cuando la Ley 9a de 1991 modificó el Estatuto Cambiario (Decreto 444 de 1967) y aún bajo la vigencia de la antigua Constitución y con el funcionamiento para la época de la Junta Monetaria como autoridad que regulaba las políticas monetarias, cambiarias y crediticias, se dispuso en el artículo 27 de dicha Ley, lo siguiente:

'Las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país podrán efectuar operaciones de cobertura en los mercados internacionales y de futuros y de opciones del exterior siempre y cuando cumplan con el reglamento que para tal efecto expida la Junta Monetaria. Podrá establecerse en Colombia un mercado paralelo de futuros para determinar el precio de los productos agropecuarios, de acuerdo con reglamentaciones que expida el Gobierno'.

Si se repara bien en el artículo 27 transcrito -explica el Procurador- es claro advertir la regulación de dos situaciones: teniendo en cuenta que la función principal del mercado de

futuros no sólo es la de servir como canal de entregas físicas de productos determinados, sino la de permitir también a los agentes compradores y exportadores cubrirse contra los riesgos de fluctuación de precios, una de las situaciones previstas en la norma transcrita está relacionada precisamente con las operaciones de cobertura en el mercado externo por medio de las cuales un exportador colombiano se cubre contra el riesgo de la variación del precio de un producto básico.

Manifiesta que la segunda situación, nítidamente determinada en la norma, apunta al cubrimiento interno, referido a la posibilidad de que se establezcan en Colombia mercados de futuros, en donde se acuerda el precio de productos básicos a través de negociaciones entre el Estado y los productores de aquéllos.

Señala que, considerando el tránsito constitucional y el nuevo esquema que la Carta otorgó a la Banca Central, desapareció la Junta Monetaria para dar paso a la Junta Directiva del Banco de la República en cuyo estatuto legal vigente (Ley 31 de 1992) se señaló que algunas de las antiguas funciones de la Junta Monetaria pasarían a manos del Gobierno.

Resalta, entonces, la disposición del artículo 59 de la Ley 31 de 1992, a cuyo tenor algunos asuntos de la Ley 9a de 1991 serían en adelante del resorte gubernamental. La norma -dice el Procurador- citó específicamente el artículo 27 de la Ley 9a de 1991 en los siguientes y precisos términos: ‘...y en el artículo 27 en lo relativo al mercado paralelo de futuro, para determinar el precio de los productos agropecuarios’.

“Significa lo anterior -concluye- que sólo una de las circunstancias contempladas en el artículo 27 de la Ley 9a de 1991 es preciso seguir concibiéndola como uno de los clásicos movimientos cambiarios afectos lógicamente a la política de ese tipo, y que si en un momento fue regulado por la Junta Monetaria, hoy la asume el organismo en cuya cabeza se radicaron las políticas crediticias, cambiarias y monetarias”.

En armonía con lo anterior, existe el artículo 14 de la Ley 31 de 1992, Estatuto del Banco de la República, que señala al Banco como administrador de las reservas internacionales, en cuya calidad podrá realizar operaciones de cobertura de riesgo.

Así pues, cuando la norma acusada, parte final del numeral 3º del artículo 40 de la Ley 101 de 1993, refiriéndose a las operaciones de los fondos de estabilización de precios de los productos agrícolas, establece como una de las modalidades de proceder el hecho de que se realicen operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones vigentes o las que para tal efecto expida la Junta del Banco de la República, está contemplado una modalidad de típico orden cambiario cuya regulación pertenece sin duda a la Junta Directiva del Banco de la República.

En cuanto al artículo 91 acusado, dice el concepto fiscal que la posibilidad de que el Banco de la República haga parte de las comisiones de otros entes públicos no está permitida por la Carta pero tampoco prohibida.

Por tanto -termina diciendo- la presencia de un representante de la Junta Directiva del Banco de la República en la Comisión Nacional Agropecuaria no constituye tacha de inconstitucionalidad ninguna, puesto que se trata de una comisión que busca concertar las

políticas del Estado en torno a la gestión pública del sector agropecuario.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Puesto que se trata de una acción entablada contra normas que integran una ley de la República, esta Corporación es competente para resolver en forma definitiva acerca de su constitucionalidad (artículo 241, numeral 4º, de la Carta Política).

La autonomía del Banco de la República

Uno de los aspectos vitales del régimen económico instituido en la Carta Política vigente es el especialísimo ordenamiento jurídico de la Banca Central, confiada a una persona jurídica de derecho público y de naturaleza única, sujeta a un régimen legal propio y caracterizada por su autonomía administrativa, patrimonial y técnica (artículo 371 de la Constitución).

La preceptiva básica al respecto, que sustrae al Banco de la República de las reglas aplicables a la generalidad de los órganos estatales, tiene origen y fundamento en la necesidad de ordenar, dentro de criterios de unidad, coherencia y estabilidad, elementos de gran trascendencia para el funcionamiento de la economía, tales como la moneda, los cambios internacionales y el crédito.

La Constitución concibe al Banco Central como el eje de todo un sistema primordialmente técnico cuya operatividad y eficiencia, en razón de las delicadas funciones que está llamado a cumplir, deben ser garantizadas por una organización propia e independiente.

Esa autonomía tiene varias manifestaciones, entre las cuales cabe destacar, para los fines de esta Sentencia, la de decisión en las materias expresamente reservadas al cuidado del Banco.

No se trata de una independencia absoluta, pues la misma Carta se ha ocupado en advertir que las funciones básicas a cargo del mencionado ente -regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emisión de moneda legal; administración de las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia, banquero de los establecimientos de crédito y agente fiscal del Gobierno- se desarrollarán en coordinación con la política económica general (artículo 371 C.N.) y que la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia que al Banco ha sido conferida deberá ejercitarse conforme a las funciones que le asigne la ley (artículo 372 Ibídem).

En concordancia con lo así dispuesto, el mismo precepto constitucional impone al Congreso el deber de dictar “la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones”, mientras que el artículo 150, numeral 22, indica entre las atribuciones del Congreso la de “expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva”. El mismo artículo, en su numeral 19, literal b), señala que al Congreso corresponde dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, “en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”.

En el Informe-Ponencia para primer debate en plenaria sobre Banca Central, presentado por los constituyentes Carlos Ossa Escobar, Rodrigo Lloreda, Carlos Lemos, Oscar Hoyos, Antonio Yepes e Ignacio Molina, puede leerse:

“A su vez el Banco deberá sujetarse para el ejercicio de sus funciones propias a los mandatos de la Constitución y a los preceptos que con fundamento en ella expida el Congreso de la República al dictar su ley orgánica. El Banco Central dependerá entonces de la voluntad del legislador, el cual recuperará así su plena capacidad para regular el sistema monetario del país, la que le fue suprimida desde 1968 cuando se trasladó la competencia de regulación sobre las funciones y estructura del Banco de Emisión, al Gobierno, según lo previsto en el ordinal 14 del artículo 120 de la Carta. El Banco Central no quedará entonces sujeto a la intervención del Presidente de la República sino a la regulación que de sus funciones y estructura haga el legislador mediante la expedición de sus leyes orgánicas. Con base en dichas atribuciones el Congreso ejercerá el control sobre las decisiones que adopte el Banco. Se descarta así la posibilidad de que el Banco Central se constituya en un superpoder dentro de la estructura del Estado”. (Cfr. Gaceta Constitucional No. 73 del 13 de mayo de 1991, págs. 8 y 9).

Para la Corte es claro que si, de conformidad con lo dicho, a la ley compete la asignación de las funciones que habrá de ejercer el Banco de la República, la autonomía de éste no lo convierte en un ente omnímodo, sustraído a toda norma o directriz, ya que, por el contrario, se halla obligado a cumplir su tarea dentro de prescripciones básicas que para él resultan obligatorias, lo cual es muy distinto de admitir que el legislador esté facultado para desplazar a dicha entidad, adoptando en lugar suyo y por vía específica las medidas que a su Junta Directiva corresponden como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, o para establecer límites o condicionamientos en relación con tales funciones en cada caso concreto.

Las leyes de que se trata deben fijar, por vía general y abstracta, el ámbito de funciones del Banco.

La normatividad general en mención está hoy contenida en la Ley 31 de 1992, mediante la cual fueron establecidas las reglas “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 artículo 4º de dicha Ley señala:

“ARTICULO 4º. Autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. La Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y, como tal, cumplirá las funciones previstas en la Constitución y en esta Ley, mediante disposiciones de carácter general. Tales funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general prevista en el programa macroeconómico aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, siempre que ésta no comprometa la responsabilidad constitucional del Estado, por intermedio del Banco de la República, de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”.

Según el artículo 16 *Ibídem*, al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda.

La norma legal atribuyó a la Junta Directiva del Banco, entre otras, las atribuciones de fijar y reglamentar el encaje de las distintas categorías de establecimientos de crédito y en general de todas las entidades que reciban depósitos a la vista, a término o de ahorro, señalar o no su remuneración y establecer las sanciones por infracción a las normas sobre esta materia; disponer la realización de operaciones en el mercado abierto, determinar los intermediarios para las mismas y los requisitos que deberán cumplir; señalar, mediante normas de carácter general, las condiciones financieras a las cuales deberán sujetarse las entidades públicas autorizadas por la ley para adquirir o colocar títulos con el fin de asegurar que estas operaciones se efectúen en condiciones de mercado; señalar, en situaciones excepcionales, límites de crecimiento a la cartera y a las demás operaciones activas que realicen los establecimientos de crédito; señalar, en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de 120 días, las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, sin inducir tasas reales negativas; señalar las tasas máximas de interés que pueden convenirse en las operaciones en moneda extranjera, las cuales podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como la clase de operación, el destino de los fondos y el lugar de su aplicación; fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-; regular el crédito interbancario; ejercer funciones de regulación cambiaria; disponer la intervención del Banco de la República en el mercado cambiario como comprador o vendedor de divisas o la emisión y colocación de títulos representativos de las mismas.

Debe advertirse que las leyes mediante las cuales se establecen las reglas referentes a las funciones del Banco de la República y de su Junta Directiva no tienen una categoría especial dentro de la estructura del orden jurídico colombiano, pues la Constitución no las ha dotado de un nivel jerárquico superior ni ha exigido determinados requisitos de índole formal para su aprobación, como sí acontece con las leyes estatutarias o las orgánicas.

Por tanto, la interpretación que se prohija en este fallo no consiste en sostener que, una vez expedidas tales leyes por el Congreso, quede agotada su facultad legislativa sobre la materia. Esta se mantiene en toda su plenitud y, por tanto, normas como las contenidas en la Ley 31 de 1992 pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente. Lo que éste no puede hacer, en cuanto con ello lesiona la autonomía funcional del Banco de la República y quebranta la Constitución, es sustituir a dicho ente en el ejercicio concreto de sus atribuciones como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, o dictar disposiciones específicamente destinadas a regular casos concretos, ya que al actuar de esa manera el legislador abandona su función propia -la de expedir normas generales y abstractas a las cuales debe sujetarse el Banco- y asume la de un órgano distinto al cual la Carta Política ha querido confiar la decisión en las aludidas materias de dirección económica.

Las normas acusadas

Los artículos parcialmente demandados hacen parte de la Ley 101 de 1993, relativa al desarrollo agropecuario y pesquero.

1) El párrafo del artículo 12. Tasas máximas de interés

El artículo 12 de la mencionada Ley dispone que el Estado subsidiará el crédito para pequeños productores, incentivará el crédito para la capitalización rural y garantizará la adecuada disponibilidad de recursos crediticios para el sector agropecuario.

El párrafo, impugnado en su totalidad, ordena que en la expedición de las normas que regulan la actividad crediticia, el Gobierno Nacional y el Banco de la República garanticen que, durante 1994 y 1995, las tasas de interés del crédito de fomento agropecuario y de los títulos de Finagro no superen las vigentes el 31 de octubre de 1993. Para años posteriores - agrega- deberán garantizar un suministro adecuado de crédito al sector, a tasas de interés inferiores a las del crédito comercial ordinario.

Según el artículo 66 de la Constitución, invocado especialmente en el texto de la norma, las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Este mandato constitucional es propio del Estado Social de Derecho (artículo 1º C.N.), de cuya filosofía se desprende que la gestión de los entes públicos que tienen a su cargo el manejo de las distintas variables económicas debe consultar las condiciones reales en que se desenvuelvan las actividades productivas para alcanzar la eficiente atención de las necesidades colectivas. Por ello ha de interpretarse en consonancia con el artículo 65, que proclama la especial protección del Estado a la producción de alimentos y la prioridad que merece el desarrollo integral de los renglones agrícola, pecuario, pesquero, forestal y agroindustrial.

Dentro de esas perspectivas, resulta apenas natural que la regulación del crédito destinado a la actividad agrícola parta de la base de considerar las situaciones variables y complejas que la afectan para darles el trato especial que requieren, realizando así en este campo el principio genérico que lleva al Estado a intervenir en las distintas etapas del proceso económico dentro del criterio de racionalizarlo, promoviendo la productividad y la competitividad (artículo 334 C.N.).

Los enunciados objetivos deben alcanzarse, sin embargo, con arreglo a la preceptiva constitucional en cuanto se refiere al ejercicio de las distintas competencias.

Cuando el artículo 66 de la Carta consagra la posibilidad de reglamentación especial del crédito agropecuario, hace referencia a las “disposiciones que se dicten en materia crediticia” (subraya la Corte), lo cual significa que el precepto está dirigido a quien, dentro del contexto constitucional, corresponde la función de adoptar medidas concretas en el aludido aspecto, es decir, siguiendo los principios expuestos, a la Junta Directiva del Banco de la República.

La Corte considera que, habiéndose expedido ya la Ley 31 de 1992 -la cual, entre otras

materias, establece por vía general las reglas a las que debe ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones-, habida cuenta del contenido específico de la norma acusada, que habrá de surtir efectos en relación con unos determinados títulos -los de Finagro- y respecto de las tasas de interés aplicables a un sector definido -el agropecuario-, mal puede pensarse que se trate de una de aquellas normas generales a las que se refieren los artículos 150, numeral 22, y 372 de la Constitución Política, entre otras razones por cuanto, si así fuera, el legislador habría roto la unidad de materia que se exige a todo proyecto de ley según los artículos 158 y 169 eiusdem. No podía el Congreso dictar normas que en concreto condicionaran el ejercicio de una de las atribuciones de la Junta Directiva del Banco -la de señalar los topes a las tasas de interés- para un determinado sector y en relación con cierta categoría de títulos.

Debe observarse que el párrafo demandado estableció en realidad el límite máximo de las tasas de interés para el crédito agropecuario durante los años 1994 y 1995 y plasmó, además, una regla obligatoria hacia el futuro, en el sentido de que para años posteriores la autoridad monetaria debe garantizar tasas de interés inferiores a las del crédito comercial ordinario. Tales competencias han sido expresamente radicadas en cabeza de la Junta Directiva del Banco de la República, según el artículo 16, literal e), de la Ley 31 de 1992, según el cual ella fijará las tasas máximas de interés que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas o pasivas.

Ya se ha señalado, por otra parte, que en razón de la autonomía de decisión del Banco de la República, su función reguladora del crédito no puede ser compartida con el Gobierno y, por consiguiente, la disposición en comento desconoce los principios constitucionales cuando faculta al Ejecutivo para expedir normas en materia crediticia, particularmente en lo relacionado con tasas de interés, ya que, como esta Corporación lo dejó consignado en fallo C-021 del 27 de enero de 1994, “el Gobierno carece de competencia para formular o participar en la formulación de la política de crédito del país, esto es, en la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que, a juicio de las autoridades, sea conveniente incentivar e impulsar”. La misma providencia subrayó que, por eso, “no se puede asimilar, ni siquiera en parte, la facultad reguladora del crédito, que es función propia del Banco de la República, con la potestad de intervención del Gobierno que le asigna la Carta Política para el ordenamiento y control de las actividades a que alude el numeral 25 del artículo 189...”.

Así, pues, el párrafo acusado será declarado inexecutable, por violación de los artículos 371 y 372 de la Carta, quedando a salvo la atribución de la Junta Directiva del Banco para establecer, si lo estima pertinente, reglas análogas a las que él consagra, con el fin de desarrollar las previsiones del artículo 66 Ibídem.

Adviértase, eso sí, que, como también resulta de la sentencia que se acaba de citar, la reserva constitucional de la regulación del crédito, derivada del entendimiento sistemático de los mencionados preceptos, no constituye impedimento para que, ya en el terreno de los sujetos que actúan en el mercado de las finanzas, en los cuales debe el Estado intervenir para cristalizar los objetivos propios de la política económica general, ejerza el Congreso la función señalada en el artículo 150, numeral 19, literal d), que consiste en establecer las

pautas legislativas, los criterios y los objetivos a los que debe someterse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Al Gobierno corresponde en tales materias, según el artículo 189, numeral 25, ejercer la intervención con arreglo a las prescripciones legales.

Dicha reserva constitucional tampoco impide que el Congreso de la República haga referencia a tasas de interés con propósitos legislativos distintos de su regulación económica, así, por ejemplo, para determinar desde el punto de vista penal cuál es el interés que se considera usurario, o desde la perspectiva civil o comercial para precisar los conceptos de intereses corrientes o de mora. En tales eventos el legislador no invade la órbita propia de la Junta Directiva del Banco de la República pues no actúa como autoridad monetaria ni crediticia, sino que ejerce una función que le es propia, consagrando reglas generales en los señalados campos legislativos.

Ahora bien, como ya se expresó en Sentencia C-113 del 25 de marzo de 1993 (M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía), la Corte Constitucional puede señalar los efectos de sus propias decisiones. En esta oportunidad, teniendo en cuenta que hay situaciones jurídicas ya definidas y que, además, pueden haberse iniciado los trámites de muchas operaciones de crédito sobre los supuestos de la norma que se ha encontrado inconstitucional, la Corte deja en claro que la declaración de inexecutable no afecta las operaciones de crédito ya perfeccionadas con base en el párrafo del artículo 12 de la Ley 101 de 1993, ni tampoco las solicitudes de refinanciación presentadas antes de la ejecutoria del presente fallo, las cuales deben tramitarse con arreglo a las normas hasta entonces vigentes, a efecto de garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica.

2) La parte demandada del artículo 40, numeral 3. Operaciones de cobertura.

El artículo 40 de la Ley 101 de 1993 señala el procedimiento para las operaciones de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros. Entre varias reglas relativas al asunto, la del numeral 3 señala que con los recursos de los fondos se podrán celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones vigentes “o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República”. Es esta última parte la demandada, por considerar el actor que se opone a la autonomía constitucional de la autoridad monetaria y crediticia, pues se está plasmando una función que quedaría compartida entre la Junta Directiva del Banco y el Gobierno Nacional.

Para el demandante, de la disposición así redactada se desprende que hay normas vigentes dictadas por el Gobierno, el cual puede seguir modificándolas en cuanto conserva competencia para hacerlo según el artículo 59 de la Ley 31 de 1992, al tiempo que los mismos asuntos pueden ser regulados por la Junta Directiva del Banco de la República, desvirtuando así el ejercicio autónomo de sus funciones.

En efecto, desaparecida la Junta Monetaria al entrar en vigencia la Constitución Política, el artículo transitorio 51 de ésta dispuso que, mientras se dictaran las leyes correspondientes, la nueva Junta Directiva del Banco de la República, que nombraría provisionalmente el Presidente dentro del mes siguiente, asumiría las funciones que venía ejerciendo aquél

organismo.

La Ley 31 de 1992 puso fin a ese régimen transitorio y en sus artículos 58 y 59 distribuyó las antiguas funciones de la Junta Monetaria entre el Gobierno Nacional y la Junta Directiva del Banco de la República.

Entre las que fueron asignadas al Ejecutivo se incluyen varias de las funciones señaladas en la Ley 9a. de 1991, una de las cuales -la que interesa para los fines de este proceso- es la del artículo 27.

Dicho precepto autorizó a las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país para efectuar operaciones de cobertura en los mercados internacionales de futuros y de opciones del exterior, siempre y cuando cumplieran con el reglamento que para tal fin expidiera la Junta Monetaria.

Previó, además, que podría establecerse en Colombia un mercado paralelo de futuros para determinar el precio de los productos agropecuarios, de acuerdo con reglamentaciones que expediría el Gobierno.

Como lo apunta con acierto el concepto del Procurador General de la Nación, en el artículo enunciado es fácil advertir dos tipos de situaciones: la referente a operaciones de cobertura en los mercados externos, sometida en el régimen anterior a las regulaciones que en materia cambiaria estableciera la Junta Monetaria, y la concerniente a la opción interna de establecer un mercado paralelo de futuros para determinar el precio de los productos agropecuarios, supeditada a las reglamentaciones del Gobierno Nacional.

Fue esta segunda función la que expresamente se dejó en cabeza del Gobierno dentro del actual sistema, por disposición del artículo 59 de la Ley 31 de 1992, que dice textualmente:

“ARTICULO 59. Funciones a cargo del Gobierno. Corresponderá al Gobierno Nacional ejercer las funciones atribuidas a la Junta Monetaria en los artículos 1.3.1.3.1., 1.3.1.3.2., 2.1.1.2.6., 2.1.1.2.7., 2.1.2.2.5., literales d) y h), 2.1.2.2.14., 2.1.2.3.1., 2.1.2.3.30., 2.4.3.2.9., 2.4.3.2.16., 2.4.5.4.3., 2.4.10.3.3. literal b), 2.4.10.3.4. y 4.2.0.4.3. literal b) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las siguientes previstas en la Ley 9a. de 1991: artículo 4º; artículo 6º, en lo relativo a la definición de las operaciones de cambio cuyo producto en moneda extranjera no deba ser transferido o negociado a través del mercado cambiario; en el párrafo del artículo 13; en los artículos 14 y 15; en el artículo 19, excepto la facultad de establecer el valor del reintegro mínimo de café para efectos cambiarios, con sujeción al artículo 22, cuya competencia corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República; y, en el artículo 27 en lo relativo al mercado paralelo de futuros para determinar el precio de los productos agropecuarios” (subraya la Corte).

Si esto es así, resulta evidente que lo relativo a la primera situación regulada por el artículo 27 de la Ley 9a. de 1991, en la que tienen incidencia las regulaciones cambiarias, no fue encomendada al Gobierno Nacional.

Entonces, de conformidad con lo previsto en los artículos 371 y 372 de la Constitución, la regulación correspondiente es de competencia del Banco de la República, específicamente

de su Junta Directiva, la cual, por supuesto, tendrá que ejercerla en coordinación con la política económica general.

En consecuencia, cuando el numeral impugnado dispone que las operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos se sujetarán a las disposiciones vigentes o a las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República, no hace nada diferente de acoger la distinción dicha, proveniente del artículo 27 de la Ley 9a. de 1991, entre el aspecto interno de determinación del precio de productos agropecuarios y el concerniente a las regulaciones en materia de cambios internacionales.

En ese orden de ideas, no se configura violación alguna de la normatividad fundamental, puesto que el precepto demandado se limita a reconocer el papel que en materia cambiaria le corresponde al Banco Central.

Las expresiones en tela de juicio serán declaradas exequibles.

3) El artículo 91. Integración de la Comisión Nacional Agropecuaria. La concertación frente a la Carta Política.

El artículo 89 de la Ley 101 de 1993 creó la Comisión Nacional Agropecuaria como mecanismo de concertación de las políticas del Estado y de participación ciudadana en la gestión pública del sector agropecuario.

El artículo 90 señaló entre sus funciones las de examinar la evolución periódica del sector agropecuario y pesquero; evaluar el grado de bienestar social alcanzado por la población campesina y de pequeños pescadores; considerar el estado del comercio internacional de bienes agropecuarios y sugerir medidas para incrementar la participación de Colombia en el mismo; conceptualizar sobre los programas de inversión social en el campo; proponer medidas orientadas al incremento de la productividad física y económica del sector agropecuario.

Mediante el artículo 91 se dispuso la integración de la Comisión, incluyendo entre sus miembros “un representante de la Junta Directiva del Banco de la República”.

Tal inclusión ha sido demandada por cuanto el actor estima que a raíz de ella la Junta Directiva del Banco pierde autonomía y se convierte en juez y parte.

No lo considera así la Corte, toda vez que el órgano en referencia, como antes se dice, tendrá a su cargo una función de concertación entre los sectores público y privado, orientada al conocimiento de las necesidades de las actividades agrícolas y pesqueras y a la proyección de fórmulas de acuerdo tendientes a estimular la productividad y a mejorar el bienestar de los habitantes dedicados a las actividades agropecuaria y pesquera.

Es decir, participan las entidades públicas que tienen a su cargo la fijación de la política estatal en materias que interesan a las actividades agrícolas y pesqueras, habida cuenta del objeto de la Comisión.

La concertación no se opone al principio de dirección general de la economía, a cargo del Estado (artículo 334 C.N.), ni impide que el Gobierno y los demás organismos públicos, cada uno dentro de su órbita constitucional de atribuciones, ejerzan el poder que les corresponde,

sino que complementa la acción estatal mediante la mayor información sobre la realidad económica, e intercambio de criterios y propuestas y las posibilidades de acuerdo entre los sectores público y privado.

Considera la Corte que las formas de concertación establecidas por la ley, mientras no impliquen una subordinación del Estado y de sus agentes al querer del sector privado -lo cual implicaría una inaceptable resignación de su autoridad-, configuran importante desarrollo de la democracia participativa preconizada desde el Preámbulo de la Carta y contribuyen de manera eficaz a realizar el orden político, económico y social justo buscado por el Constituyente.

Recuérdese que uno de los fines esenciales del Estado, según el artículo 2º de la Constitución, es el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Por su parte, el inciso 2º de la misma norma declara que las autoridades de la República están instituidas, entre otros propósitos, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Cuando la norma examinada incluye como miembro de la Comisión Nacional Agropecuaria a un representante de la Junta Directiva del Banco de la República, facilita la concertación en aspectos que son de su competencia como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y que, desde luego, interesan al sector pero que, dado el peso específico del mismo dentro de la economía nacional, conciernen a toda la colectividad.

La pertinencia de esa participación es más evidente si se repara en que, por mandato constitucional (artículo 371), las funciones del Banco de la República se ejercerán en coordinación con la política económica general.

No se ve motivo alguno de inconstitucionalidad en la parte acusada del artículo 91 de la Ley 101 de 1993 y, por tanto, será declarada exequible.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase INEXEQUIBLE el párrafo del artículo 12 de la Ley 101 de 1993.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el numeral 3º del artículo 40 de la Ley 101 de 1993, en la parte que dice: "...o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República".

Tercero.- Declárase EXEQUIBLE, en el artículo 91 de la Ley 101 de 1993, la inclusión de un representante de la Junta Directiva del Banco de la República en la Comisión Nacional

Agropecuaria.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General