

Sentencia C-489/97

BANCO DE LA REPUBLICA-Régimen Jurídico especial

El régimen jurídico especial que rige la actividad del Banco se encuentra contenido en la Constitución, en la Ley 31 de 1992 y en sus estatutos, que fueron expedidos mediante el Decreto No. 2520 de 1993; pero como se advirtió en la aludida sentencia dicho régimen no es único ni excluyente, pues se admite que en lo no previsto en éste sea posible la aplicación a las actividades del Banco de las previsiones contenidas en los códigos civil, comercial, penal y en otros estatutos.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Corresponde al legislador establecer reglas/ACTO ADMINISTRATIVO-Recursos en efecto devolutivo

Le corresponde al legislador establecer autónoma y libremente las reglas del debido proceso administrativo, siempre que no exista una restricción de tipo constitucional, derivada de sus principios, valores, garantías y derechos. Es parte importante del debido proceso administrativo el establecimiento de recursos contra las decisiones de la administración e igualmente lo relativo al trámite y a los efectos en que se conceden dichos recursos; por consiguiente, esta materia no tiene rango constitucional, su regulación le corresponde al legislador, aun cuando su competencia debe ser ejercida con arreglo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad. La norma impugnada regula en forma abstracta, objetiva o general que los recursos contra los actos administrativos de índole particular expedidos por el Banco de la República, se conceden en el efecto devolutivo. Por lo tanto, el tratamiento que la norma prescribe es igual para todas las personas que ejercen el derecho de impugnar las decisiones de dicha entidad; no existe, por consiguiente, un trato desigual, no justificado con respecto a algunas personas. El legislador válidamente puede determinar que los recursos se concedan en el efecto suspensivo y excepcionalmente en el efecto devolutivo.

Referencia: Expediente D-1620.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 51 (p) de la Ley 31 de 1992.

Camilo Gutierrez Jaramillo.

Magistrado Ponente:

Antonio Barrera Carbonell.

Santafé de Bogotá D.C., octubre dos (2) de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la sentencia correspondiente en relación con la demanda presentada por el ciudadano Camilo Gutiérrez Jaramillo contra el artículo 51 (p) de la Ley 31 de 1992, afirmando su competencia con fundamento en el artículo 241-4 de la Constitución.

II. NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto del artículo 51 de la Ley 31 de 1992, subrayando lo demandado:

LEY 31 DE 1992

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

ARTICULO 51.- Procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos. El Banco de la República se sujetará a las siguientes reglas en los procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos:

a) Los actos de carácter general deberán publicarse en el boletín que la Junta Directiva autorice para este objeto;

b) Los actos de carácter particular serán motivados, de ejecución inmediata, deberán notificarse en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo y los recursos se concederán en el efecto devolutivo.

III. LA DEMANDA.

Considera el demandante que el segmento normativo acusado viola los artículos 13, 29, 83, 89, 209 y 372 de la Constitución, pues la concesión en el efecto devolutivo de los recursos que se interpongan contra los actos administrativos de carácter particular, emitidos por el Banco de la República, es discriminatoria, toda vez que a quienes cuestionan las actuaciones de la administración pública bajo el régimen del decreto 01 de 1984 se les conceden los recursos en el efecto suspensivo, en cuyo caso, el acto atacado no se ejecuta mientras se desatan aquellos.

El demandante formula una serie de consideraciones de orden general acerca de la naturaleza jurídica que, a partir de la reforma constitucional del año 1991, caracteriza al Banco de la República y, en tal virtud, resalta la condición de esta entidad como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen legal propio (art. 371 de la Constitución), que en determinados casos ejerce competencias de índole administrativa.

Establece luego la diferencia entre el efecto suspensivo y el devolutivo en materia de recursos, para deducir de allí que la prudencia indica que los recursos contra las decisiones administrativas deben ser siempre en el efecto suspensivo, con el fin de impedir que la realización material del acto, cuando el recurso se concede en el efecto devolutivo, pueda ocasionar perjuicios al administrado, en el evento en que sea revocado.

Según el demandante, la expresión demandada “acogió un exótico privilegio a favor del Banco en el sentido de excluir el efecto general en el cual se conceden los recursos en la vía administrativa, que es el efecto suspensivo, acogiendo uno mas restrictivo y perjudicial para los administrados que es el efecto devolutivo.”

IV. INTERVENCION DEL BANCO DE LA REPUBLICA.

El ciudadano Gerardo Hernández Correa, en representación de la Junta Directiva del Banco

de la República, interviene en el proceso para impugnar la demanda, para lo cual hace unas consideraciones generales y expone la posición del Banco frente a los cargos planteados.

El interviniente hace alusión al tratamiento legal de los recursos, y afirma que es el legislador y no el Banco quien señala los efectos en que habrán de concederse los recursos ; en este sentido trae a colación, como antecedente de orden jurisprudencial, la sentencia del 19 de julio de 1984 proferida por la Corte Suprema de Justicia, en donde al referirse al tema de la concesión de los recursos contra los actos del Banco de la República, consideró que ello atiende al propósito de dar celeridad al proceso y no constituye elemento procedimental inaceptable a la luz de lo que se entiende por debido proceso.

En cuanto a los cargos específicos que formula la demanda, el interviniente señala que no se viola el principio de igualdad, pues el trato igualitario se predica de quienes se encuentren en similares, más no distintas circunstancias. Así, entonces, se incurriría en violación a las citadas normas constitucionales por parte del Banco de la República si, por ejemplo, a una persona que adelanta un trámite ante él le concede un recurso en el efecto devolutivo y a otro en el efecto suspensivo. Pero encontrándose el Banco autorizado por la Constitución a tener un régimen legal propio, régimen dentro del cual se incluyó la necesidad de conceder los recursos en un efecto diferente al que constituye la regla general para la Administración Pública, en la medida en que lo aplique por igual a todos los que gestionen ante él, no puede configurarse violación constitucional alguna.

Tampoco se vulnera el debido proceso, porque el legislador diseñó el debido proceso administrativo para el Banco de la República, teniendo en cuenta las específicas funciones que este cumple que requieren de ejecución inmediata. Con idénticas razones, descarta el quebrantamiento del principio de la buena fe alegado por el demandante.

No se desconoce el artículo 89 de la Constitución que garantiza la protección de los derechos individuales, porque para obtener el resarcimiento de los eventuales perjuicios causados por el Banco con la ejecución de un acto administrativo los afectados abierta la vía contenciosa administrativa. Tampoco se excede el límite normativo del artículo 372, pues esta disposición no establece reglas para definir los recursos gubernativos y sus efectos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del aparte normativo acusado. La argumentación de la Procuraduría se resume así :

La expresión demandada hace parte del ordenamiento especial que de conformidad con los artículos 371 y 372 de la Constitución debe expedir el legislador para regular las funciones básicas que le corresponden al Banco de la República y establecer las reglas que en relación con su estructura, organización y funcionamiento debe ser materia desarrollada estatutariamente.

El artículo 3° de la ley 31 de 1992, dispone que el Banco de la República en su organización, estructura, funciones, y operaciones se regirá exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en esta ley y en los Estatutos, y que en los casos no previstos por aquellas y éstos, las operaciones mercantiles y civiles y, en general los actos del Banco que no fueron administrativos, se regirán por las normas del derecho privado.

Igualmente el Decreto 01 de 1984, reconociendo la existencia del Banco de la República como ejecutor de normas y políticas cambiarias y crediticias, estableció en su artículo 80 un conjunto de reglas especiales que gobiernan el procedimiento de los actos administrativos de esta entidad, diferente del aplicable a las actuaciones de las demás autoridades estatales.

El otorgamiento del recurso de apelación en el efecto devolutivo no constituye elemento procedimental constitucionalmente inadmisibile, porque lo que se pretende es dotar al Banco de la República de instrumentos exceptivos eficaces que permitan que sus actos administrativos respondan a la dinámica de sus altas funciones, pues estos procedimientos privilegiados encuentran su ratio juris en el interés público que reviste la ejecución de las directrices monetarias, cambiarias y crediticias que la Carta le ha encomendado, las cuales deben desarrollarse en coordinación con la política económica general del Gobierno.

La concesión de los recursos contra los actos administrativos particulares del Banco en el efecto devolutivo permite materializar los principios constitucionales de la eficacia y celeridad de la función administrativa, sin que ello implique una violación del debido proceso, por cuanto el afectado con la decisión puede controvertir su legalidad en sede administrativa y judicial.

Finalmente, dice que "...el efecto devolutivo se justifica porque las importantes tareas de rango constitucional asignadas al Banco de la República no pueden verse interrumpidas, so pena de causar serios traumatismo al orden público económico. Repárese en lo contraproducente que sería inexecutar medidas administrativas sobre encaje en caso de ser impugnada por una entidad bancaria, evento en el cual se generarían problemas de liquidez en el sistema financiero en perjuicio de sus usuarios."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Se trata de determinar si el establecimiento de una regla especial por el legislador, en cuanto el efecto en que se conceden los recursos gubernativos contra las decisiones del Banco de la República, diferente a la ordinaria prevista en el Código Contencioso Administrativo, es violatoria de las normas constitucionales que invoca el demandante, específicamente del derecho a la igualdad.

2. La solución del problema planteado.

2.1. En la sentencia C-341/961, esta Corte señaló las características del Banco de la República, de su estructura y funciones básicas y del régimen jurídico que le es aplicable, en los siguientes términos:

"b) El Banco de la República es uno de los órganos autónomos e independientes, a que alude el art. 113 de la Constitución, organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, encargado de ejercer las funciones de banca central y, en tal virtud, le corresponde, como atribuciones básicas: "regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y servir como agente fiscal del Gobierno."

"La autonomía del Banco de la República que se deduce de la interpretación unitaria de los arts. 371 y 372 de la Constitución debe ser entendida en el sentido de que el Banco de la República es una entidad sui generis, organizada bajo un régimen legal propio, que está contenido en la ley dictada por el Congreso, y en los estatutos a los cuales debe ceñirse el Banco para el ejercicio de sus funciones. En dichos estatutos se determinan, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta

directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas la de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.”

“Conforme a lo expresado, la autonomía del Banco, configurada jurídicamente mediante la Constitución, la ley y sus Estatutos, tiene el siguiente alcance:

- Una autonomía administrativa, que comprende básicamente lo relativo a la forma de su organización, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración y el período del gerente.
- Una autonomía patrimonial, que concierne a la libertad e independencia para administrar y afectar su propio patrimonio, mediante la ejecución de los actos jurídicos y materiales relativos al cumplimiento de sus funciones.
- Una autonomía técnica, referida al señalamiento del conjunto de métodos, procedimientos y mecanismos específicamente diseñados, relativas a las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetarias y el destino de sus excedentes, y el cumplimiento de sus funciones básicas, como también a la libertad y capacidad de actuar en dichos campos, sin la injerencia de otras autoridades.
- Una autonomía funcional, atingente al ejercicio de las competencias específicas de que ha sido investido por la Constitución y la ley para el cumplimiento de las funciones especializadas que les fueron asignadas.”

“La circunstancia de que el Banco tenga un régimen legal propio, conformado por su ley especial, que no reviste el carácter de estatutaria ni de orgánica, y por sus Estatutos, que tienen un campo específico de regulación, no significa que dicho régimen sea único y excluyente, porque en modo alguno ha regulado todo el sistema jurídico, comprensivo de la normatividad que le puede ser aplicable en desarrollo de sus funciones y operaciones, o a sus funcionarios y trabajadores. Por lo tanto, no se excluye la posibilidad de la aplicación, al Banco y a sus servidores, de normas contenidas en los Códigos Civil, Comercial, Penal y en otros estatutos. Esta situación fue considerada con la expedición de los Estatutos del Banco; en efecto, aunque en el Título IV se señala un régimen especial para sus actos y contratos, (arts. 64 a 69), se permite, cuando existe vacío normativo, la aplicación de las normas

comunes de derecho privado, especialmente las del Código del Comercio.”

“Por lo demás, la autonomía que se reconoce por la Constitución a los órganos autónomos, no es absoluta sino relativa, en el sentido de que debe ejercerse dentro de los términos de la Constitución y de la ley. En tal virtud, el reconocimiento de la autonomía de un ente no significa ausencia de controles, pues precisamente el precio que se paga por ésta consiste en la existencia de controles, aun cuando estos tengan cierta especificidad. Es así, como el inciso final del art. 372 prevé que “el Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señala la ley”.

“c) Si bien el Banco presenta las características reseñadas, dado el carácter unitario del Estado, no es admisible considerarlo como algo aislado y totalmente separado de éste, pese a la autonomía que se le reconoce por la Constitución, pues las funciones que cumple son usuales o connaturales a las que corresponden normalmente al Estado, es decir, son funciones públicas.”

2.2. El régimen jurídico especial que rige la actividad del Banco se encuentra contenido en la Constitución, en la Ley 31 de 1992 y en sus estatutos, que fueron expedidos mediante el Decreto No. 2520 de 1993; pero como se advirtió en la aludida sentencia dicho régimen no es único ni excluyente, pues se admite que en lo no previsto en éste sea posible la aplicación a las actividades del Banco de las previsiones contenidas en los códigos civil, comercial, penal y en otros estatutos.

2.3. El artículo 80 del Código Contencioso Administrativo previó un procedimiento administrativo especial para las instituciones financieras con participación mayoritaria de capital público que actúen como ejecutoras directas de las normas y políticas monetarias, cambiarias y crediticias, desempeñando facultades de naturaleza única o diferentes a las que las leyes y reglamentos confieren a las demás instituciones del mismo género. De este modo, se reiteró como regla de principio que el libro Primero de dicho Código sólo se ocupa de regular lo que podría denominarse el procedimiento general u ordinario, pues se dejan por fuera de su ámbito normativo otros procedimientos especiales a los cuales se alude, por ejemplo, en el mismo artículo 80 y en los artículos 1º y 81, o que se encuentran regulados por leyes especiales.

La Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 19 de julio de 1984 declaró exequible, entre

otros, el numeral 3° de dicho artículo, según el cual en las referidas instituciones “los actos serán de ejecución inmediata y los recursos se concederán en el efecto devolutivo”. Dijo la citada Corporación:

“La finalidad de las disposiciones del artículo 80, por el contrario muy clara, es la de dar a los actos administrativos del Banco Emisor procedimientos de excepción que por su simplicidad correspondan a las exigencias de facilidad y rapidez propias de las actividades de ese instituto”.

“Esos procedimientos privilegiados se justifican en principio a la luz del interés público inherente al eficaz funcionamiento del Banco de República, en su condición de ejecutor directo de normas y políticas monetarias, cambiarias y crediticias de carácter estatal. Es obvio, sin embargo, que tales procedimientos no puedan desconocer ningún precepto de la Carta Fundamental.”

(....)

“Según el criterio de esta Corporación las disposiciones del numeral 3, según el cual los actos serán de ejecución inmediata y se conceden en el efecto devolutivo, atienden el propósito de darles celeridad y no constituyen elementos procedimentales inaceptables a la luz del artículo 26, aunque los actos administrativos sean de ejecución inmediata, el señalamiento de los recursos contra ellos protege los derechos de terceros”.

2.4. Estima la Corte que el segmento normativo acusado se ajusta a la Constitución, por las siguientes razones:

a) Le corresponde al legislador establecer autónoma y libremente las reglas del debido proceso administrativo, siempre que no exista una restricción de tipo constitucional, derivada de sus principios, valores, garantías y derechos vgr. presunción de inocencia, garantía de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, principio de favorabilidad cuando se deban imponer sanciones, etc., que limite el ámbito de ejercicio de su competencia.

b) Es parte importante del debido proceso administrativo el establecimiento de recursos contra las decisiones de la administración e igualmente lo relativo al trámite y a los efectos en que se conceden dichos recursos; por consiguiente, esta materia no tiene rango

constitucional, su regulación le corresponde al legislador, aun cuando su competencia debe ser ejercida con arreglo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad.

c) La norma impugnada regula en forma abstracta, objetiva o general que los recursos contra los actos administrativos de índole particular expedidos por el Banco de la República, se conceden en el efecto devolutivo. Por lo tanto, el tratamiento que la norma prescribe es igual para todas las personas que ejercen el derecho de impugnar las decisiones de dicha entidad; no existe, por consiguiente, un trato desigual, no justificado con respecto a algunas personas.

d) El Banco de la República tiene a su cargo, en virtud de la Constitución, la ley y sus estatutos, el cumplimiento de unas funciones especiales, sui generis, connaturales a su régimen legal propio, diferentes a las que ordinariamente desarrollan los diversos órganos de la administración en función administrativa, las cuales comportan el ejercicio de poderes o atribuciones que tienden a la satisfacción de específicos intereses públicos, en cuya virtud se afectan los derechos de los particulares. Todo ello justifica que el legislador haya prescrito procedimientos especiales para la expedición e impugnación de sus actos administrativos.

Cuando la administración realiza en virtud de la función administrativa las intervenciones que son requeridas para satisfacer los intereses públicos o sociales a que ellas van dirigidas, no siempre utiliza los mismos procedimientos. En algunos casos el interés público superior puede demandar, en cuanto no se afecten derechos fundamentales, que las decisiones de la administración tengan una fuerza ejecutoria inmediata y expedito cumplimiento, a criterio del legislador, o que se pueda diferir en el tiempo su ejecución, en el evento de que el particular haya utilizado los recursos gubernativos. En tales condiciones, el legislador válidamente puede determinar que los recursos se concedan en el efecto suspensivo y excepcionalmente en el efecto devolutivo.

La naturaleza de las funciones del Banco de la República y la satisfacción de los intereses públicos que ellas envuelven, hacen necesario que sus decisiones deban ser ejecutadas de una manera que corresponda a las exigencias de facilidad, rapidez e inmediatez.

e) No es válido el argumento según el cual se viola el principio de igualdad al regularse en la norma acusada el efecto en que se conceden los recursos de una manera diferente a como lo hace el Código Contencioso Administrativo, porque el legislador es libre de regular los

procedimientos y recursos gubernativos de una manera diferente, según lo demanden las necesidades públicas. En este punto, no puede pedírsele al legislador que actúe de manera uniforme y sincrónica; lo importante es que al producir la respectiva regulación respete los límites que regulan el ejercicio de su competencia.

f) En cuanto a la alegada violación del artículo 372 de la Constitución, con el argumento de que el legislador al expedir la norma acusada excedió un supuesto límite que la Carta le impuso, ya que en aquella norma el Constituyente no autorizó al Congreso "... para incursionar en el campo del régimen aplicable a los recursos administrativos, ni para fijar el efecto en el cual se conceden esos recursos", estima la Corte:

El aludido precepto faculta al legislador, entre otras cosas, para dictar las normas legales a las cuales deba ceñirse el Banco "para el ejercicio de sus funciones". Por lo tanto, el poder regulador de aquél se extiende a señalar el marco jurídico dentro del cual el Banco puede adoptar las decisiones administrativas que le corresponden dentro del ámbito de su competencia, como también lo atinente a los recursos que contra ellas puedan interponer los particulares. Por lo demás, como se dijo antes, el legislador tiene libertad para determinar las reglas que constituyen el debido proceso administrativo.

Por lo anterior, la Corte declarará exequible el aparte normativo acusado.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión "...y los recursos se concederán en el efecto devolutivo", consignada en el literal b) del artículo 51 de la Ley 31 de 1992.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.