

Sentencia No. C-560/94

ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Regulación estatal

Es preciso diferenciar el tipo de funciones del que se viene tratando, que aluden a la adopción de medidas de regulación económica tanto en el campo crediticio como en el cambiario y en el monetario, de las que corresponde ejercer al Estado respecto de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, atribuciones éstas que la Constitución Política no ha confiado a la Junta Directiva del Banco Central sino que, mediante el sistema de ley marco, ha dejado en cabeza del Congreso y del Presidente de la República, encargando al primero las responsabilidades de expedir normas o pautas generales y de señalar objetivos y criterios, y encomendando al segundo el ejercicio concreto de la función interventora, con arreglo a la ley.

INTERVENCION ECONOMICA

No puede olvidarse que el señalamiento expreso de las facultades de intervención a cargo del Presidente de la República, dentro de los marcos legales, corresponde a toda una concepción sistemática, estructurada a partir de varias normas constitucionales. A la luz de la preceptiva constitucional vigente y siguiendo el criterio de la prevalencia del interés público en ella consagrado, no puede permitirse que aspectos tales como los límites de endeudamiento de las instituciones financieras, los topes de los créditos que ellas otorgan, las clases y requisitos de las garantías exigidas a los deudores, o los niveles de patrimonio mínimo de quienes ejercen la gestión financiera, queden librados a la más absoluta discreción de los entes participantes o dependan en forma exclusiva de las fuerzas del mercado y del incontrolado juego de la oferta y la demanda. La presencia estatal activa, técnicamente orientada y razonablemente dirigida, dentro de unas políticas globales que preserven el sano y armónico desenvolvimiento de la actividad crediticia, resulta insustituible como garantía para el público y como factor que incide en la solidez del sistema económico en su conjunto.

LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA-Límites

La libre competencia económica, si bien es un derecho de todos a la luz del mismo precepto, supone responsabilidades, por lo cual la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social.

SISTEMA FINANCIERO-Confianza pública

El artículo 334 del Estatuto Fundamental confía al Estado la dirección general de la economía, mientras el 335, específicamente relacionado con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, es diáfano al declarar que ellas sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias. Todo lo dicho encaja dentro de los principios básicos que inspiran al Estado Social de Derecho, que mal podría dejar expósita la confianza pública en el manejo ordenado, serio y transparente del sistema financiero, ni permitir que los recursos provenientes del ahorro privado afrontaran contingencias susceptibles de ser evitadas y controladas merced a la vigilancia de la autoridad pública responsable de conducir y orientar la economía nacional.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Alcance/BANCO DE LA REPUBLICA-Funciones de la Junta Directiva/LEY MARCO FINANCIERA

El intérprete de la Carta Política debe dar aplicación a toda su preceptiva, integrando los diferentes elementos normativos, con miras a alcanzar un entendimiento sistemático y coherente del conjunto, en vez de propiciar la sobrevaloración de unos mandatos sobre otros, pues, al hacer nugatorios los preceptos de disposiciones integrantes de la Constitución, ésta resulta vulnerada. Consecuente con esta doctrina, la Corte Constitucional no puede admitir que la atribución de responsabilidades a la Junta Directiva del Banco de la República implique, de suyo, la exclusión absoluta del Congreso y del Ejecutivo en el campo de la orientación de la economía, particularmente en uno de sus aspectos vitales cual es el de la actividad financiera. No puede evadirse la consideración de que la Ley 35 de 1993 es una ley marco, cuyo objeto radica precisamente en trazar las pautas y en fijar las normas generales que delimitan la función del Ejecutivo en lo relacionado con funciones constitucionales a él asignadas de manera expresa y que consisten en regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra atinente al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-640

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial), 5, 6 y 18 de la Ley 35 de 1993.

Actor: LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante acta del seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA, invocando el derecho que consagra el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 -parcial-, 5, 6 y 18 de la Ley 35 de 1993.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, la Corte entra a resolver.

II. TEXTOS

Los textos de las normas acusadas son del siguiente tenor (se subraya lo demandado):

"LEY 35 DE 1993

(enero 5)

por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos

y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para

regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier

otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora

ARTICULO 3º.- Instrumentos de la intervención. En desarrollo de lo previsto en el artículo 1º, el Gobierno Nacional tendrá las siguientes funciones de intervención en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y, en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público:

(...)

b) Fijar los plazos de las operaciones autorizadas, así como las clases y montos de las garantías requeridas para realizarlas;

c) Establecer las normas requeridas para que las entidades objeto de intervención mantengan niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo con los distintos riesgos asociados con su actividad;

d) Limitar o prohibir, por razones de seguridad financiera, el otorgamiento de avales y garantías por parte de las entidades objeto de intervención e inclusive el otorgamiento de seguros individuales de crédito;”

(...)

“ARTICULO 5º.- Democratización del crédito. El Gobierno Nacional intervendrá para promover la democratización del crédito. Para este efecto fijará a las entidades objeto de intervención límites máximos de crédito o de concentración de riesgo para cada persona natural o jurídica, en forma directa o indirecta, y las reglas para su cálculo.

Además, el Gobierno Nacional podrá dictar normas con el fin de evitar que en el otorgamiento de crédito por parte de las instituciones sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria se empleen prácticas discriminatorias relacionadas con sexo, religión, filiación política y raza u otras situaciones distintas a las vinculadas

directamente con el riesgo de la operación y la capacidad de pago del solicitante.

Para este mismo propósito, el Gobierno Nacional podrá definir y prohibir prácticas que constituyan exigencia de reciprocidades con el fin de evitar que a través de las mismas se impida injustificadamente el acceso al crédito o a los demás servicios financieros.

ARTICULO 6º.- Orientación de los recursos del sistema financiero. El Gobierno Nacional podrá determinar temporalmente la cuantía o proporción mínima de los recursos que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinarse a los establecimientos de crédito a los diferentes sectores o actividades económicas y a los entes territoriales, cuando existan fallas de mercado o con el propósito de democratizar el crédito. Además, señalará las condiciones y términos en que habrá de cumplirse esta obligación.

En el ejercicio de esta facultad de intervención, el Gobierno Nacional deberá buscar que el cumplimiento de las obligaciones que se impongan sea común a los distintos tipos de establecimientos de crédito, atendiendo en todo caso a la naturaleza de las operaciones de cada uno de ellos.

Sin embargo, esta facultad sólo podrá utilizarse para complementar recursos de sistemas de financiación y apoyo sectorial creados por ley, tales como el sistema de vivienda de interés social y los sectores definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. En todo caso, por este mecanismo sólo podrán comprometerse recursos con base en esta facultad en una proporción, en conjunto, hasta del 30% del total de los activos de cada clase de establecimiento de crédito.

PARAGRAFO 1º. El Gobierno Nacional deberá actuar en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República para el ejercicio de esta facultad.

PARAGRAFO 2º. Cuando se fijen límites específicos a los préstamos o inversiones de los establecimientos de crédito con destino a la vivienda de interés social, el Gobierno deberá hacerlo en igualdad de condiciones para todas las entidades que otorguen créditos hipotecarios de largo plazo para vivienda”.

(...)

“**ARTICULO 18.-** Operaciones de compra y venta de divisas. Las corporaciones de ahorro y

vivienda y las compañías de financiamiento comercial podrán efectuar como intermediarios del mercado cambiario, operaciones de compra y venta de divisas y las demás operaciones de cambio que autorice la Junta Directiva del Banco de la República, que dictará las regulaciones pertinentes”.

III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerados los artículos 6, 113, 121, 150 -numeral 22-, 136 -numeral 1º-, 371, 372, 373 y 51 Transitorio de la Constitución Política.

A su juicio, las normas acusadas contravienen la Carta tanto en lo que se refiere al crédito como en lo que tiene que ver con los aspectos cambiarios.

El primer cargo que formula lo fundamenta, en materia de crédito, en el hecho de que el legislador, mediante las normas acusadas, asignó al Gobierno Nacional facultades para regular materias cuya competencia constitucionalmente le han sido atribuidas a otra autoridad estatal.

Señala el demandante que el Banco, concretamente por conducto de su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, tiene la función de regular el crédito, por lo cual debe expedir las reglas para manejar dicha actividad, sin que tales regulaciones puedan estar por fuera de los criterios generales que trazan la Constitución y la ley ni de la política económica general.

Por lo anterior, en su sentir, el legislador no puede extralimitarse en el ejercicio de las funciones que le atañen, expidiendo normas para asignar competencia al Gobierno Nacional en materias cuyo conocimiento le fue deferido por la propia Constitución a la Junta Directiva del Banco de la República. Es ella -continúa- la que tiene la facultad para expedir los ordenamientos de acuerdo con los cuales se desarrollarán en lo sucesivo dichas actividades, tomando en cuenta para el efecto las condiciones monetarias y del crédito mismo en general.

En efecto -explica- cuando las normas acusadas asignan competencia al Gobierno Nacional para regular el crédito, están desvirtuando la separación de funciones y consagrando una coexistencia de competencias entre el Ejecutivo y la Banca Central.

El segundo concepto de violación lo hace recaer en que, con las normas demandadas, el Congreso Nacional procedió a regular una materia cuya competencia, exclusiva y excluyente, se encuentra en cabeza de la Junta Directiva del Banco de la República.

En efecto, sostiene el actor, la competencia en materia cambiaria se encuentra distribuida, en forma armónica, entre el Congreso, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República, de tal manera que el Gobierno Nacional al señalar el régimen de cambios internacionales con sujeción a las disposiciones generales que dicte el Congreso, lo deberá hacer en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco, la cual a su vez deberá obrar en coordinación con la política económica.

Al hacer un repaso de las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia, el demandante concluye que en la actualidad la Junta Directiva del Banco es la autoridad cambiaria para regular aquellas materias distintas de las asignadas expresamente al Gobierno Nacional en el artículo 59 de la Ley 31 de 1992 y que no es el Congreso la autoridad competente para regular la materia que se reguló mediante el artículo 18 demandado, pues éste debe limitarse a dictar las normas generales que contengan los objetivos y criterios con base en los cuales se señale el régimen de cambios.

Así -dice- resulta a todas luces impropio que el Congreso, so pretexto de regular genéricamente la actividad financiera, termine ejerciendo unas funciones que específicamente le corresponde ejercer, o al Gobierno Nacional o al Banco de la República.

Termina el actor señalando que, de la lectura del artículo 18 de la Ley 35 de 1993, se pueden concluir dos hipótesis:

1. Que las operaciones de compra y venta de divisas por parte de las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial son nuevas operaciones de cambio, o
2. Que las mencionadas corporaciones son nuevos intermediarios del mercado cambiario.

Sin embargo, para el libelista, cualquiera de las dos alternativas sólo deja en claro que el Congreso entró a regular materias que no le corresponden pues no encajan como ejercicio de la función básica de dictar las normas generales que contengan los objetivos y criterios a los

cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para señalar el régimen de cambio internacional.

El ciudadano ANTONIO JOSE NUÑEZ, designado al efecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó a la Corte un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las disposiciones atacadas.

Refutando los argumentos del actor, el ciudadano defensor no obstante aceptar que en el informe-ponencia sobre Banca Central presentado ante la Asamblea Nacional Constituyente, al Gobierno no se le daba una función reguladora con respecto al sector financiero, las normas constitucionales efectivamente aprobadas sí se la dieron (artículo 150, numeral 19, literal d).

Con respecto a las normas atacadas dice especialmente:

- El Congreso, en ejercicio de su competencia, ha delegado determinadas funciones reguladoras de carácter puntual en materia crediticia en el Gobierno. Estas funciones se relacionan, primordialmente, con la estabilidad del sistema financiero y la igualdad de condiciones de acceso al crédito, y están dentro del ámbito regulatorio que la Carta asigna al Gobierno en el marco legislativo.
- Las potestades de la Junta Directiva del Banco de la República son de orden más amplio y se relacionan con los efectos del crédito en el mercado del dinero y la obligación de la Junta de preservar el valor adquisitivo de la moneda. El Congreso es el competente para deslindar los dos ámbitos de actividad, respetando la preeminencia de la Junta como en efecto lo ha hecho.
- No se violó el artículo 6º de la Carta Política porque no hubo extralimitación del Congreso sino ejercicio de su función propia, ni del artículo 113, puesto que la separación de funciones de los órganos del poder, de conformidad con la Carta, no viola el deber de colaboración armónica.
- No se pretermitió el artículo 121 puesto que no se ejercieron por el Congreso atribuciones distintas de las que le competían, ni el numeral 22 del artículo 150, puesto que el soporte de las normas impugnadas es el ordinal 19, literal d), del mismo artículo. Tampoco se

desconoció el artículo 136, numeral 1º, puesto que no se inmiscuyó el Congreso en atribuciones de otro órgano, ya que dichas atribuciones pueden ejercerse apenas porque el Congreso las reguló, como dispone el artículo 372 ibid. Finalmente, no se violaron los artículos 371, 372 y 373, puesto que ellos delegan en el legislador la fijación de las atribuciones en esas materias. Siempre que se preserve la preeminencia de la autoridad propia (la Junta Directiva del Banco de la República), la asignación de funciones debe presumirse acorde con el querer constitucional, del que es intérprete legítimo el Congreso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio Nº 491 del 22 de agosto de 1994, emitió concepto en el cual sostiene la constitucionalidad de las normas demandadas.

El Jefe del Ministerio Público señala que la Ley contentiva de las normas acusadas, es una ley marco cuya expedición implica per se una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, en virtud de la cual el primero consagra los preceptos generales y el segundo expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma amplia, los asuntos a que se refiere la ley.

Al analizar las disposiciones acusadas en materia crediticia sostiene que, aunque el artículo 1º de la Ley 35 de 1993 no fue mencionado en la demanda, cabe una referencia a él para determinar el verdadero alcance que cumplen las normas invocadas en el contexto general de la Ley.

Así -dice-, el artículo 1º que aparece bajo el Título del Capítulo I sobre intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora, contempla los objetivos y criterios que debe seguir el Gobierno al ejercer la intervención: que el desarrollo de dichas actividades guarde armonía con el interés público; que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente el de ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas; que las entidades cuenten con niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia; que las operaciones se realicen en condiciones de seguridad y transparencia.

Procura también dicha intervención promover la libre competencia y la eficiencia por parte

de las entidades que tienen por objeto el desarrollo de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y demás actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; democratizar el crédito para que las personas no puedan obtener, directa o indirectamente, acceso ilimitado al crédito de cada institución; proteger y promover el desarrollo de las entidades financieras de la economía solidaria y que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones.

Es decir -resalta- que los mecanismos e instrumentos de intervención consignados en los apartes acusados del artículo 3, así como los contenidos de los artículos 5 y 6 de la Ley 35 de 1993 sí son temas afectos a la ley marco y aparecen amparados en el artículo 150, numeral 19, ordinal d), de la Constitución.

Afirma el Procurador que si se revisa cada uno de los instrumentos tachados por el actor, contemplados en el artículo 3, se halla su correspondiente objetivo en el artículo 1 así: cuando el literal b) del artículo 3º acusado dispone como función de intervención del Gobierno fijar los plazos de las operaciones autorizadas y las clases y montos de la garantías requeridas para realizarlas, lo hace con el fin de que en el funcionamiento de dichas actividades se garanticen y protejan adecuadamente los intereses de las personas que acceden a los servicios ofrecidos por las entidades intervenidas -literal b) del artículo 1 de la Ley 35 de 1993-.

No comparte ese Despacho la argumentación contenida en la demanda, en el sentido de que pudieron usurparse funciones estrictamente confiadas a la Junta Directiva del Banco, como son las de señalar las tasas máximas de interés que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas o pasivas y establecer el límite de la cartera. El literal b) del artículo 3º acusado es un instrumento de intervención que apunta simplemente a organizar y racionalizar las labores que desarrollan las entidades vigiladas. A través del literal b) se aseguran los períodos en que deben cumplirse las operaciones de dichas entidades y los montos de las garantías necesarios para realizarlas; todo lo cual atiende al interés del usuario y del servicio que ofrecen las mencionadas entidades.

Por el contrario, la función asignada exclusivamente al Banco de la República en el artículo 16 de la Ley 31 de 1992 busca regular el crédito interbancario para atender requerimientos de liquidez de los establecimientos de crédito. En este punto, concluye, no es admisible la analogía del actor en estas dos materias: la una de estricta política crediticia y la otra de clásica intervención del Gobierno en las actividades financiera, bursátil y aseguradora.

Afirma que la facultad reguladora del crédito es función propia del Banco de la República, pero que el Gobierno conserva la potestad de intervención para el ordenamiento y control de las actividades a que alude el numeral 25 del artículo 189 y demás disposiciones de la Carta Política.

Con respecto al artículo 18 acusado, sostiene que también aquí aparece supeditada la facultad del Presidente al marco de una ley para su efectivo ejercicio y que de la lectura cuidadosa de la norma se infiere que si bien las corporaciones de ahorro y vivienda actuarían como intermediarios en el mercado cambiario, dicha actuación está supeditada a que sea la Junta Directiva del Banco de la República, autoridad cambiaria por excelencia, quien autorice dichas operaciones. No existe entonces intromisión del Congreso en los predios del Banco de la República ni desconocimiento del rango de autoridad cambiaria que ostenta la Junta del mismo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre una ley de la República (artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política).

Las atribuciones de intervención y regulación estatal de las actividades financiera, bursátil y aseguradora. La necesidad de preservar la confianza pública en el sistema financiero.

La jurisprudencia de esta Corte ha sido constante en afirmar la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República. También ha reiterado que su Junta Directiva, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, no puede ser desplazada en el cumplimiento de sus funciones por el Congreso ni por el Ejecutivo.

Como lo señaló la Sentencia 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". Allí se dijo que la previsión de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la Constitución en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio es 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.

En la Sentencia C-489 del 3 de noviembre último la Corte destacó que, si bien al legislador corresponde expedir las normas a las que habrá de someterse el Banco en el desempeño de sus funciones (artículos 150, numeral 22, 371 y 372 de la Constitución), debe hacerlo por vía general y abstracta. Le están vedadas, entonces, las atribuciones de sustituir a dicho ente en el ejercicio concreto de los actos que le corresponden, adoptando de manera específica las medidas de competencia privativa de su Junta Directiva, y de establecer límites o condicionamientos en relación con ellas en cada caso particular.

No obstante, es preciso diferenciar el tipo de funciones del que se viene tratando, que aluden a la adopción de medidas de regulación económica tanto en el campo crediticio como en el cambiario y en el monetario, de las que corresponde ejercer al Estado respecto de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, atribuciones éstas que la Constitución Política no ha confiado a la Junta Directiva del Banco Central sino que, mediante el sistema de ley marco, ha dejado en cabeza del Congreso y del Presidente de la República, encargando al primero las responsabilidades de expedir normas o pautas generales y de señalar objetivos y criterios, y encomendando al segundo el ejercicio concreto de la función interventora, con arreglo a la ley.

Así lo disponen con meridiana claridad los artículos 150, numeral 19, literal d), y 189, numeral 25, de la Constitución Política.

En este sentido, la Corte debe reiterar lo expuesto en sentencias C-021 del 27 de enero y

C-489 del 3 de noviembre de 1994. Como allí se dijo, 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, a él asignada por la Carta Política para el ordenamiento y control de las actividades en referencia.

Expresó la Corte en el último de dichos fallos:

"Adviértase, eso sí, que (...) 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.

Obsérvese que este último tipo de funciones, aunque también pertenece al género de la regulación, no recae sobre el crédito como tal sino sobre las actividades de quienes manejan, aprovechan o invierten recursos provenientes del ahorro de terceros. Se trata de la misma función que cumplía el Presidente de la República a partir de la Reforma Constitucional de 1968 como atribución constitucional propia y que estaba señalada en el artículo 120, numeral 14, de la Carta Política derogada, función hoy confiada también al Ejecutivo pero dentro de las reglas generales propias de la ley marco (Ley 35 de 1993)".

La de intervención económica resulta ser una atribución de indispensable ejercicio por parte del Estado.

Según expresó esta Corporación en Sentencia T-461 del 26 de octubre de 1994, la ausencia de una autoridad que, con conocimiento de causa y sobre estimativos técnicos fundados, defina el rumbo del sistema financiero en su conjunto representaría la entronización del caos en dicha actividad, implicaría la pérdida de la confianza pública en su manejo y conduciría a la ruptura de las necesarias políticas estatales en lo concerniente a la dirección y estabilización de la economía.

El artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero advierte que la libertad a ellas reconocida habrá de ejercerse dentro de los límites del bien común.

La libre competencia económica, si bien es un derecho de todos a la luz del mismo precepto, supone responsabilidades, por lo cual la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social.

Así, en materias como las que tratan las normas demandadas, la Corte estima indispensable recalcar que, a la luz de la preceptiva constitucional vigente y siguiendo el criterio de la prevalencia del interés público en ella consagrado, no puede permitirse que aspectos tales como los límites de endeudamiento de las instituciones financieras, los topes de los créditos que ellas otorgan, las clases y requisitos de las garantías exigidas a los deudores, o los niveles de patrimonio mínimo de quienes ejercen la gestión financiera, queden librados a la más absoluta discreción de los entes participantes o dependan en forma exclusiva de las fuerzas del mercado y del incontrolado juego de la oferta y la demanda. La presencia estatal activa, técnicamente orientada y razonablemente dirigida, dentro de unas políticas globales que preserven el sano y armónico desenvolvimiento de la actividad crediticia, resulta insustituible como garantía para el público y como factor que incide en la solidez del sistema económico en su conjunto.

Asuntos de especial trascendencia económica como los niveles de riesgo en la colocación de los dineros confiados a las instituciones financieras, ya por los particulares, ora por las entidades del Estado, deben ser objeto de la permanente vigilancia del Ejecutivo, pues las operaciones de inversión que se efectúen con tales recursos no interesan solamente al establecimiento crediticio que las lleva a cabo, sino primordialmente a los depositantes, asegurados e inversionistas (artículo 1º de la Ley 35 de 1993), y, en general, afectan la integridad del componente financiero de la economía y, por tanto, el interés público. Por ello deben marchar dentro de los cauces que trace el Gobierno con arreglo a la ley, bajo la perspectiva de garantizar la solidez operacional de todo el conjunto sometido a control, la adecuada inversión de los fondos captados del público y la transparencia del mercado.

El artículo 334 del Estatuto Fundamental confía al Estado la dirección general de la economía, mientras el 335, específicamente relacionado con las actividades financieras,

bursátil, aseguradora y con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, es diáfano al declarar que ellas sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias.

Todo lo dicho encaja dentro de los principios básicos que inspiran al Estado Social de Derecho (artículo 1º C.P.), que mal podría dejar expósita la confianza pública en el manejo ordenado, serio y transparente del sistema financiero, ni permitir que los recursos provenientes del ahorro privado afrontaran contingencias susceptibles de ser evitadas y controladas merced a la vigilancia de la autoridad pública responsable de conducir y orientar la economía nacional.

En ese orden de ideas, la interpretación prohijada por el demandante, según la cual las atribuciones que la normatividad acusada confiere al Jefe del Estado tendrían que ser forzosamente entregadas a la competencia exclusiva y excluyente de la Junta Directiva del Banco de la República, desconoce sin duda la vigencia de los aludidos preceptos constitucionales, dentro de una visión parcial e incompleta del ordenamiento básico.

Toda interpretación constitucional sobre el ejercicio de funciones públicas debe partir del supuesto de que cada organismo, entidad o servidor estatal tan sólo puede desempeñar aquellas que le han sido expresamente asignadas por el ordenamiento jurídico, lo cual no significa que se sostenga la existencia de divisiones rígidas y absolutas en cuya virtud resulte imposible que dos o más instituciones concurran, cada una circunscrita al ámbito propio de sus competencias y dentro de un criterio de razonable cooperación, para el desarrollo de actividades complementarias tendientes a realizar objetivos señalados en la normatividad constitucional. De ahí que, según las voces del artículo 113 de la Carta, “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Así las cosas, el intérprete de la Carta Política debe dar aplicación a toda su preceptiva, integrando los diferentes elementos normativos, con miras a alcanzar un entendimiento sistemático y coherente del conjunto, en vez de propiciar la sobrevaloración de unos mandatos sobre otros, pues, al hacer nugatorios los preceptos de disposiciones integrantes de la Constitución, ésta resulta vulnerada.

Consecuente con esta doctrina, la Corte Constitucional no puede admitir que la atribución de responsabilidades a la Junta Directiva del Banco de la República implique, de suyo, la exclusión absoluta del Congreso y del Ejecutivo en el campo de la orientación de la economía, particularmente en uno de sus aspectos vitales cual es el de la actividad financiera.

Ahora bien, para la cabal comprensión de los artículos atacados, se hace indispensable establecer el sentido general del estatuto al cual pertenecen.

No puede evadirse la consideración de que la Ley 35 de 1993 es una ley marco, cuyo objeto radica precisamente en trazar las pautas y en fijar las normas generales que delimitan la función del Ejecutivo en lo relacionado con funciones constitucionales a él asignadas de manera expresa y que consisten en regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra atinente al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

La normatividad enjuiciada debe analizarse a la luz de ese cometido, el cual ha sido señalado al Congreso por el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución. En ejercicio del control constitucional, es preciso verificar si la materia de las normas que se expedieron con tal justificación corresponde en realidad a los fines que les son propios.

El artículo 1º de la Ley, cuyo contenido no es objeto de debate en este proceso por no haber sido demandado, debe considerarse, sin embargo, para definir el alcance de las normas impugnadas.

En él se contemplan los objetivos de la intervención y los criterios que la inspiran:

- “a) Que el desarrollo de dichas actividades (las financieras, aseguradoras, bursátiles y las que impliquen manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados de la comunidad) esté en concordancia con el interés público;
- b) Que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados, e inversionistas;
- c) Que las entidades que realicen las actividades mencionadas cuenten con niveles de

patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia;

d) Que las operaciones de las entidades objeto de la intervención se realicen en adecuadas condiciones de seguridad y transparencia;

e) Promover la libre competencia y la eficiencia por parte de las entidades que tengan por objeto desarrollar dichas actividades;

f) Democratizar el crédito, para que las personas no puedan obtener, directa o indirectamente, acceso ilimitado al crédito de cada institución y evitar la excesiva concentración del riesgo;

g) Que el mercado de valores se desarrolle en las más amplias condiciones de transparencia, competitividad y seguridad, así como propender porque existan niveles crecientes de ahorro e inversión privada;

h) Proteger y promover el desarrollo de las instituciones financieras de la economía solidaria;

i) Que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional ejercerá las facultades que le otorga esta Ley con base en el principio de economía y preservando la estabilidad en la regulación”.

Ha de tenerse en cuenta que, al tenor del artículo 371 de la Constitución, todas las funciones básicas del Banco -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- “se ejercerán en coordinación con la política económica general”. Esta, a su vez, es trazada por el Estado, según los mandatos de la ley, tal como lo dispone el artículo 334 de la Carta, y no exclusivamente por el Banco Central.

Cuando el literal b) del artículo 3º de la Ley 35 de 1993, acusado en este proceso, ordena al Gobierno fijar los plazos de las operaciones autorizadas, así como las clases y montos de las

garantías requeridas para realizarlas, no interfiere en nada el ejercicio de la autoridad crediticia que corresponde al Banco de la República, sino que se limita a señalar una responsabilidad de control estatal tendiente a ordenar la práctica de la actividad financiera y a preservar los recursos que manejan las instituciones vigiladas. Pese a que éstas gozan - según lo atrás expresado- de una garantía de libertad económica, están supeditadas a la delimitación que de su alcance haga la ley -y, en desarrollo de ésta, el Ejecutivo- con miras a la defensa de los superiores intereses colectivos vinculados a la actividad que tales instituciones desempeñan. En consecuencia deben sujetarse a las exigencias legales de solvencia, solidez, moralidad y confianza, factores inherentes al ordenado manejo financiero que ha de conducir el Estado.

Las consideraciones precedentes son aplicables a los literales c) y d) del mismo precepto, que facultan al Gobierno para intervenir, mediante la expedición de normas sobre mantenimiento de niveles adecuados de patrimonio, en defensa de la confianza pública en el sistema financiero, previniendo los riesgos asociados a la actividad, así como para limitar o prohibir, por razones de seguridad financiera, el otorgamiento de avales y garantías y de seguros individuales de crédito.

Cabe anotar que el parágrafo 2º del artículo 3º, no demandado pero aplicable a la totalidad de las atribuciones que el precepto contempla, dejando explícita la diferencia entre las funciones de intervención y las correspondientes a la autoridad crediticia, declara que aquéllas se ejercerán por el Gobierno Nacional “sin perjuicio de las atribuídas por la Constitución y por la ley a la Junta Directiva del Banco de la República”.

Mediante el artículo 5º demandado se instruye al Gobierno para que intervenga con miras a la democratización del crédito, con lo cual se desarrolla la previsión del artículo 335 de la Carta, que plasma precisamente ese objetivo.

El mismo mandato legal faculta al Gobierno para fijar a las entidades objeto de intervención límites máximos de crédito o de concentración de riesgo para cada persona natural o jurídica, en forma directa o indirecta, así como para establecer las reglas aplicables a su cálculo. Con tales atribuciones se pretende dar seguridad al manejo del crédito por parte de las entidades financieras, protegiendo los recursos que manejan, brindando estabilidad al flujo de las operaciones correspondientes y fortaleciendo la confianza del público en las mismas.

En el segundo inciso del artículo atacado se autoriza al Ejecutivo para dictar normas con el fin de evitar que en el otorgamiento del crédito por parte de las instituciones sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria se empleen prácticas discriminatorias relacionadas con sexo, religión, filiación política y raza u otras situaciones distintas a las vinculadas directamente con el riesgo de la operación y la capacidad de pago del solicitante. Se trata de realizar, en el campo financiero, el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, mediante el ejercicio de la autoridad pública, la cual, de conformidad con el artículo 2º Ibídem, tiene a su cargo la garantía de efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, así como la función de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. No podría ser de otra manera si se recuerda que, por otro lado, al tenor del artículo 335 de la Carta, el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a que se refiere el numeral 19, literal d), del artículo 150 eiusdem, son actividades de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley. Esta, por explícita voluntad del Constituyente, regulará la forma de intervención del Gobierno en tales materias y promoverá la democratización del crédito.

Según el inciso final del indicado artículo 5º, con el mismo propósito, el Gobierno Nacional podrá definir y prohibir prácticas que constituyan exigencia de reciprocidades. Tal disposición no tiene otro sentido que el de asegurar a todos los asociados, en igualdad de condiciones, las posibilidades de obtener crédito, evitando, como su mismo texto lo indica, que el acceso al mismo se restrinja o condicione injustificadamente, sobre la base de indebidas ventajas en cuanto a un objeto que -se repite- es de interés público.

Es precisamente esa característica del crédito, que corresponde al concepto de función social impuesto a toda actividad económica por el artículo 333 de la Constitución, la que respalda la pauta fijada en el artículo 6º de la Ley 35 de 1993, también acusado. Según la norma, el Gobierno Nacional podrá determinar temporalmente la cuantía o proporción mínima de los recursos que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinarse los establecimientos de crédito a los diferentes sectores o actividades económicas y a los entes territoriales, cuando existan fallas de mercado o con el propósito de democratizar el crédito.

La disposición señala que en el ejercicio de esta facultad de intervención, el Gobierno Nacional deberá buscar que el cumplimiento de las obligaciones que se impongan sea común

a los distintos tipos de establecimientos de crédito, atendiendo en todo caso a la naturaleza de las operaciones de cada uno de ellos.

Se busca realizar en la forma indicada el principio de la función social del crédito, dentro de un equitativo reparto de las cargas inherentes al desarrollo de dicho postulado, salvaguardando simultáneamente la vigencia efectiva del mandato superior de la igualdad ante la ley.

En uso de la competencia constitucional de definir los objetivos y criterios de la intervención, el Congreso ha dispuesto que la facultad otorgada sólo pueda utilizarse para complementar recursos de sistemas de financiación y apoyo sectorial creados por ley, tales como el sistema de vivienda de interés social y los sectores definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. En todo caso -advierte- por este mecanismo sólo podrán comprometerse recursos cuya proporción, en conjunto, no podrá exceder del 30% del total de los activos de cada clase de establecimientos de crédito. Ningún motivo de inconstitucionalidad se encuentra en esta regla, derivada de la función legislativa en cuya virtud se fija el marco de la actividad reguladora que corresponde al Gobierno Nacional.

Debe observarse que este artículo no implica que se autorice al Ejecutivo para sustituir a la Junta Directiva del Banco de la República en la regulación que le corresponde en el terreno crediticio. Lo que la norma estatuye es la potestad del Gobierno para imponer obligaciones temporales a las entidades financieras cuando existan fallas de mercado o se estime pertinente estimular la democratización del crédito. La definición acerca de la oportunidad de las medidas en el plano económico es de competencia de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad crediticia, pero el poder para impartir el mandato correspondiente a las instituciones financieras, que caen bajo el control y la vigilancia estatal desde el punto de vista subjetivo, la tiene el Gobierno con arreglo a la ley y, desde luego, en concordancia con el Banco Central en lo que a éste atañe.

El parágrafo 1º del artículo manifiesta que, precisamente para el ejercicio de esta facultad, el Gobierno deberá actuar en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, lo cual resulta apenas natural en razón de los efectos económicos que pueden tener las correspondientes medidas y si se tiene en cuenta el papel que desempeña la Junta Directiva del Banco como autoridad crediticia. No se suplanta, entonces, a la nombrada Junta en el

ejercicio de su función específica sino que, de común acuerdo con ella, se busca la realización de los propósitos constitucionales de racionalizar la economía, conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, la promoción de la productividad, la competitividad y el progreso armónico de las regiones (artículo 334 de la Constitución).

El artículo 18 de la Ley 35 de 1993, objeto de proceso, autoriza a las corporaciones de ahorro y vivienda y a las compañías de financiamiento comercial para celebrar, como intermediarios del mercado cambiario, actos de compra y venta de divisas y las demás operaciones de cambio que autorice la Junta Directiva del Banco de la República, que dictará las regulaciones pertinentes.

Ningún motivo de inconstitucionalidad se aprecia en dicha norma, que apenas otorga a las indicadas instituciones financieras la autorización genérica que requieren, en su calidad de entidades vigiladas, para negociar divisas y celebrar operaciones de cambio, dejando en cabeza de la autoridad cambiaria la atribución que le corresponde para dictar las regulaciones generales aplicables al ejercicio concreto de esa prerrogativa y para emitir las autorizaciones pertinentes en cada caso.

DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 3º, literales b), c) y d), 5º, 6º, y 18 de la Ley 35 de 1993.

Cópíese, 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