

C-615-96

### Sentencia C-615/96

La Corte se ha referido a la actividad de fomento del Estado en punto al crédito agropecuario. Según la doctrina de esta corporación la formulación general de la política de estímulo crediticio en esta materia, corresponde a la ley. Sin embargo, el manejo concreto y la regulación específica de los instrumentos y programas de crédito, compete a la Junta Directiva del Banco de la República en virtud de las atribuciones que directamente le confiere la Constitución Política. La Junta, de otro lado, no puede sustraerse al “deber del Estado” de facilitar a los trabajadores agrarios, mediante la concesión de “condiciones especiales”, el acceso al crédito. La ley, de otro lado, al desconocer la competencia de la Junta, violó el principio de ejercicio armónico del poder, pues su cometido podía lograrse sin apartar a un órgano que tiene en la materia competencias de origen constitucional. Falta agregar que las competencias constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República no son delegables en otro órgano del Estado, así se cuente con su aquiescencia, como quiera que tal proceder no lo autoriza la Constitución.

### ORGANOS DEL ESTADO-Competencia singular de funciones/DESARROLLO ZONAS DE FRONTERA-Regulación armónica

Cada órgano del Estado tiene, en el marco de la Constitución, un conjunto determinado de funciones. El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos. Se impone un criterio o principio de “ejercicio armónico” de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones. La ley puede libremente adoptar un conjunto de regulaciones tendentes a promover el desarrollo de las zonas de frontera. Sin embargo, no parecería necesario y, además, sería inconstitucional que pretendiera hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado cuyas atribuciones tuvieran relación con las materias tratadas. No se puede ignorar que los órganos nacionales tienen competencia en todo el territorio nacional y que, especialmente, en las zonas de frontera, no es el Congreso el único órgano que despliega en ellas sus atribuciones.

### UNIDADES ESPECIALES DE DESARROLLO FRONTERIZO-Declaración operaciones de comercio

El componente de integración de mercados que supone la norma, difícilmente podría cumplirse sin permitir que las operaciones de comercio exterior entre habitantes de una y otra nación puedan declararse en una cualquiera de las dos monedas. Se trata de una medida económica que puede adoptar el Congreso con el objeto de promover el desarrollo de las zonas de frontera y que, además, obedece a la realidad de las transacciones que a diario se convienen en ellas. De otro lado, el Congreso es depositario de la función básica en materia monetaria. Conferir ciertos alcances y efectos a monedas de otros países en el territorio nacional, es un asunto que compete al Congreso, ya que si éste ha decidido soberanamente que el signo monetario sea el peso, aquél es el único facultado para atribuir o autorizar que en relación con otra moneda se disponga que ella pueda cumplir internamente todas o algunas de sus funciones.

#### REGIMEN CAMBIARIO-Competencia/JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Autoridad cambiaria

El gobierno no puede ser ajeno a lo cambiario, pues este aspecto tiene importantes efectos en la regulación del comercio exterior, que se le atribuye. Por su parte, la variable cambiaria tampoco puede resultar desligada de las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República, dado que de lo contrario no es posible velar y garantizar el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y, además, poder ostentar el título constitucional de autoridad cambiaria. Justo por estas razones, la regulación legal en ningún caso puede desvirtuar la naturaleza de la Junta Directiva como autoridad cambiaria, ni socavar el manejo autónomo de la política monetaria que se ha conferido a dicho organismo. El régimen cambiario se integra también en virtud de las regulaciones que adopta la Junta Directiva del Banco de la República. La Junta Directiva tiene junto al Gobierno y al Congreso, competencias propias en materia cambiaria - no es mero ejecutor del "régimen cambiario" -, y éstas no pueden ser deferidas al Gobierno, así ello se realice con su voluntad. La función del Congreso es la de ofrecer los criterios y directrices generales del régimen cambiario ordinario o especial y la de señalar las competencias específicas de la Junta Directiva del Banco de la República y del Gobierno, de acuerdo con la misión constitucional específica de cada órgano.

Referencia: Expediente D-1324

Actor: Luis Giovanni Barbosa Becerra.

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 11 y los párrafos 1 y 3 del artículo 21 de la Ley 191 de 1995 “Por el cual se dictan disposiciones sobre fronteras”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Noviembre trece (13) de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el párrafo del artículo 11 y los párrafos 1 y 3 del artículo 21 de la Ley 191 de 1995 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Fronteras”.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

Ley 191 de 1995

“Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de fronteras”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

“Artículo 11.- De acuerdo con las normas vigentes sobre la materia y por medio de los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas, el IFI apoyará en los requerimientos de capital de trabajo y bienes de capital de este tipo de empresas, cuando estén localizadas preferencialmente en Zonas de Frontera.

Parágrafo. El Gobierno, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República, establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario”.

“Artículo 21.- En las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo los Bancos, las Corporaciones Financieras, las Entidades de Financiamiento Comercial y las Casas de Cambio autorizadas, podrán hacer operaciones de compra y venta de divisas de acuerdo con las autorizaciones y regulaciones que al efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.

Parágrafo 1. Las operaciones de comercio exterior efectuadas dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo podrán ser declaradas en la moneda nacional o la del país vecino.

(...)

Parágrafo 3. El Gobierno Nacional establecerá un régimen cambiario especial para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo cuando la Junta del Banco de la República lo considere”.

(Se subraya la parte demandada).

## II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 191 de 1995, publicada en el Diario Oficial N° 41903, de junio veintitrés (23) de 1995.

2. El ciudadano Luis Giovanny Barbosa Becerra interpuso demanda solicitando la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 11 y de los párrafos 1 y 3 del artículo 21 de la Ley 191 de 1995.

3. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Económico, y de Agricultura y Desarrollo Rural intervinieron, por intermedio de apoderados, para defender la constitucionalidad de las normas. El Banco de la República, a través de su representante legal, abogó por la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos acusados parcialmente.

4. El Procurador encargado solicitó a la Corporación que declarara la constitucionalidad del párrafo del artículo 11 y la inexecutable de los párrafos demandados del artículo 21.

### III. CARGOS

Para una mayor claridad expositiva, se resumirán, en primer término, los cargos que el actor endilga a las normas acusadas y, en segundo término, se presentarán las tesis y argumentaciones de los intervinientes y del Ministerio Público. Si respecto de un cargo en particular no se menciona la posición de cualquiera de las personas nombradas, ello obedece a que en su respectivo escrito no se encontró el correlativo argumento.

1. Cargos contra el párrafo del artículo 11 de la Ley 191 de 1995. Violación de los artículos 6, 113, 136 numeral 1, 150 numeral 22, 158, 371, 372 y 373 de la Carta.

El actor sostiene que el legislador, mediante la norma acusada, facultó al Gobierno Nacional para regular materias atribuidas constitucionalmente a otra autoridad estatal.

A su juicio, al Banco de la República le compete, de acuerdo con los artículos 371 y 372 de la Carta, el manejo del crédito. Tal atribución es exclusiva de la Junta Directiva del Banco y no puede ser compartida con ningún otro ente. El Banco, destaca, es una entidad autónoma tanto en el aspecto administrativo como en el patrimonial, razón por la cual no es admisible injerencia alguna del Ejecutivo. El Banco, en su actuación, sólo se encuentra sujeto a lo ordenado en la Constitución, la ley, la política económica general y el interés de la Nación, pero en ningún caso a los mandatos del Gobierno Nacional.

El actor recalca que la Corte Constitucional, en fallo C-021 de 1994, delimitó, de manera

clara, las órbitas de acción del Ejecutivo y del Banco de la República y estableció que el manejo e implantación de programas de crédito no puede realizarse sin la participación del Banco de la República.

Estima que la norma acusada vulnera el artículo 113 de la Carta, que establece la separación de funciones de los órganos estatales, toda vez que contempla la coexistencia de competencias entre el Ejecutivo y el Banco de la República.

En este mismo orden de ideas, expresa, la norma demandada vulnera, además, el artículo 121 de la Carta que prohíbe a toda autoridad del Estado ejercer funciones diversas a las que le fueron atribuidas en la Constitución y en la ley. El Gobierno Nacional no puede, en consecuencia, ejercer funciones fijadas por la propia Constitución en cabeza del Banco de la República.

Adicionalmente, la norma acusada contraría lo dispuesto en el artículo 150 numeral 22 de la Carta, toda vez que defiere competencias atribuidas constitucionalmente a un ente - Junta del Banco de la República - a otro órgano - Gobierno Nacional -. El artículo constitucional vulnerado estipula que el legislador puede fijar los contornos generales para la regulación del crédito; sin embargo, de ello no se deriva que puede mutar una competencia constitucionalmente establecida.

De igual forma, el artículo 136 numeral 1 de la Constitución resulta conculcado, ya que el Congreso al expedir la norma cuestionada se inmiscuyó en la órbita privativa de otra autoridad estatal, la Junta Directiva del Banco de la República, a la que le corresponde regular el crédito, entre otras funciones.

Los artículos 371, 372 y 377 de la Carta son, asimismo, objeto de violación por parte del artículo parcialmente demandado, toda vez que éste desconoce el carácter de autoridad crediticia, monetaria y cambiaria del Banco. A su juicio, lo dispuesto en la norma sobre la autorización previa de la Banca Central al Gobierno para efectos de que éste último establezca líneas de crédito no purga la inconstitucionalidad de la norma. Anota el actor que la intención del constituyente fue la de dotar de autonomía al Banco, a fin de que ejerza su función con independencia, y que la norma demandada desvirtúa dicho objetivo.

De otra parte, estima el demandante que el artículo 11 parcialmente acusado desconoce el principio de unidad de materia (C.P art. 158), por cuanto el establecimiento de líneas de crédito agropecuario resulta ajeno a la materia que la Ley 191 de 1995 pretende regular.

#### Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

1. Los artículos 371 y 372, en concordancia con el numeral 22 del artículo 150 y los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, de manera clara sujetan el ejercicio de las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República, en cuanto a la política crediticia, a la ley, a la política económica y a la existencia de condiciones especiales para el sector agropecuario.

Sobre el particular, es importante destacar que el ejercicio de tales funciones, y de todas en general, se sujeta a los lineamientos fijados en la ley. En cuanto al artículo 11 parcialmente acusado, su expedición se explica por la necesidad del legislador de regular, de manera general, la materia crediticia para el sector agrícola (C.P. arts. 64, 65 y 66).

Ahora bien, el papel del Gobierno en la materia es el de “coordinar y armonizar la situación del sector agropecuario frente a la regulación del crédito, cumpliendo de esta manera uno de los fines esenciales del Estado”. De ahí que, en consideración de la función prevalente del Banco en materia crediticia, la norma acusada no convierte al Gobierno en autoridad decisoria para regular el crédito, sino en el “hilo conductor necesario para coordinar con la Junta la política del Estado en esta materia”.

2. En cuanto a la unidad de materia, es innegable la relación del artículo 11 acusado con la materia de la ley. En efecto, el objetivo de la Ley 191 de 1995 es, entre otros, lograr el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades ubicadas en zonas de frontera, entre las cuales, indudablemente, se encuentran numerosos grupos de campesinos.

Mediante la expedición de la Ley 191 de 1995, el Congreso de la República desarrolla el artículo 337 de la Carta, guardando armonía, en cuanto a los artículos acusados, con las funciones del Banco de la República, como quiera que para cada uno de los casos contemplados en las disposiciones objeto de control constitucional se requiere una autorización previa del Banco. En ejercicio de dicha autorización previa puede la Junta Directiva del Banco de la República manifestarse y en cada campo expedir las respectivas regulaciones.

## Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. Debe distinguirse entre el “establecimiento de líneas de crédito” y la “determinación de las condiciones de tales líneas de crédito”. La primera es una función atribuida al Gobierno Nacional, en tanto que la segunda es de competencia de la Junta Directiva del Banco de la República. La norma en cuestión no otorga, en sentido estricto, funciones del Banco al Gobierno, sino que le permite a éste establecer líneas de crédito que corresponderá coordinar con el Banco de la República (C.P art. 371). Por otra parte, la jurisprudencia que cita el demandante se refiere a los casos en que se ha estudiado el tema de la determinación de las condiciones del crédito, pero no el del establecimiento de las mismas.

2. La pretendida violación de la unidad de materia se desprende de una lectura exegética de la ley que no tiene en cuenta el título de la misma. La definición del campo de aplicación de la ley se realiza mediante su título y en este caso concreto, al considerar la norma acusada junto al título, se aprecia claramente que su aplicación se restringe a las zonas de frontera. Exigir que “en cada una de las disposiciones de una ley determinada se tuviera que hacer referencia a que las mismas sólo tienen aplicación en cuanto se refieren al objeto propio de la ley”, resultaría antitécnico e innecesario.

## Concepto del Procurador General de la Nación (E)

1. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “el alcance de la función reguladora del Banco de la República en materia crediticia” significa que “a esa Institución corresponde establecer los parámetros normativos de acuerdo a los cuales ha de encauzarse la actividad crediticia en el país”. Habida consideración de ello, la facultad del Gobierno para establecer líneas de crédito en nada afectan la competencia del Banco de la República, en la medida que su ejercicio no tiene la “connotación de política normativa del crédito en el sector agropecuario”, sino que se limita a una evidente función administrativa de establecimiento de créditos a determinados sectores de la economía, cuya regulación corresponderá al Banco de la República.

2. En cuanto a la unidad de materia, no es admisible el argumento del demandante “pues un tema como el establecimiento de líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario de zonas de frontera, no puede considerarse, en sana lógica, ajeno a un objetivo como es el de promover y facilitar el desarrollo económico, social, científico,

tecnológico y cultural de esas zonas”.

## 2. CARGOS CONTRA LOS PARAGRAFOS 1 y 3 DEL ARTICULO 21 DE LA LEY 191 DE 1995.

Manifiesta el actor que el texto definitivo del artículo 21 de la Ley 191 de 1995 fue sustancialmente modificado por la Plenaria del Senado, puesto que no coincide con el texto aprobado por las comisiones segundas conjuntas de Senado y Cámara. Aduce que se pretermitió el trámite establecido en el artículo 161 de la Carta, que obliga a conformar comisiones conjuntas cuando se presentes discrepancias en las cámaras sobre algún proyecto.

Asimismo, al desconocer este trámite se vulneró lo preceptuado en el artículo 157 de la Carta Política, pues en la práctica la norma fue aprobada exclusivamente por el Senado.

De otra parte, en materia de vicios de fondo encuentra el accionante que el artículo 21 demandado desconoce los artículos 6, 113, 121, 150 numeral 19, 371 y 372 de la Constitución Política.

Sostiene que el artículo 150, en sus numerales 19 y 22, diferencia las funciones que, en materia cambiaria, le corresponden al Gobierno Nacional y a la Junta Directiva del Banco. En su concepto, al Gobierno Nacional le corresponde, en consonancia con lo dispuesto en la Ley 9ª de 1991, determinar las operaciones sujetas al régimen cambiario y las operaciones cuyo producto en moneda extranjera no debe ser transferido o negociado a través del mercado cambiario. Por su parte, a la Junta Directiva del Banco de la República le compete la expedición de las reglamentaciones con sujeción a las cuales debe operar el mercado cambiario y se deben desarrollar las diferentes categorías de operaciones de cambio. De esta forma, la Junta Directiva del Banco de la República actúa como ejecutor en las materias previamente definidas por el Gobierno Nacional, conforme a la Ley Marco de Cambios Internacionales.

Lo anterior se desprende, en su opinión, del análisis sistemático de los artículos 150 numeral 19, 371 y 372 de la Carta Política, así como de los artículos 3º de la Ley 9ª de 1991, y 16 literal h de la Ley 31 de 1992.

En consecuencia, encuentra que “es indiscutible que no es el Congreso Nacional la autoridad

competente para regular la materia que reguló mediante el párrafo 1 demandado, ni puede el Gobierno atribuirse tal competencia, como se hace en el párrafo 3, igualmente demandado". El Gobierno Nacional debe, en su entender, limitarse a dictar las normas generales que precisen los objetivos y criterios con base en los cuales debe establecerse el régimen de cambios. Los párrafos acusados desconocen el artículo 6 de la Constitución Nacional, por cuanto el Congreso no puede abrogarse la función de expedir normas asignadas por la Constitución a la Junta Directiva del Banco de la República.

Asimismo, con su actuación, el Congreso desconoció la separación de funciones entre los órganos estatales y ejerció funciones ajenas a su competencia, vulnerando con ello los artículos 113 y 121 de la Carta Política.

El legislador, con la expedición del párrafo 1º del artículo 21 demandado, terminó, a juicio del actor, regulando materias cuya competencia le está atribuida a la Junta Directiva del Banco, con lo cual conculca el artículo 150 numeral 19 de la Carta.

Por último, considera que la norma vulnera los artículos 371 y 372 de la Carta, en cuanto desconoce el carácter de autoridad cambiaria de la Junta.

#### Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

Los argumentos de defensa expuestos por el Ministerio de Desarrollo son los mismos consignados con respecto al cargo contra el párrafo del artículo 11.

#### Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. De la lectura de la agenda legislativa de la Ley 191 de 1995 se deduce cómo no se violó el procedimiento legislativo, como quiera que aparece probado que la Cámara de Representantes aprobó al informe de la comisión de conciliación (Gaceta 174, de junio 21 de 1995), y que el Senado de la República hizo lo mismo (Gaceta N° 187, de julio 4 de 1995).

En cuanto a la competencia del Gobierno en materia de cambio internacional, la Corte ha reconocido su existencia (Sentencia C-455 de 1993), y ha señalado que es de carácter concurrente con la del Congreso y la del Banco de la República en el tema (Sentencia C-021 de 1994). El Gobierno tiene en asuntos de cambios internacionales "una competencia reglamentaria ampliada, toda vez que la ley que regule los aspectos cambiarios, lo debe

hacer a través del establecimiento de principios y criterios generales a los cuales debe sujetarse el titular de la potestad reglamentaria, que es el gobierno”.

#### Intervención del Banco de la República

1. En primer lugar ha de mencionarse que el ejercicio de las funciones del Banco de la República de manera coordinada con la política macroeconómica no “implican que esta Entidad deba quedar subordinada a la voluntad de otras autoridades estatales para el ejercicio de sus funciones o que deba compartir las funciones que la propia ley le ha otorgado”.

En consideración de lo anterior, el Congreso de la República, al autorizar que las operaciones de comercio exterior en las zonas de frontera (unidades especiales de desarrollo fronterizo) puedan hacerse en moneda local o en la del país vecino, se apartó de la Constitución toda vez que no le es dado establecer regulaciones en materia cambiaria, función básica del Banco de la República. De esta manera, se presenta una lesión a la autonomía funcional del Banco de la República.

Lo dicho explica por qué el legislador tampoco puede otorgar competencias al Gobierno de la República para expedir disposiciones en materia de cambios internacionales en las zonas en cuestión.

#### Concepto del Procurador General de la Nación (E)

La calificación del Banco de la República como autoridad cambiaria y monetaria implica que a él le corresponde, por intermedio de su Junta Directiva, expedir las regulaciones atinentes a dichas materias. En cuanto a las atribuciones del legislativo en la materia, ellas se limitan “a expedir las normas generales y abstractas a las cuales debe sujetarse” el Banco en el ejercicio de sus funciones. Así las cosas, como lo ha señalado la Corte, al Banco corresponde expedir las regulaciones de carácter concreto en la materia. Del ejercicio de las atribuciones legislativas, resultó la expedición de la Ley 31 de 1992 sobre el régimen al cual debe sujetarse el Banco.

Ahora bien, al legislador le compete diseñar las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para señalar el régimen de cambios internacionales, tarea en la cual el

Gobierno debe actuar “en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”.

De lo anterior se desprende que el legislador, al autorizar al Gobierno para establecer un régimen cambiario especial para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, desconoció el ámbito de competencias del Banco de la República, ya que la función del Gobierno en la materia, conforme a las normas superiores, “está autorizada por la Carta sólo para el señalamiento del régimen cambiario y no para su regulación”.

#### IV. FUNDAMENTOS

##### Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

##### Líneas especiales de crédito para el sector agropecuario

2. El párrafo del artículo 11 de la Ley 191 de 1995, dispone que el Gobierno, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República, establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario. El cargo de la demanda señala que la indicada función corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República y que, bajo ninguna circunstancia, puede ella delegarse en el Gobierno. Por su parte, el Ministerio Público expresa que se debe distinguir entre la función de establecer tales líneas, que correspondería al Gobierno en cuanto encargado del manejo de la economía, de la regulación del crédito, que atañe al Banco de la República.

La Corte Constitucional se ha referido en el pasado a la actividad de fomento del Estado en punto al crédito agropecuario. Según la doctrina de esta corporación la formulación general de la política de estímulo crediticio en esta materia, de conformidad con los artículos 64, 65 y 66 de la C.P., corresponde a la ley. Sin embargo, el manejo concreto y la regulación específica de los instrumentos y programas de crédito, compete a la Junta Directiva del Banco de la República en virtud de las atribuciones que directamente le confiere la Constitución Política. La Junta, de otro lado, no puede sustraerse al “deber del Estado” de facilitar a los trabajadores agrarios, mediante la concesión de “condiciones especiales”, el

acceso al crédito. En esta oportunidad, la Corte reitera su doctrina, la que se condensa en el siguiente aparte de la sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

“5. La actividad de fomento del Estado en el campo de la actividad agropecuaria.

En su Capítulo segundo, Título 2o., la Constitución consagra los “derechos sociales, económicos y culturales”, también conocidos como derechos de la segunda generación, cuyo significado esencial lo constituye el reconocimiento de que el hombre debe vivir y desenvolverse dentro de unas condiciones económicas, sociales y culturales acordes con su propia condición, y cuyo logro es responsabilidad del Estado. Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que le permitan a cada persona gozar, no sólo de sus derechos civiles y políticos, sino de sus derechos económicos, sociales y culturales.

La Constitución otorga al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, con lo cual se pretende establecer una igualdad no sólo jurídica, sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que el crecimiento de este sector trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos del país, y de que el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el

crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

Igualmente es pertinente precisar, que el citado artículo 64 consagra no sólo una simple potestad, sino un deber del Estado, de facilitar el acceso al “crédito” de los trabajadores agrarios, “con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. La norma no hace distinciones en punto a la calidad del beneficiario; por consiguiente, el derecho al crédito surge por la sola condición de “trabajador agrario”.

El desarrollo de los derechos incorporados en las referidas normas, exige la intervención del legislador, quien se encarga, a través de la ley, de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente. Pero además, cuando se trata de la implantación y manejo de un programa de crédito, no puede faltar la participación del Banco de la República, porque a pesar de la especial motivación y tratamiento, en razón de los potenciales beneficiarios, que inspiran las antedichas disposiciones constitucionales, la regulación sigue siendo potestad de la Junta Directiva del Banco de la República”.

3. Podría sostenerse que la norma demandada legítimamente cabe dentro de las regulaciones que el Congreso puede expedir con miras a desarrollar e integrar económica y culturalmente las zonas de frontera (C.P. arts. 289, 300-2 y 337).

La Corte no desconoce el papel activo que la ley debe desempeñar con el objeto de promover programas de cooperación e integración en los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas. La conservación de la soberanía exige la presencia visible del Estado en los territorios limítrofes y la existencia de comunidades laboriosas y pujantes que desarrollen un sentimiento de arraigo nacional. Pero, al mismo tiempo, es importante que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas, como corresponde al ideario integracionista de la Carta.

Entre las facultades que la Constitución atribuye a la ley con el propósito de promover el desarrollo de las zonas de frontera, se encuentra la de establecer “normas especiales en materias económicas y sociales” (C.P. art. 337).

Si se interpretara esta norma en sentido absoluto, la ley podría hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado y de las correlativas modalidades de intervención previstas en la Constitución - particularmente de la planificación económica, el presupuesto público y la regulación económica -, en un vasto campo como es el que acota el universo de lo económico y social.

La tesis anterior no puede acogerse. Cada órgano del Estado tiene, en el marco de la Constitución, un conjunto determinado de funciones. El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos. Se impone un criterio o principio de "ejercicio armónico" de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones.

Particularmente, el Congreso es un órgano del que emanan impulsos para los demás y tiene ante sí, por tanto, una variedad de alternativas y cursos de acción. En estas condiciones, no deberá escoger la opción que signifique en la práctica la clausura del ejercicio de las competencias de los demás órganos del Estado. En este caso, la ley puede libremente adoptar un conjunto de regulaciones tendentes a promover el desarrollo de las zonas de frontera. Sin embargo, no parecería necesario y, además, sería inconstitucional que pretendiera hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado cuyas atribuciones tuvieran relación con las materias tratadas. No se puede ignorar que los órganos nacionales tienen competencia en todo el territorio nacional y que, especialmente, en las zonas de frontera, no es el Congreso el único órgano que despliega en ellas sus atribuciones.

En resumen, la norma demandada desconoce la función de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad encargada de regular el crédito (C.P. arts., 371 y 372). La doctrina de la Corte, arriba citada, ha puesto de presente que las condiciones especiales del crédito agropecuario, en sus lineamientos generales, las establece la ley y, en lo demás, se desarrolla a través de los instrumentos cuyo manejo se ha confiado a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad en materia de crédito. La ley, de otro lado, al desconocer la competencia de la Junta, violó el principio de ejercicio armónico del poder, pues su cometido podía lograrse sin apartar a un órgano que tiene en la materia competencias de origen constitucional. Falta agregar que las competencias constitucionales

de la Junta Directiva del Banco de la República no son delegables en otro órgano del Estado, así se cuente con su aquiescencia, como quiera que tal proceder no lo autoriza la Constitución.

Por las razones expuestas, se declarará la inexecutable de la expresión “El Gobierno, previa autorización de”, del párrafo del artículo 11 de la Ley 191 de 1995.

Moneda en la que se declaran las operaciones de comercio exterior dentro de las unidades especiales de desarrollo fronterizo.

4. Dispone el párrafo 1º del artículo 21 de la Ley 191 de 1995, “Las operaciones de comercio exterior efectuadas dentro de las unidades especiales de desarrollo fronterizo podrán ser declaradas en la moneda nacional o en la del país vecino”.

Según el demandante, la norma citada, lo mismo que el párrafo 3º del mismo artículo, adolecen de vicios de forma. El texto aprobado por la plenaria de la Cámara, en su sentir, no coincide con el que fue aprobado por el Senado. Este último, puntualiza el demandante, fue adoptado sin que se produjera la conciliación de rigor. A juicio de la Corte, el vicio imputado es inexistente. Es verdad que en el Senado se introdujeron modificaciones al proyecto y así fue aprobado. Sin embargo, en la sesión plenaria del día 20 de junio de 1995, conforme consta en la gaceta 174 de 1995, la Cámara de Representantes aceptó el informe de la comisión de conciliación, en el cual se acogían los cambios que el proyecto había sufrido en el Senado.

5. El cargo del demandante se cifra en el desconocimiento de las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República en materia cambiaria. La Corte, por el contrario, considera que la norma es executable.

De acuerdo con el artículo 4-b de la Ley 191 de 1995, las “unidades especiales de desarrollo fronterizo” se conforman por los municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos”.

El componente de integración de mercados que supone la norma, difícilmente podría cumplirse sin permitir que las operaciones de comercio exterior entre habitantes de una y otra nación puedan declararse en una cualquiera de las dos monedas. Se trata de una medida económica que puede adoptar el Congreso con el objeto de promover el desarrollo de las zonas de frontera y que, además, obedece a la realidad de las transacciones que a diario se convienen en ellas.

De otro lado, el Congreso es depositario de la función básica en materia monetaria, la cual consiste en “determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio” (C.P. art., 150-13). Conferir ciertos alcances y efectos a monedas de otros países en el territorio nacional - en este caso en la parte del territorio que corresponde a la zona de frontera -, es un asunto que compete al Congreso, ya que si éste ha decidido soberanamente que el signo monetario sea el peso, aquél es el único facultado para atribuir o autorizar que en relación con otra moneda se disponga que ella pueda cumplir internamente todas o algunas de sus funciones.

Régimen cambiario para las unidades especiales de desarrollo fronterizo.

6. A tenor del Parágrafo 3º del artículo 21 de la Ley 191 de 1995, “El Gobierno Nacional establecerá un régimen cambiario especial para las unidades especiales de desarrollo fronterizo cuando la Junta Directiva del Banco de la República lo considere”. El demandante, aparte de los vicios de forma que advierte con ocasión del proceso legislativo, ya estudiados, estima que la norma ignora las facultades propias de la Junta Directiva del Banco de la República en materia cambiaria. En su concepto, la expedición del régimen cambiario no es del resorte del Gobierno, sino de la Junta Directiva del Banco de la República.

A voces del artículo 150-19-b, corresponde al Congreso: “Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: (...) b) regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la junta directiva del Banco de la República”.

De la norma transcrita se infiere con claridad que en lo que concierne al régimen cambiario concurren tres órganos: el Congreso, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República. Las normas más generales, cuyo cometido es formular objetivos y criterios

estructurales, se ha confiado a la ley. La regulación y la puesta en operación de instrumentos de intervención, es un asunto que se atribuye al Gobierno y a la Junta.

Le corresponde a la ley marcar las diferencias entre estos dos órganos y deslindar de manera cuidadosa y equilibrada sus competencias específicas en la materia que se analiza. El gobierno no puede ser ajeno a lo cambiario, pues este aspecto tiene importantes efectos en la regulación del comercio exterior, que se le atribuye. Por su parte, la variable cambiaria tampoco puede resultar desligada de las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República, dado que de lo contrario no es posible velar y garantizar el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y, además, poder ostentar el título constitucional de autoridad cambiaria. Justo por estas razones, la regulación legal en ningún caso puede desvirtuar la naturaleza de la Junta Directiva como autoridad cambiaria, ni socavar el manejo autónomo de la política monetaria que se ha conferido a dicho organismo.

De acuerdo con lo expuesto, la norma demandada resulta inexecutable, por varios motivos: (1) el régimen cambiario se integra también en virtud de las regulaciones que adopta la Junta Directiva del Banco de la República, entidad que para estos efectos elimina la disposición acusada; (2) la Junta Directiva del Banco de la República, tiene, junto al Gobierno y al Congreso, competencias propias en materia cambiaria - no es mero ejecutor del "régimen cambiario" -, y éstas no pueden ser deferidas al Gobierno, así ello se realice con su voluntad; (3) la función del Congreso es la de ofrecer los criterios y directrices generales del régimen cambiario ordinario o especial y la de señalar las competencias específicas de la Junta Directiva del Banco de la República y del Gobierno, de acuerdo con la misión constitucional específica de cada órgano. En relación con este último punto, es evidente que el Congreso no cumplió ninguna de las dos tareas. En realidad, asignar a la "autoridad cambiaria" la mera función de emitir el juicio sobre la oportunidad de poner en vigencia un régimen cambiario especial elaborado integralmente por el Gobierno, equivale a vaciar su competencia reguladora.

## V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “El Gobierno, previa autorización de” del párrafo del artículo 11 de la Ley 191 de 1995.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el párrafo 1º del artículo 21 de la Ley 191 de 1995.

Tercero.- Declarar INEXEQUIBLE el párrafo 3º del artículo 21 de la Ley 191 de 1995.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General