

Sentencia C-536/05

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Procedencia respecto de normas vigentes o de aquellas que habiendo perdido su vigencia pueden continuar produciendo efectos jurídicos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación tácita de norma y no efectos jurídicos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

Referencia: expediente D-5506

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos. 1º, 2º (parcial), 3º (parcial), 4º, 5º, 6º (parcial), 7º (parcial), 8º (parcial), 9º, 10 (parcial), 11, 12 (parcial), 13 (parcial), 14, 15 (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 9ª de 1991.

Demandante: Luis Ricardo Gómez Pinto

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Ricardo Gómez Pinto instauró demanda contra los artículos 1º, 2º (parcial), 3º (parcial), 4º, 5º, 6º (parcial), 7º (parcial), 8º (parcial), 9º, 10 (parcial), 11, 12 (parcial), 13 (parcial), 14, 15 (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 9ª de 1991.

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió el proyecto de sentencia presentado a su consideración por el magistrado sustanciador doctor Jaime Araujo Rentería, al cual no le impartió aprobación en sesión del 24 de mayo de 2005. En consecuencia, se dispuso que actuara entonces como ponente el magistrado que sigue en turno en orden alfabético.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 39634 de enero 17 de 1991, y se subrayan los apartes acusados:

“LEY 09 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,

DECRETA:

TITULO I

De 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.

“Artículo 2o. Propósitos del régimen cambiario. El régimen cambiario tiene por objeto promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario, con base en los

siguientes objetivos que deberán orientar las regulaciones que se expiden en desarrollo de la presente Ley.

“a) Propiciar la internacionalización de la economía colombiana con el fin de aumentar su competitividad en los mercados externos.

“b) Promover, fomentar y estimular el comercio exterior de bienes y servicios, en particular las exportaciones, y la mayor libertad en la actuación de los agentes económicos en esas transacciones.

“c) Facilitar el desarrollo de las transacciones corrientes con el exterior y establecer los mecanismos de control y supervisión adecuados.

“d) Estimular la inversión de capitales del exterior en el país.

“f) Propender por un nivel de reservas internacionales suficiente para permitir el curso normal de las transacciones con el exterior.

“g) Coordinar las políticas y regulaciones cambiarias con las demás políticas macroeconómicas.

“Los anteriores criterios se aplicarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, orientadores de las actuaciones administrativas.

“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., 8o., 9o. 10, 11, 12 y 13.

“Parágrafo 1o. El Gobierno Nacional, con sujeción a los principios generales y a las demás disposiciones de este título y las de la Ley 6a. de 1971 podrá expedir regulaciones cambiarias y aduaneras de carácter especial, adecuadas a las necesidades específicas de la Costa Atlántica y Pacífica, con una banda que en ningún caso podrá exceder de los 100 kilómetros del litoral, y de la Intendencia de San Andrés y Providencia.

“Parágrafo 2o. Facúltase al Gobierno Nacional para crear un fondo especial, con recursos del

Presupuesto Nacional, cuyo destino sea el fomento de nuevas empresas exportadoras durante el período comprendido entre 1991-95, prorrogables por cinco (5) años más a criterio del Gobierno.

CAPITULO II

De los cambios internacionales.

“Artículo 4o. Operaciones sujetas al régimen cambiario. El Gobierno Nacional determinará las distintas operaciones de cambio que estarán sujetas a lo previsto en esta Ley, con base en las siguientes categorías:

“a) Los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en el extranjero realizados por residentes, y los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en Colombia por parte de no residentes.

“b) Los actos, contratos y operaciones en virtud de los cuales un residente resulte o pueda resultar acreedor o deudor de un no residente y los actos de disposición sobre los derechos u obligaciones derivados de aquéllos.

“c) La tenencia, adquisición o disposición de activos en divisas por parte de residentes o, cuando se trate de no residentes, la tenencia, adquisición o disposición de activos en moneda legal colombiana.

“d) Las entradas o salidas del país divisas o moneda legal colombiana y de títulos representativos de las mismas.

“e) Los actos en virtud de los cuales se produzca la extinción de obligaciones entre residentes y no residentes.

“Artículo 5o. Regulación de las operaciones de cambio. Las operaciones de cambio podrán regularse por el Gobierno Nacional. Para este efecto, únicamente podrá establecer controles o actuaciones administrativas con el objeto de verificar la naturaleza de la transacción y el cumplimiento de las regulaciones correspondientes.

“Artículo 6o. Mercado cambiario. El mercado cambiario estará constituido por la totalidad de las divisas que deban ser transferidas o negociadas por conducto de los intermediarios que se autoricen en desarrollo de esta Ley. El Gobierno Nacional fijará las normas tendientes a organizar y regular el funcionamiento de este mercado. Además, establecerá las operaciones de cambio cuyo producto en moneda extranjera no deba ser transferido o negociado a través del mercado cambiario y los mecanismos que podrán utilizarse para la posesión o negociación de las divisas correspondientes en el país.

“Parágrafo. Los ingresos de divisas por concepto de servicios prestados por residentes en el país, quedarán exentos de la obligación de ser transferidos o negociados a través de mercado cambiario. Sin perjuicio de lo anterior, estos ingresos podrán ser regulados por la Junta Monetaria.

“Lo dispuesto en este parágrafo no será aplicable en el evento que las reservas internacionales lleguen a ser inferiores a tres meses de importaciones.

“Artículo 7o. Tenencia de divisas por residentes en el país. Será libre la tenencia, posesión y negociación de divisas que no deban ser transferidas o negociadas por medio del mercado cambiario. En todo caso, dentro de la libertad autorizada, el Gobierno Nacional podrá regular estas operaciones con sujeción a los propósitos contenidos en el artículo 2o., de esta Ley.

“Artículo 8o. Intermediarios del mercado cambiario. El Gobierno Nacional determinará los intermediarios del mercado cambiario con base en cualquiera de los siguientes criterios:

“a) Que se trate de instituciones financieras.

“b) Que se trate de entidades cuyo objeto exclusivo consista en realizar operaciones de cambio.

“El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y condiciones de las operaciones de cambio que podrán realizar los diferentes tipos de intermediarios del mercado cambiario, así como los requisitos que deberán cumplir los intermediarios para operar en el mercado.

“Los intermediarios del mercado cambiario tendrán el deber de colaborar activamente con las autoridades del régimen cambiario y de comercio exterior.

“Artículo 9o. Ingresos y egresos de divisas. En consonancia con lo dispuesto en esta Ley los ingresos y egresos de divisas, en particular los derivados de las operaciones de comercio exterior, endeudamiento externo, inversiones, servicios y transferencias y compraventa de tecnología y las remesas de utilidades y giros de residentes, podrán ser regulados por el Gobierno Nacional. En desarrollo de lo anterior, se determinarán las operaciones que puedan dar lugar a compra y venta de divisas en el mercado cambiario, así como los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para el efecto.

“Artículo 10. Para las operaciones que deban canalizarse a través del mercado cambiario, podrá admitirse la negociación y tenencia de divisas en forma directa en el exterior, mediante mecanismos tales como los de compensación o de cuenta corriente, para lo cual se dictarán las regulaciones necesarias.

“Artículo 11. Régimen de endeudamiento externo. Las regulaciones que establezca el Gobierno Nacional con el endeudamiento externo, público o privado, deberá buscar que su contratación se realice en términos comerciales y que no ocasionen presiones inconvenientes o inmoderadas sobre el mercado cambiario y monetario.

“Para tal fin, podrán reglamentarse con carácter general los plazos, intereses, finalidad y demás condiciones del endeudamiento externo.

“Artículo 12. Participación del Banco de la República. Las reservas internacionales del Banco de la República se administrarán con los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad y con el propósito de contribuir al equilibrio del mercado cambiario.

“Las operaciones en moneda extranjera y de financiación externa del Banco de la República se sujetarán a las regulaciones especiales que adopte el Gobierno Nacional en desarrollo de esta Ley y de sus facultades constitucionales. Dichas regulaciones comprenderán la naturaleza y forma de intervención del Banco de la República en el mercado cambiario y podrán disponer que esa entidad actúe como intermediario del mercado cambiario.

“Artículo 13. Oro. La compra, venta y posesión de oro en polvo, en barra o amonedado será libre. El Gobierno Nacional por un término de dos años, improrrogables, podrá regular estas actividades y dispondrá quiénes podrán realizar las exportaciones de oro en polvo, barra o amonedado.

“Parágrafo. Continuarán vigentes los impuestos al oro y el Gobierno Nacional, antes de entrar en funcionamiento el libre comercio de que trata este artículo, reglamentará lo necesario para garantizar el normal y completo recaudo de los impuestos para los municipios productores.

“Artículo 14. De conformidad con las regulaciones del Gobierno Nacional podrán contratarse seguros denominados en divisas sobre personas y sobre aquellos bienes que, con carácter general se califiquen como riesgos especiales.

“Las reservas técnicas correspondientes a éstos seguros podrán ser invertidas en títulos representativos de divisas, conforme a las regulaciones del Gobierno.

CAPITULO III

De las inversiones.

“Artículo 15. Régimen de inversiones. El régimen general de la inversión de capitales del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior será fijado por el Gobierno Nacional. En desarrollo de esta función se señalarán las modalidades, la destinación, forma de aprobación y las condiciones generales de esas inversiones.

“Mediante normas de carácter general se podrán establecer regímenes excepcionales de acuerdo con el destino de la inversión, tales como los correspondientes a los sectores financiero, de hidrocarburos y minería.

“Con excepción de aquéllos asuntos referentes a la transferencia de recursos al exterior, la inversión extranjera en Colombia, será tratada para todos los efectos de igual forma que la inversión de nacionales colombianos.

“Las condiciones de reembolso de la inversión y de la remisión de utilidades legalmente vigentes en la fecha de registro de la inversión extranjera, no podrán ser cambiadas de manera que afecten desfavorablemente a los inversionistas extranjeros, salvo temporalmente cuando las reservas internacionales serán inferiores a tres meses de importaciones.

“Parágrafo. Las normas que se expidan en desarrollo de este artículo no podrán conceder

condiciones y otorgar tratamientos discriminatorios a los inversionistas extranjeros frente a los inversionistas privados nacionales.

“Artículo 16. Mediante reglas de carácter general, el Gobierno Nacional podrá determinar cuáles empresas de servicios inherentes al sector de hidrocarburos, por su dedicación exclusiva al sector, podrán celebrar contratos dentro del país en divisas y disponer para su manejo del mismo régimen aplicable a las empresas petroleras.

“Conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 1056 de 1953 y con las salvedades que el mismo artículo contempla, y manteniendo las atribuciones otorgadas por la Ley 51 de 1989 a la Comisión Nacional de Energía, no será obligatorio reintegrar al país el producto en divisas de las exportaciones de petróleo que realicen las empresas petroleras”.

III. DEMANDA

El demandante estima que las disposiciones impugnadas vulneran los artículos 121; 189, numeral 11; 150, numeral 19, literal b); 371 y 372 de la Constitución Política, con los siguientes argumentos:

Afirma que las normas objeto de la demanda atribuyen al Gobierno Nacional la competencia de regular la materia de cambios internacionales, la cual no le asigna la Constitución y que, en cambio, ésta la otorga al Banco de la República.

Expresa que, por otra parte, el artículo 150, numeral 19, ibídem, atribuye al Congreso de la República la función de señalar el régimen de cambio internacional, lo cual significa que la regulación de dicha materia debe ser compartida entre este órgano y la Junta Directiva del Banco de la República, sin participación del Gobierno Nacional, pues éste sólo tiene una función reglamentadora de las leyes. Añade que las disposiciones de la mencionada Junta tienen fuerza de ley.

Manifiesta que la facultad de regulación es una modalidad de intervención del Estado en la economía, distinta de la facultad de reglamentación de las leyes que ostenta el Gobierno Nacional, y que la competencia asignada a éste en el artículo 150, numeral 19, superior en materia de cambios internacionales es una manifestación específica de la facultad general de reglamentación que prevé el artículo 189, numeral 11, de la Carta.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Banco de la República

Mediante escrito radicado el 16 de diciembre de 2004, el ciudadano Gerardo Hernández Correa, obrando en nombre del Banco de la República, solicita a la Corte que se declare inhibida por indebida formulación de cargos y en su defecto que declare exequibles las normas demandadas, con las siguientes razones:

Señala que la Corte debe abstenerse de proferir decisión de fondo, por no cumplir la demanda los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, teniendo en cuenta que:

i) Algunas de las disposiciones impugnadas tienen las características de una ley marco, en cuanto señalan objetivos y criterios para una posterior regulación por parte de la Junta Directiva del Banco de la República o del Gobierno Nacional, lo cual no se relaciona con la supuesta falta de competencia del Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales, y que la demanda no contiene cargos en relación con ellas.

ii) En la demanda se ignora la expedición de la Ley 31 de 1992, que repartió las competencias en materia de cambios internacionales entre el Gobierno Nacional y la Junta Directiva del Banco de la República.

iii) La demanda no contiene un cargo concreto de inexecutableidad.

Expone que en este caso la controversia ha sido zanjada ya por el Congreso con la expedición de la Ley 31 de 1992 que hizo la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y la Junta Directiva del Banco de la República de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento constitucional.

Afirma que para la expedición del régimen cambiario la Constitución de 1991 consagró la participación del Congreso de la República, el Gobierno Nacional y la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 150, Nums. 19, Lit. b), y 22, y en los artículos 371 y 372.

Expone que el Congreso de la República expidió la Ley 9 de 1991 que constituye la ley marco

en materia de cambios internacionales. Agrega que si bien la ley fue aprobada en desarrollo del artículo 76, numeral 22, de la Constitución anterior, reúne las características de las denominadas leyes generales.

Indica que, de la misma forma, el Congreso de la República expidió la Ley 31 de 1992, en la cual precisó las facultades previstas en la Ley 9ª de 1991 respecto de la regulación de cambios internacionales teniendo en cuenta el nuevo arreglo institucional fijado por la Constitución de 1991.

Sostiene que el artículo 59 de la Ley 31 de 1992 dispuso que corresponde al Gobierno Nacional señalar las operaciones de cambio y las obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario. En otras palabras, previó que aquel señale cuáles operaciones realizadas entre los residentes del país con los del exterior están sujetas a la regulación cambiaria y las operaciones que deben necesariamente utilizar los intermediarios del mercado cambiario para hacer los giros respectivos.

Expresa que la misma Ley 31 de 1992 en su artículo 16, literal h), atribuyó a la Junta Directiva del Banco de la República las funciones de regulación cambiaria previstas en el parágrafo 1 del artículo 3 y en los artículos 5 a 13, 16, 22, 27, 28 y 31 de la Ley 9 de 1991.

Asevera que el Congreso de la República asignó al Gobierno Nacional la regulación de la inversión extranjera en Colombia y de los colombianos en el exterior previstas en el artículo 15 de la Ley 9ª de 1991. Añade que la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-455 de 1993 sostuvo que en materia de cambio internacional le corresponde al Gobierno Nacional ejercer la regulación general en dichas materias, conforme a lo dispuesto en la citada norma y en el artículo 59 de la Ley 31 de 1992.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por medio de escrito recibido el 16 de diciembre de 2004, el ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas, con los siguientes fundamentos:

Señala que en cumplimiento del artículo 372 de la Carta, el Congreso de la República se vio

en la obligación de establecer un nuevo marco jurídico que regulara las funciones del Banco de la República, teniendo en cuenta los lineamientos trazados por la nueva Constitución.

Agrega que fue así como se expidió la Ley 31 de 1992, cuyo artículo 16 estableció en cabeza de la Junta Directiva del Banco varias de las funciones que ostentaba el Gobierno Nacional de acuerdo con la Ley 9ª de 1991. Así, el literal h) de dicho artículo modificó expresamente varios de los artículos de la Ley 9ª de 1991 demandados, concretamente el párrafo 1º del artículo 3 y los artículos 5 a 13 y 16, ajustando las funciones relativas a los cambios internacionales a las nuevas normas constitucionales.

Expone que habiendo hecho claridad la Ley 31 de 1992 en cuanto a que las funciones consignadas en los citados artículos de la Ley 9ª de 1991 recaen en la Junta Directiva del Banco de la República, y no en el Gobierno Nacional, no le asisten argumentos al demandante para pretender la inexecutable de dichas normas.

Afirma que “queda entonces claro que las funciones de regulación cambiaria contenidas en los mencionados artículos está, entre otros, a partir de la expedición de la Ley 31 de 1992, en cabeza del Banco de la República, y no del Gobierno Nacional. Con ello se da cumplimiento a los mandatos constitucionales contenidos en los Arts. 371 y 372.

“Por tanto, las funciones de regulación cambiaria previstas en los artículos mencionados de la Ley 9ª de 1991 conservan plena vigencia, pero el titular de las mismas ha cambiado”.

Manifiesta que, de otro lado, la parte final del 2º inciso del artículo 371 de la Constitución expresa que las funciones que están en cabeza del Banco de la República “se ejercerán en coordinación con la política económica general”, lo cual significa que el Banco no puede establecer políticas y ejercer sus funciones en contra de lo que el Gobierno Nacional establezca como política general del Estado en materia económica.

Considera que la regulación en materia de cambios internacionales no es exclusiva del Banco de la República, pues éste la ejerce sin perjuicio de las funciones que la Constitución y la ley han otorgado al Gobierno Nacional, siempre en coordinación con el mismo y de acuerdo con las políticas económicas generales definidas.

Indica que el artículo 66 de la Ley 31 de 1992 establece que ésta rige partir de la fecha de su

publicación y “modifica en lo pertinente la Ley 9 de 1991”. Por tanto, cualquier incompatibilidad entre ambas leyes se resuelve a favor de la norma posterior, sin necesidad de una derogación expresa, de acuerdo con las normas de interpretación contenidas en la Ley 153 de 1887.

Expone que, “en conclusión, y teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, es claro que, por una parte, la Ley 31 de 1992 modificó expresamente algunos artículos de la Ley 9 de 1991, definiendo en el Banco de la República competencias que estaban a cargo del Gobierno Nacional. Además, la Ley 9 de 1991 queda modificada en los aspectos regulados por la nueva ley, de acuerdo con el aparte transcrito del artículo 66, sin necesidad de una derogatoria o modificación expresa”.

Añade que si algunas de las disposiciones demandadas que establecen a cargo del Gobierno Nacional ciertas funciones sobre la materia en estudio no fueron modificadas por la Ley 31 de 1992, debe entenderse que continúan vigentes, sin que se tornen inconstitucionales por el simple hecho de que fueron expedidas bajo el anterior régimen constitucional. Ello, porque la competencia en materia de cambios internacionales es compartida por el Banco de la República, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

3. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

La ciudadana Sandra Milena Molina Peláez, obrando en nombre del Ministerio de Relaciones Exteriores, presentó escrito el 11 de enero de 2005, el cual no será tenido en cuenta por ser extemporáneo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el concepto No. 3748 presentado el 4 de febrero de 2005, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que se declare inhibida para fallar de fondo sobre la demanda, por ineptitud sustancial de la misma y carencia actual de objeto.

Plantea que las normas acusadas y el cargo presentado dejan en evidencia que en el escrito se desconoce por completo el contexto fáctico y normativo relacionado con la ley que se demanda, lo cual hace imposible adoptar una decisión de fondo, por no cumplirse el requisito

señalado en el Art. 6º del Decreto 2067 de 1991 que ordena incluir las normas que deberían ser demandadas para que el fallo no sea vano.

Considera que en el presente caso resultaría inane un pronunciamiento de constitucionalidad sobre la competencia del Gobierno Nacional relacionada con la regulación cambiaria, contenida en una ley que ha sido subrogada y en muchos casos derogada expresamente, por cuanto el objetivo de la evaluación de constitucionalidad es el de confrontar los preceptos acusados con los constitucionales, para decidir si aquellos deben continuar formando parte del ordenamiento jurídico o, por el contrario, deben ser excluidos de él, juicio que no es pertinente en relación con normas que han perdido su vigencia.

Señala que el artículo 371 de la Carta prevé como una de las funciones básicas del Banco de la República la de regular los cambios internacionales. A su turno el artículo 372 superior designa a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad cambiaria y ordena al Congreso de la República que expida la ley a la cual debe ceñirse aquel en el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional expedirá los estatutos del Banco en los que determine, entre otros aspectos, las reglas para la constitución de las reservas de estabilización cambiaria.

Expresa que con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 fue expedida la Ley 31 de 1992, con el fin de regular la competencia asignada por los artículos 371 y 372 de la Carta Política al Banco de la República. Agrega que en cumplimiento de estos preceptos constitucionales se expidieron, además, los Decretos 2520 de 1993, modificado por el Decreto 2667 de 2001, en el cual se consagran los estatutos del Banco de la República y el Decreto 239 de 1993, adicionado por el Decreto 648 de 2002, en el cual se delegan las funciones de inspección y vigilancia en el Superintendente Bancario.

Afirma que la Corte Constitucional ha proferido múltiples sentencias en relación con la distribución de funciones entre el legislador, el Banco de la República y el Gobierno Nacional y que en ellas se señala claramente que el objetivo del constituyente fue dar autonomía técnica al Banco, sometida a los criterios y lineamientos que consagre el legislador.

Sostiene que el demandado artículo 1º de la Ley 9ª de 1991 disponía que la regulación en materia de cambios internacionales sería ejercida con sujeción a los criterios, propósitos y funciones contenidos en la misma ley, por parte del Gobierno Nacional, directamente, y que

actualmente dichas facultades están constitucional y legalmente asignadas a la Junta Directiva del Banco de la República. Así, el literal h) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 deroga las expresiones contenidas en la demanda, es decir, las que hacen alusión a las competencias del Gobierno Nacional en esta materia.

Concluye que no resulta procedente evaluar la constitucionalidad de unas funciones que ya no están en cabeza del Presidente de la República sino de la Junta Directiva del Banco de la República, quedando a aquella autoridad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 113 de la Carta, la posibilidad de coordinar la política cambiaria con la Junta Directiva del Banco a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de Presidente de la misma.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, por estar dirigida contra disposiciones que forman parte de una ley.

2. Problema jurídico.

2.1. Ante todo ha de decidirse por la Corte si la demanda reúne los requisitos exigidos por la ley para que puede dictarse sentencia de mérito, o si como lo solicitan el Banco de la República y el señor Procurador General de la Nación en ausencia de tales requisitos ha de dictarse sentencia inhibitoria.

2.2. Si la sentencia que deba proferirse por la Corte no es inhibitoria, le corresponderá a la Corporación establecer si las disposiciones acusadas de la Ley 9ª de 1991 son contrarias a la Constitución por atribuir al Gobierno Nacional unas funciones de regulación en materia cambiaria, las cuales aquella atribuiría exclusivamente a la Junta Directiva del Banco de la República.

3. Inhibición para decidir por ineptitud de la demanda.

3.1. El control de constitucionalidad que el artículo 241 de la Carta Política asigna a la Corte Constitucional tiene por objeto confrontar el contenido de las disposiciones jurídicas

sometidas al mismo con el texto de aquella, para establecer su conformidad o inconformidad. En el primer caso la norma examinada continúa haciendo parte del ordenamiento positivo; en el segundo, dicha norma es excluida de éste.

Por esta razón la Corte Constitucional ha expresado en forma reiterada que el examen de constitucionalidad sólo es procedente respecto de normas vigentes o respecto de aquellas que habiendo perdido su vigencia pueden continuar produciendo efectos jurídicos, y que no procede en relación con las demás disposiciones. Sobre el particular ha indicado:

“9- Así, tal y como lo ha venido señalando esta Corporación, cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se acusen normas legales que han sido derogadas, sustituidas o modificadas por un acto propio y voluntario del legislador, no existe fundamento lógico para que el organismo de control Constitucional entre a juzgar de fondo su potencial incongruencia con el ordenamiento Superior, resultando necesaria la inhibición por evidente sustracción de materia. A tal determinación se llega, si se analiza que el proceso de inexecutable persigue, de manera específica y unívoca, retirar del ordenamiento jurídico aquellos preceptos que tiendan a amenazar o desconocer los principios y valores que la Constitución Política proclama, hecho que, por supuesto, no tienen ocurrencia cuando la norma ha dejado de regir.

“No obstante lo anterior, en procura de cumplir fielmente con la función garantizadora de la integridad y supremacía de la Constitución, esta Corporación ha precisado que la denominada sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria pues, aun en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es muy posible que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente, lo cual generaría un grave perjuicio para la juridicidad si tales efectos devienen contrarios a los mandatos superiores que gobiernan el Estado Social de Derecho.

“Por ello, sólo en la medida en que la norma enjuiciada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre produciendo efectos jurídicos, puede la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, abstenerse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad. Como lo ha sostenido la reiterada jurisprudencia constitucional, precipitar una decisión inhibitoria sin que previamente se haya determinado la ocurrencia de

estos dos supuestos, “podría hacer viable la efectiva aplicación de la norma contraria a la Carta” 1.” 2

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 16 de la Ley 31 de 1992, por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones, al 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. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá:

“h) Ejercer las funciones de regulación cambiaria previstas en el parágrafo 1o. del artículo 3o. y en los artículos 5o. a 13, 16, 22, 27, 28 y 31 de la Ley 9a. de 1991”.

En las disposiciones señaladas en este literal están comprendidos los artículos demandados 3º, 5º a 13 y 16 de la Ley 9ª de 1991, que asignan dichas funciones de regulación cambiaria al Gobierno Nacional. En consecuencia, los apartes de los mismos que son objeto de la demanda están derogados tácitamente, por ser manifiestamente contrarios a lo dispuesto en la norma transcrita de la nueva ley, de acuerdo con lo previsto en los artículos 71 y 72 del Código Civil y 3º de la Ley 153 de 1887. Así mismo, de acuerdo con su contenido, tales normas no son susceptibles de producir actualmente efectos jurídicos.

En concordancia con lo anterior, el Art. 59 de la citada Ley 31 de 1992 asigna expresamente unas funciones en materia cambiaria al Gobierno Nacional, así:

“ARTÍCULO 59. FUNCIONES A CARGO DEL GOBIERNO. <Modificado por Fe de Erratas> 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., 2.1.2.3.11., 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 debe 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.” (se subraya)

Por estas razones, la Corte se inhibirá de adoptar una decisión de fondo sobre el cargo de inconstitucionalidad formulado en relación con el párrafo 1o. del artículo 3o. y los artículos 5º, 6º (parcial), 7º (parcial), 8º (parcial), 9º, 10 (parcial), 11, 12 (parcial), 13 (parcial) y 16 de la Ley 9 de 1991, por carencia actual de objeto.

De otro lado, esta corporación deberá inhibirse de proferir decisión de mérito acerca del demandado artículo 2º de la Ley 9 de 1991, que no asigna competencia de regulación cambiaria al Gobierno Nacional y en cambio consagra los propósitos u objetivos del régimen cambiario que deberán orientar las regulaciones que se expidan en desarrollo de la misma ley, contenido éste respecto del cual no se formuló acusación.

3.2. En relación con la demanda de inexecutableidad formulada en relación con los artículos 1º, 3º, (parcial), 4º, 6º (parcial), 14 y 15 (parcial) de la misma Ley 9ª de 1991, se observa por la Corte que el actor no aduce de manera específica para cada una de tales normas un cargo concreto de inconstitucionalidad con análisis de la razón por la cual se considera vulnerada por cada una de tales disposiciones legales uno o varios preceptos de la Carta Política. Es decir, por este aspecto, la demanda no se satisface los requisitos señalados por los numerales 2º y 3º del artículo 2º del Decreto 2567 de 1991. De manera pues, si bien es verdad que en apariencia esos requisitos se reunían y por ello la demanda fue inicialmente admitida, en realidad, al momento de dictar sentencia se encuentran por la Corte las deficiencias anotadas, por lo que también respecto de las normas mencionadas se impone la inhibición en esta sentencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

DECLARARSE INHIBIDA para proferir decisión de fondo en relación con los artículos 1º, 2º, (parcial), 3º, (parcial) 4º, 5º, 6º (parcial) 7º (parcial) , 8º (parcial) 9º, 10 (parcial), 11, 12 (parcial), 13 (parcial), 14, 15 (parcial) y 16 de la Ley 9ª de 1991, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

A LA SENTENCIA C - 536 DE 2005

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por no derogación de norma
(Salvamento de voto)

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía (Salvamento de voto)

LEY MARCO DE REGIMEN CAMBIARIO-Competencia de la Junta Directiva del Banco de la República para reglamentarla/REGULACION EN MATERIA DE CAMBIOS INTERNACIONALES-
Decretos que dicte el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria sólo podrán desarrollar las disposiciones expedidas por la Junta Directiva del Banco de la República/REGULACION EN MATERIA DE CAMBIOS INTERNACIONALES-Sujeción a la jerarquía normativa (Salvamento de voto)

En armonía con lo antes expuesto, esta disposición atribuye al legislador la función de dictar las normas generales, leyes marco o leyes cuadro que contengan los objetivos y criterios sobre la materia de cambios internacionales, las cuales deben ser reglamentadas por la Junta Directiva del Banco de la República. El Gobierno Nacional, por su parte, debe cumplir sus funciones constitucionales, entre las cuales ocupa lugar destacado la expedición de reglamentos (Art. 189, Num. 11)

REF.: EXPEDIENTE D- 5506

Demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 1º, 2º (parcial), 3º (parcial), 4º, 5º, 6º (parcial), 7º (parcial), 8º (parcial), 9º, 10 (parcial), 11, 12 (parcial), 13 (parcial), 14, 15 (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 09 de 1991.

Demandante: Luis Ricardo Gómez Pinto

Magistrado Sustanciador : ALFREDO BELTRAN SIERRA

Con el acostumbrado respeto, debo manifestar que no comparto la decisión adoptada por la Sala Plena en el asunto de la referencia porque considero que : i) la declaración de inhibición para proferir decisión de mérito debió comprender sólo una parte de las disposiciones acusadas, y no todas, y ii) las restantes disposiciones debieron ser declaradas inexecutable, con fundamento en los siguientes argumentos:

Inhibición para emitir decisión de fondo en relación con el Art. 2º, el párrafo 1o. del artículo 3o. y los artículos 5o. a 13 y 16 de la Ley 9 de 1991.

1. El control de constitucionalidad que el Art. 241 de la Carta Política asigna a la Corte Constitucional tiene por objeto confrontar el contenido de las disposiciones jurídicas sometidas al mismo con el texto de aquella, para establecer su conformidad o inconformidad. En el primer caso la norma examinada continúa haciendo parte del ordenamiento positivo; en el segundo, dicha norma es excluida de éste.

Por esta razón la Corte Constitucional ha expresado en forma reiterada que el examen de constitucionalidad sólo es procedente respecto de normas vigentes o respecto de aquellas que habiendo perdido su vigencia pueden continuar produciendo efectos jurídicos, y que no procede en relación con las demás disposiciones. Sobre el particular ha indicado:

“9- Así, tal y como lo ha venido señalando esta Corporación, cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se acusen normas legales que han sido derogadas, sustituidas o modificadas por un acto propio y voluntario del legislador, no existe fundamento lógico para que el organismo de control Constitucional entre a juzgar de fondo su potencial

incongruencia con el ordenamiento Superior, resultando necesaria la inhibición por evidente sustracción de materia. A tal determinación se llega, si se analiza que el proceso de inexecutable persigue, de manera específica y unívoca, retirar del ordenamiento jurídico aquellos preceptos que tiendan a amenazar o desconocer los principios y valores que la Constitución Política proclama, hecho que, por supuesto, no tienen ocurrencia cuando la norma ha dejado de regir.

“No obstante lo anterior, en procura de cumplir fielmente con la función garantizadora de la integridad y supremacía de la Constitución, esta Corporación ha precisado que la denominada sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria pues, aun en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es muy posible que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente, lo cual generaría un grave perjuicio para la juridicidad si tales efectos devienen contrarios a los mandatos superiores que gobiernan el Estado Social de Derecho.

“Por ello, sólo en la medida en que la norma enjuiciada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre produciendo efectos jurídicos, puede la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, abstenerse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad. Como lo ha sostenido la reiterada jurisprudencia constitucional, precipitar una decisión inhibitoria sin que previamente se haya determinado la ocurrencia de estos dos supuestos, “podría hacer viable la efectiva aplicación de la norma contraria a la Carta” 3.” 4

2. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 16 de la Ley 31 de 1992, por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones, al 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. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá:

“h) Ejercer las funciones de regulación cambiaria previstas en el párrafo 1o. del artículo 3o. y en los artículos 5o. a 13, 16, 22, 27, 28 y 31 de la Ley 9a. de 1991”.

En las disposiciones señaladas en este literal están comprendidos los artículos demandados 3º, 5º a 13 y 16 de la Ley 9ª de 1991, que asignan dichas funciones de regulación cambiaria al Gobierno Nacional. En consecuencia, los apartes de los mismos que son objeto de la demanda están derogados tácitamente, por ser manifiestamente contrarios a lo dispuesto en la norma transcrita de la nueva ley, de acuerdo con lo previsto en los Arts. 71 y 72 del Código Civil y 3º de la Ley 153 de 1887. Así mismo, de acuerdo con su contenido, tales normas no son susceptibles de producir actualmente efectos jurídicos.

En concordancia con lo anterior, el Art. 59 de la citada Ley 31 de 1992 asigna expresamente unas funciones en materia cambiaria al Gobierno Nacional, así:

“ARTÍCULO 59. FUNCIONES A CARGO DEL GOBIERNO. <Modificado por Fe de Erratas> 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., 2.1.2.3.11., 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 debe 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.” (se subraya)

Por estas razones, la Corte debía inhibirse de adoptar una decisión de fondo, como lo hizo, sobre el cargo de inconstitucionalidad formulado en relación con el párrafo 1o. del artículo 3o. y los artículos 5º, 6º (parcial), 7º (parcial), 8º (parcial), 9º, 10 (parcial), 11, 12 (parcial), 13 (parcial) y 16 de la Ley 9 de 1991, por carencia actual de objeto.

Así mismo, esta corporación debía inhibirse de proferir decisión de mérito, como también lo hizo, acerca del demandado Art. 2º de la Ley 9 de 1991, que no asigna competencia de regulación cambiaria al Gobierno Nacional y en cambio consagra los propósitos u objetivos del régimen cambiario que deberán orientar las regulaciones que se expidan en desarrollo de la misma ley, contenido éste respecto del cual no se formuló acusación.

En consecuencia, el examen de constitucionalidad procedía en parte, en relación con las restantes disposiciones demandadas de la Ley 9 de 1991, que mantienen su vigencia y respecto de las cuales se formuló el cargo enunciado, esto es, los Arts. 1º, 3º (parcial), 4º, 6º (parcial), 14 y 15 (parcial) de la misma.

La aceptación de la derogación de tales artículos de la Ley 9 de 1991, en gracia de discusión, implicaría una visible contradicción, puesto que desaparecerían del ordenamiento jurídico unos textos normativos que el Art. 59 de la Ley 31 de 1992 no incorpora a su contenido, en cuanto sólo señala su aplicabilidad, y, por consiguiente, los mismos no resultarían aplicables. Así, esta última disposición sería nugatoria y se generaría un vacío normativo en la materia, que evidentemente quiso evitar el legislador.

De otro lado, en la hipótesis de que los mencionados artículos de la Ley 9 de 1991 hubieran sido incorporados en la Ley 31 de 1992, mediante su reproducción en ésta, no existiría derogación tácita, por la razón simple de que entre el contenido de unos y de otros no existiría ninguna diferencia, es decir, no habría contrariedad o incompatibilidad, que es la condición esencial de la derogación tácita. Cabe señalar que en tal caso lo apropiado sería que la Sala Plena integrara oficiosamente los dos contenidos idénticos, para que la decisión de fondo no sea vana, conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, pero no declararse inhibida para resolver de mérito por una supuesta derogación.

Inconstitucionalidad de los Arts. 1º, 3º (parcial), 4º, 6º (parcial), 14 y 15 (parcial) de la Ley 9 de 1991

3. Uno de principios esenciales del Estado Social de Derecho es, como su mismo nombre lo indica, la preeminencia del Derecho, lo cual significa que toda la actividad dentro del Estado está sometida a las normas jurídicas, como expresión del llamado acuerdo social por los

inspiradores de la Revolución Francesa.

Dicho principio tiene una categórica consagración en el Art. 6º superior, en virtud del cual “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

La estructura del ordenamiento jurídico implica una jerarquía de normas, de modo que el acatamiento de las superiores es condición de validez de las inferiores.

En dicha jerarquía se encuentra en primer lugar, como es lógico, la Constitución Política, lo cual explica el mandato del Art. 4º superior, en virtud del cual “la Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Enseguida de la Constitución se encuentra la ley, que es en principio el medio o instrumento para el desarrollo de aquella y por naturaleza es general, impersonal y abstracta.⁵ Las excepciones deben estar previstas en la Constitución misma y, como tales, ser expresas. Para los efectos de dicho desarrollo la Carta atribuye al Congreso de la República una cláusula general de competencia legislativa (Arts. 114 y 150) con sustento en el principio democrático, por residir la soberanía en el pueblo (Arts. 1º y 3º) y ser aquel el órgano principal de representación popular dentro de la organización del Estado.

Teniendo en cuenta que generalmente la ley no es susceptible de cumplimiento directamente y requiere normas también generales que la desarrollen, la Constitución asigna al Presidente de la República, como Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la función de “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”. (Art. 189, Num. 11).

En consecuencia, los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República ocupan ordinariamente el tercer lugar en la jerarquía de las normas jurídicas del Estado, después de la Constitución y la ley.

Es oportuno anotar que entre el contenido de la ley y el del reglamento existe una relación

inversamente proporcional, en cuanto si aquella tiene un mayor contenido el de éste será menor, y si la primera tiene un menor contenido el del segundo será mayor. La mayor extensión del poder de reglamentación es particularmente notoria en el campo de las llamadas leyes marco o leyes cuadro que la Constitución consagra en el Art. 150, Num. 19, y que fueron introducidas en 1968 en la Constitución anterior (Art. 76, Num. 22).

4. La Constitución de 1991 consagró la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República, “sujeto a un régimen legal propio”, y le asignó la competencia del manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia con el objeto de preservar el poder adquisitivo de la moneda.

En relación con el significado de dicha autonomía se señaló en la Asamblea Nacional Constituyente:

“La autonomía administrativa y técnica especial dentro de la estructura del Estado, permite establecer que el Banco Central no forma parte de las ramas legislativa, ejecutiva, jurisdiccional, fiscalizadora o electoral del poder público, sino que debe ser un órgano del Estado de naturaleza única, que por razón de las funciones que está llamado a cumplir, requiere de un ordenamiento y organización especiales, propia, diferente del común aplicable a las demás entidades públicas o privadas”¹

Dicho cambio se asimila al vigente de tiempo atrás en otras partes del mundo, como es el caso de Alemania y Estados Unidos, y al que han adoptado en la última época la mayoría de los Estados latinoamericanos.

En tal sentido el Art. 371 superior establece que serán funciones básicas del Banco de la República: i) “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito”; ii) emitir la moneda legal; iii) administrar las reservas internacionales; iv) ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y v) servir como agente fiscal del gobierno.

Señala la misma norma que todas esas funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general.

Sobre esta base, el Art. 372 *ibídem* prevé que “la Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley”. Agrega que “el Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco”. En los estatutos deben determinarse, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del Gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

En el mismo sentido, el Art. 150, Num. 22, superior preceptúa que es función del Congreso expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.

Por su parte, el Art. 373 prescribe que el Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

De las anteriores disposiciones se deduce con toda claridad que en general el ejercicio de las funciones del Banco, y en particular el ejercicio de las funciones de regulación de su Junta Directiva en las materias monetaria, cambiaria y crediticia, están sometidas a la ley.

Sobre este aspecto la Corte ha señalado:

“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".⁷

En tal sentido, específicamente en relación con las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República, la Ley 31 de 1992 dispone en su Art. 4º que aquella "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". Cabe señalar que, como es evidente, estas disposiciones tienen un contenido administrativo, ya que tienen por objeto el desarrollo de la ley con miras a su ejecución, aunque formalmente provengan de un órgano independiente de la rama ejecutiva del Estado.

En este orden de ideas, el desarrollo o reglamentación de las leyes en materia monetaria, cambiaria y crediticia, mediante la expedición de normas administrativas de carácter general, corresponde exclusivamente a la Junta Directiva del Banco de la República. Como consecuencia, los decretos que dicte el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria sólo podrán desarrollar o reglamentar las disposiciones expedidas por la Junta Directiva del Banco de la República, a las cuales están subordinados. En otras palabras, las competencias de dichas autoridades en el mencionado campo no son concurrentes y no pueden ser ejercidas en un mismo nivel de jerarquía.

5. En lo que se refiere específicamente a la materia cambiaria, el Art. 150, Num. 19, superior establece que por medio de ley el Congreso de la República ejercerá la función de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para el efecto, entre otros, de “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 armonía con lo antes expuesto, esta disposición atribuye al legislador la función de dictar las normas generales, leyes marco o leyes cuadro que contengan los objetivos y criterios sobre la materia de cambios internacionales, las cuales deben ser reglamentadas por la Junta Directiva del Banco de la República. El Gobierno Nacional, por su parte, debe cumplir sus funciones constitucionales, entre las cuales ocupa lugar destacado la expedición de reglamentos (Art. 189, Num. 11) “en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”, o sea, sujetándose a las normas generales expedidas por ésta, en virtud de su superioridad jerárquica.

6. Las normas que son objeto de examen de constitucionalidad tienen el siguiente contenido:

El Art. 1º prevé que la regulación en materia de cambios internacionales será ejercida con sujeción a los criterios, propósitos y funciones contenidos en la misma ley, por parte del Gobierno Nacional, directamente. 8

El inciso 1º del Art. 3º asigna al Gobierno Nacional las funciones de regulación en materia de cambios internacionales en los casos contemplados en los Arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 y 15.

El Art. 4º establece que el Gobierno Nacional determinará las distintas operaciones de cambio y señala las categorías de éstas.

La expresión demandada del Art. 6º dispone que el Gobierno Nacional fijará las normas tendientes a organizar y regular el funcionamiento del mercado cambiario y que además establecerá las operaciones de cambio cuyo producto en moneda extranjera no deba ser

transferido o negociado a través del mercado cambiario y los mecanismos que podrán utilizarse para la posesión o negociación de las divisas correspondientes en el país.

Por su parte, los segmentos demandados del Art. 15 establecen que el régimen general de la inversión de capitales del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior será fijado por el Gobierno Nacional. En desarrollo de esta función se señalarán las modalidades, la destinación, forma de aprobación y las condiciones generales de esas inversiones. Así mismo, que efectuada una inversión de capitales del exterior en el país en debida forma, el inversionista tendrá derecho a remitir al exterior las utilidades provenientes de la inversión y a reembolsar el capital invertido y las ganancias de capital, con sujeción a los límites y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

De dicho contenido se deduce que las disposiciones acusadas prevén el ejercicio de la función de regulación de algunos aspectos de la materia de cambios internacionales, en relación con las normas legales correspondientes, directamente por parte del Gobierno Nacional, lo cual se explica por la consagración de otra estructura de autoridades y de normas en la anterior Constitución Política, dentro de la cual obviamente no tenía lugar la Junta Directiva del Banco de la República por ser creación de la nueva Constitución.

La Constitución vigente, como se expuso, otorgó autonomía al Banco de la República, señaló sus funciones, atribuyó al legislador la función de expedir las normas para el ejercicio de éstas y erigió a la Junta Directiva del mismo como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley.

En estas condiciones, es manifiesto que las disposiciones demandadas desconocen la nueva estructura de las autoridades del Estado en relación con la materia de cambios internacionales y, por tanto, desconocen el orden jerárquico de las normas jurídicas que a las mismas compete expedir, concretamente el nivel superior que en dicho orden ostentan las normas generales dictadas por la Junta Directiva del Banco de la República, en desarrollo de las leyes respectivas, respecto de los decretos que puede expedir el Gobierno Nacional.

Por consiguiente, la Corte debió declararlas inexecutable.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Sentencia C-397/95.

2 Sentencia C-1144 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Sobre este tema se pueden consultar también, entre otras, las Sentencias C-757 y 074 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1373 de 2000, M. P. Alvaro Tafur Gálvis; C- 1644 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencia C-397/95.

4 Sentencia C-1144 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Sobre este tema se pueden consultar también, entre otras, las Sentencias C-757 y 074 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1373 de 2000, M. P. Alvaro Tafur Gálvis; C- 1644 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Conforme a lo previsto en el Art. 4º del Código Civil, “la ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar”.

1 Informe-ponencia LA BANCA CENTRAL, ponentes Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa, Antonio Yepes, Gaceta Constitucional No. 53 de 18 de Abril, p. 8.

7 Sentencia C-489 de 1994, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 Este artículo fue declarado parcialmente inexecutable por la Corte Constitucional mediante

la Sentencia C-455 de 1993, M. P. Fabio Morón Díaz. El texto inicial era el siguiente: “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. ” (se subraya la expresión declarada inexecutable). Los organismos a que hace alusión son distintos de la Junta Directiva del Banco de la República, por haber sido creada ésta posteriormente por la nueva Constitución, teniendo en cuenta que la Ley 9 de 1991 rige a partir de su publicación (Art. 35) y fue publicada en el Diario Oficial No. 39634 del 17 de Enero de 1991, y, por su parte, la nueva Constitución comenzó a regir el 4 de Julio del mismo año.