

Capítulo XV. La intervención del Estado en el Banco de Emisión

Por: Mario Lombo Vanegas

Antecedentes

En cuanto se refiere a la regulación de la moneda y a los organismos creadores de la misma, la Constitución Política expedida en 1886, le asignó la competencia al Congreso de la República, para lo cual, en el numeral 15 del artículo 76, le atribuyó la facultad de estructurar el sistema monetario nacional mediante la fijación de la "Ley, peso, tipo y denominación de la moneda".

Igualmente, la Constitución Política facultó al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, para ejercer la inspección necesaria sobre los "bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes", según la disposición contenida en el numeral 17 del artículo 120 de la codificación de entonces.

Después de varios intentos para establecer un banco de emisión en los primeros años del presente siglo, en 1923 se creó el Banco de la República, mediante contrato autorizado por la Ley 25 de ese año, celebrado entre el Gobierno Nacional y los bancos nacionales y los extranjeros con negocios permanentes en Colombia. Al Banco se le otorgó en forma exclusiva y mientras asegurara la convertibilidad de sus billetes, el privilegio de emisión de los mismos, a los cuales se les reconoció curso legal.

El nuevo instituto quedó sometido a la inspección y vigilancia del Superintendente Bancario, de conformidad con los términos de la Ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República, y de la Ley 45 del mismo año, reguladora de la actuación de los bancos comerciales. Dicha inspección y vigilancia, si bien era manifestación del poder de policía del Estado, no implicaba regulación de la estructura del ente inspeccionado, ni tampoco de su actuar y se ejercía conforme a los mandatos del legislador.

Estas facultades de intervención sobre el Banco de la República -de regulación a cargo del Congreso y de inspección y vigilancia a cargo del ejecutivo-, se mantuvieron hasta 1968, cuando se reformó la Constitución Política para modificar la competencia de regulación.

Parte A. La Intervención Estatal en el Banco Emisor, Según la Reforma Constitucional de 1968

La reforma constitucional de 1968, creó la figura de- la intervención presidencial en el Banco Emisor, como atribución constitucional propia, con distinta significación y sin perjuicio de la inspección y vigilancia que sobre él ejerce la Superintendencia Bancaria, conforme a las Leyes.

La figura de la intervención estatal con carácter genérico, en la actividad económica, ya se había incorporado a la Constitución, mediante la reforma adoptada en 1936, durante la presidencia del doctor Alfonso López Pumarejo, la cual, al decir del tratadista Hernán Toro Agudelo, no hacía "redundantes o inútiles las demás atribuciones constitucionales que autorizaban de tiempo atrás un intervencionismo específico"¹ como era la función del Gobierno de vigilar e inspeccionar los bancos de emisión, por intermedio de la Superintendencia Bancaria, según lo previsto en el numeral 17 del artículo 120 de la Constitución.

Con la reforma de 1968, adelantada durante la administración del doctor Carlos Lleras Restrepo, se llevó a cabo un cambio radical en las competencias del Congreso y del Presidente de la República, en cuanto hace a la intervención en el Banco Emisor.

En cuanto se refiere a la estructura y al funcionamiento del Banco de la República, el Congreso era el órgano competente para determinarlos y así lo hizo al expedir la Ley 25 de 1923, la cual autorizó su creación, la Ley 17 de 1925, mediante la cual se reformaron las Leyes 25 y 45 de 1923 y se autorizó la modificación de los Estatutos del Banco de la República según las bases señaladas por dicha Ley; la Ley 82 de 1931, en virtud de la cual se introdujeron reformas a la Ley 25 de 1923, particularmente respecto de la composición de su junta, distribución de utilidades, composición de capital, derecho de emisión y conceptos para ejercerlo, etc.

A partir de 1968, el numeral 14 del artículo 120 de la Carta, determinó que la función de intervenir, para regular el Banco Emisor, sería ejercida por el Presidente de la República como atribución constitucional propia.

La citada norma dispuso lo siguiente:

"Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado y Suprema autoridad administrativa:

¹ Hernán TORO AGUDELO. La Intervención Presidencial en el Banco Emisor y en el Ahorro Privado. Examen general del artículo 120, numeral 14 de la Constitución, y estudio especial de sus primeras aplicaciones. Ed. Tealon, Medellín, agosto 1973.

"1)...

"14) Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado ";

Antecedentes del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Política

El texto constitucional vigente en el año de 1968, en el momento de aprobarse la facultad otorgada al Presidente por la norma del numeral 14 del artículo 120 de la Carta Política, era el del artículo 29 de la Reforma Constitucional de 1945, que subrogó el 115 de la Carta de 1886, relacionado con las facultades del Presidente y según el cual a éste le correspondía:

"15) Ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de Emisión y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes".

Nótese cómo el Constituyente de 1945, en forma impropia, seguía refiriéndose, como el de 1886, a la figura de bancos de emisión, cuando por Ley, el Banco de la República tenía ya a su favor el monopolio de la emisión desde su fundación en 1923; se volvía a consagrar en el año 45 la facultad de inspección sobre los demás establecimientos de crédito y se le daba por primera vez la facultad de inspección respecto de las sociedades mercantiles, pero con arreglo a los preceptos legales.

Los anteriores son los antecedentes constitucionales remotos de la figura de la intervención presidencial consagrada por el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Política. Los antecedentes próximos debemos desentrañarlos de las actas de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Congreso, que contienen las discusiones alrededor de la Reforma Constitucional de 1968.

La intervención presidencial en el Banco Emisor y en la actividad de quienes manejan el ahorro privado, no tuvo origen en el texto propuesto por el Gobierno a consideración del Congreso, en el año de 1966, sino en el Senado de la República, por iniciativa del senador Diego Tovar Concha. Esto lo confirma el doctor Carlos Restrepo Piedrahíta en el escrito aparecido en la Revista Derecho Económico; al referirse a los orígenes de la norma, anotó:

"En las insuficientes y mal reseñadas actas del Congreso Constituyente de 1966 y 1967, cuando se tramitó la primera legislatura del que en 1968 vino a ser acto reformativo No. 1, al menos aparece claro que quien insinuó por vez primera la conveniencia de una norma sobre protección del ahorro privado fue el entonces Senador Diego Tovar Concha.

"En diversas sesiones de la Comisión Primera del Senado el texto del hoy ordinal 14 fue objeto de sucesivos cambios, hubo muchas incertidumbres de redacción"².

En el Congreso, concretamente en el Senado, se adelantaron amplios debates y discusiones prolijas sobre el tema de la nueva clase de intervención que se creaba a cargo del Presidente. Intervinieron en forma activa, los senadores miembros de la Comisión Primera: doctores Darío Echandía, Alfonso López Michelsen, Carlos Restrepo Piedrahíta, Diego Tovar Concha, Juan José Turbay y Hernán Toro Agudelo.

Las intervenciones de los mencionados senadores se encuentran recogidas, fundamentalmente, en los textos de las actas números 34 de noviembre 10 de 1966 y 36 de noviembre 16 del mismo año, cuando aparecieron publicadas en los "Anales del Congreso de la República".

Características de la intervención presidencial en el Banco Emisor

Examinados los textos de las actas del Senado de los años 1966 y 1967, puede afirmarse sin duda alguna, que la voluntad del Constituyente, al consagrar la modalidad de la intervención en el Banco Emisor como atribución constitucional propia del Presidente de la República, fue la de investirlo de una facultad reguladora emanada directamente de la Carta Política, exclusiva del mismo y no compartida con el Congreso, Esto lo confirma la interpelación formulada por el senador Darío Echandía al doctor Diego Tovar Concha, acerca de si la facultad interventora que se proponía con ese numeral, era de la misma naturaleza o clase de la de; artículo 32 de la Constitución; es decir, si su ejercicio requería o no autorización previa del Congreso o era una facultad propia del Jefe del Estado, no compartida con aquel.

Esta última fue la intención que tuvo el Constituyente, si se examinan los antecedentes de la norma y se tiene en cuenta la discusión adelantada en el seno del Congreso, en su aprobación; pero en especial, la respuesta dada al anterior interrogante, por el senador Diego Tovar Concha, en el sentido de que dicha intervención no requería de mandato previo por parte del Congreso mediante la aprobación de una Ley para tal efecto.

Actos de intervención del Gobierno en el Banco Emisor

Su naturaleza según la Corte Suprema de Justicia

² Carlos RESTREPO PIEDRAHITA. Revista Derecho Económico. Año II. Número I. Enero-Marzo, págs. 55 y ss.

La intervención presidencial en el Banco Emisor y en las actividades de las personas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, ha sido ejercida mediante la expedición de decretos, los cuales, de acuerdo con lo dicho por la jurisprudencia y doctrina, reciben el nombre de autónomos o reglamentos constitucionales; estos, en opinión de la Corte Suprema de Justicia, se caracterizan por las siguientes notas:

- Emanan directa y exclusivamente de la Constitución, no ejecutan la Ley pues ellos constituyen Ley y así como el Congreso puede modificar o derogar normas de su competencia, el Presidente de la República, como titular de esta facultad, puede modificar o derogar normas relacionadas con la materia de la estructura orgánica del Emisor o con el manejo del ahorro.
- El Presidente puede reglamentarlos, en ejercicio de la misma potestad que utiliza para reglamentar las demás normas con fuerza de ley, porque aunque tienen diferente origen, tienen igual sustancia y materialidad y sus mandatos deben ser ejecutados.
- En algunas ocasiones, los reglamentos constitucionales pueden conllevar el ejercicio compartido con el Congreso, de una facultad o competencia; en otras, el ejercicio exclusivo de una competencia por parte del ejecutivo.
- El control de su constitucionalidad corresponde al Consejo de Estado, puesto que no se encuentran enumerados dentro de aquellos actos cuyo control compete a la Corte, de acuerdo con el artículo 214 de la Constitución Política.

Para la Corte Suprema de Justicia, el numeral 14 del artículo 120 de la Carta, es manifestación clara del querer, del Constituyente de 1968, de efectuar un cambio de competencias, al atribuirle al Gobierno la facultad de ejercer la intervención de regulación necesaria en el Banco Emisor, la cual correspondía al Congreso³.

Para la Corte, la facultad del Presidente implica un poder de legislación material, propio y exclusivo, no compartido con el Congreso, con capacidad suficiente para modificar la Ley precedente sobre la materia reguladora de la estructura, organización y funcionamiento del Banco Emisor. La Corte Suprema de Justicia, en la sentencia que declaró la inexecutable de algunos artículos de la Ley 7a. de 1973, sobre el poder de intervención presidencial en el instituto Emisor, señaló lo siguiente:

"En relación con el Banco de Emisión que hoy, por disposición de la ley acusada, es el Banco de la República, en términos generales, la 'intervención necesaria' del Presidente de

³ En ejercicio de esta facultad, el Congreso expidió las Leyes 30 y 1 17 de 1922 y 25 de 1923 que autorizaron la creación del Banco de la República de acuerdo con las bases en ellas señaladas y aprobó las Leyes 1 7 de 1925, 73 de 1930, 82 de 193 1 y 21 de 1963 que autorizaron al Gobierno para que conviniera con el Banco modificar la estructura y sus funciones de conformidad con las bases en ellas contenidas.

que habla el texto constitucional, no puede ser otra que la adecuada al ejercicio de la función de emisión que le ha encomendado el Congreso, y al consecuente desarrollo por este medio de una correcta política monetaria, sobre las bases señaladas para ello por el legislador. En consecuencia, corresponde al Presidente de la República, de modo privativo dictar reglas tales como las concernientes a su naturaleza jurídica peculiar, su organización, sus funciones, sus directivas, su patrimonio y el régimen legal de sus funcionarios. En estos aspectos no procede el ejercicio de la función legislativa por el Congreso; cualquier intromisión de éste, quebranta el precepto constitucional y hace inexecutable el acto "4.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el alcance, contenido y naturaleza de los actos a través de los cuales se ejerce la facultad del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución, está contenida fundamentalmente en los fallos sobre la inexecutable parcial de las Leyes 33 de 1972⁵ y 7a de 1973, esta última, relacionada con la prórroga de la duración del Banco de la República y con la modificación de su organización, estructura y funcionamiento⁶.

Su naturaleza según el Consejo de Estado

La doctrina del Consejo de Estado, acerca de la naturaleza de los actos de intervención del Presidente, en ejercicio de la facultad que le otorga el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Política, ha variado en distintos pronunciamientos.

En Sentencia proferida el 6 de mayo de 1974, al revisar la constitucionalidad del Decreto 678 de 1972, relacionado con el sistema de valor constante, el Consejo de Estado consideró que el Presidente, en ejercicio de esa competencia, no podía ni derogar ni modificar leyes que no estuvieran en contraposición con la intervención necesaria contemplada en el numeral 14; lo podría hacer en caso de que la norma estuviera en contraposición con la necesaria intervención. En otros términos, en un principio el Consejo le dio a los actos de intervención del Presidente, basados en el artículo 120, numeral 14, un valor de ley material, como lo hizo la Corte Suprema de Justicia⁷.

⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 14 de diciembre de 1973. M. P. Dr. Eustorgio Sarria. Gaceta Judicial. CXLIX-CL. Nos. 2390-2391, pág. 284.

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 18 de Agosto de 1972. M. P. Dr. Guillermo González Charry. Gaceta Judicial. CXLIV. No. 2364, págs. 184 a 191.

⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 14 de diciembre de 1973. M. P. Dr. Eustorgio Sarria. Op. cit., págs. 276 a 291.

⁷

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Dr. Alfonso Arango Henao. Sentencia del 6 de mayo de 1974. Anales del Consejo de Estado. T. LXXXVI. Nos. 439-440, págs. 60 a 76.

Sin embargo, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 14 de junio de 1974 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo en el proceso de nulidad del Decreto 98 de 1973, relacionado con la creación de los Fondos Regionales de Capitalización Social, varió fundamentalmente su posición anterior, pues consideró que la naturaleza de la función contenida en el numeral 14 del artículo 120, es de carácter administrativo y que por lo tanto, el Presidente, en ejercicio de ella, no puede modificar, derogar ni suspender la Ley; la discordancia entre la Ley y el reglamento autónomo, implica violación cualquiera de ellos, de la Constitución. Advirtió que el Presidente podría modificar, suspender o derogar preceptos de Ley, dictados antes de la Reforma Constitucional de 1968, sobre la materia, no porque el Presidente tuviera función legislativa, en virtud del numeral 14, sino porque con ocasión de la reforma constitucional de 1968 y por razón de la materia, esta, que era legislativa, devino en administrativa, desde el momento en que entró en vigencia dicha reforma de la Carta⁸.

Con el anterior fallo del Consejo de Estado y otros, como el de febrero 4 de 1976, con ponencia del doctor Carlos Galindo Pinilla⁹ y el de agosto 25 de 1976, con ponencia del doctor Miguel Lleras Pizarro¹⁰, se protocolizó el enfrentamiento jurisprudencial con la Corte Suprema de Justicia, en relación con el tema de la naturaleza de los actos de intervención, expedidos con base en la facultad del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución.

En síntesis, con base en los fallos de la Corte Suprema de Justicia, puede afirmarse que la facultad dada al Presidente por el artículo 120, numeral 14 de la Carta Política, por emanar directamente de la misma y por corresponder a un mandato constitucional, tiene la virtud de modificar la Ley. Para el Consejo de Estado, por el contrario, ello no es viable porque esa intervención desarrolla una facultad de naturaleza administrativa, sin capacidad modificatoria de la norma legal; puede modificar las disposiciones anteriores sobre la materia, no por gozar de esa facultad, sino en virtud del fenómeno de la deslegalización, por el cual, lo que antes era dominio del legislador, pasó al campo del administrador o ejecutivo.

Competencia actual del Presidente de la República respecto del Banco Emisor

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Sentencia del 14 de junio de 1974. C.P. Dr. Humberto Mora Osejo. Anales del Consejo de Estado. Año XLIX. Tomo LXXXVI. No. 9 439-440, págs. 107 a 184.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 1976. C.P. Dr. Carlos Galindo Pinilla. Anales del Consejo de Estado. Tomo XC. Nos. 449-450, págs. 57 a 117.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de agosto de 1976. C.P. Dr. Miguel Lleras Pizarro. Anales del Consejo de Estado. T. XCI. Nos. 451-452., págs. 132 a 179.

En cuanto se refiere al Banco Emisor, la Reforma Constitucional de 1968, revistió al Presidente de la República de una facultad de regulación exclusiva y por lo tanto no compartida con el Congreso, según la cual el Jefe del Estado puede modificar, por vía general, la estructura y funcionamiento del organismo Emisor. Así, por ejemplo, puede introducir cambios en la conformación de su Junta Directiva, en la composición accionarla de su capital, en el destino de sus utilidades, en el señalamiento de las actividades culturales que puede desarrollar y en el régimen laboral de sus empleados.

En ejercicio de dicha atribución constitucional, el Presidente ha expedido varios decretos autónomos o reglamentos constitucionales, dentro de los cuales vale la pena destacar los siguientes: El Decreto 2617 de 1973, en virtud del cual se adoptaron normas sobre organización y funcionamiento del Banco, como las relacionadas con la composición del capital social, clases de acciones y sus titulares; la conformación de su Junta Directiva y la distribución de utilidades; el Decreto 2618 del mismo año, por el cual se aprobó el contrato celebrado entre el Gobierno y el Banco y que se refería a la organización interna de este y al ejercicio del atributo de emisión por un período de 99 años a partir de 1973.

En 1980, el Presidente de la República, con fundamento en la facultad que le confirió el Acto Legislativo N° 1 de 1979, ejerció la intervención necesaria en el Banco de la República, mediante la expedición del Decreto Autónomo 340, en el cual se definió el Banco de la República como entidad de derecho público económico y de naturaleza única, con autonomía administrativa especial, patrimonio propio y con régimen legal diferente al de las entidades descentralizadas de la Rama Ejecutiva del Poder Público, sometido en su actuar, por regla general, al derecho común, salvo en los casos en que produzca actos administrativos, en cuyo caso estará sujeto al ordenamiento del derecho público.

El Decreto Autónomo 340 de 1980 fue subrogado por el Decreto Autónomo 386 de 1982, el cual, en los aspectos fundamentales siguió los lineamientos del primero de ellos.

Parte B. Facultades del Congreso en materia monetaria y crediticia

Según el numeral 15 del artículo 76 de la Constitución Política, al Congreso le compete: "Fijar la Ley, peso, tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesas y medidas".

Con fundamento en esta disposición constitucional, el Congreso, a través de la Ley 90 de 1948, definió el peso oro, como la unidad monetaria colombiana y mediante la Ley 21 de 1963, creó la Junta Monetaria como órgano público, rector de la política monetaria, cambiaria y crediticio, función que debe cumplir conforme a las directrices generales señaladas por el Decreto-Ley 2206 de 1963 y la Ley 7a. de 1973.

El Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, al estudiar y definir los alcances del numeral 15 del artículo 76 de la Constitución Política, han creado un cuerpo de doctrina monetaria que fue recogido en forma completa y clara, sistemática y didáctica, principalmente en la Sentencia proferida por la Corte, el 12 de junio de 1969, con la ponencia del jurista Hernán Toro Agudelo, mediante la cual se declaró la exequibilidad del artículo 5o. de la Ley 21 de 1963, que creó la Junta Monetaria, y el Decreto Ley 2206 de 1963, orgánico de la misma.

En esa oportunidad la Corte dejó claramente expuesta la facultad soberana del Estado para el manejo de la moneda, al sostener lo siguiente:

"Puede afirmarse, en conclusión, que con raigambre en la legislación positiva que de la etapa colonial pasó a regir también durante las primeras décadas de la República, y en esta forma, nuestro derecho público, el Estado colombiano mantuvo, como prerrogativa suya y cuestión de soberanía, la potestad de regular la moneda, en sus manifestaciones predominantes en el Siglo XIX, esto es metálica y de papel, tanto como el rendimiento en los préstamos de dinero, o sea la tasa de interés. De igual modo, ya en la Constitución de 1821 se autoriza la creación de un Banco del Estado y sobreviene luego una serie de leyes que autorizan la formación de bancos particulares, con señalamiento de las funciones permitidas y oferta de concesiones o privilegios temporales, normas todas que envuelven el concepto de que esos derechos se ofrecen y otorgan por el interés de la comunidad y están por lo mismo sujetos a las regulaciones y limitaciones del Estado"¹¹.

En este mismo fallo advirtió la Corte que, en el Estado colombiano y concretamente en su derecho público, teniendo en cuenta el concepto que de la moneda imperaba en el siglo XIX, en particular sus manifestaciones visibles como la moneda metálica y moneda de papel, dentro de la cual se halla el billete de Banco, la creación de la misma no quedaba a

¹¹ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 12 de Junio de 1969. M.P. Dr. Hernán Toro Agudelo. Gaceta Judicial. T. CXXXVII. Nos. 2337-2378, pág. 90

merced de la iniciativa privada, sino que era "creación, derecho y privilegio soberanos del Estado".

En lo referente al crédito, en este mismo fallo la Corte anotó que para su regulación operaban las mismas razones dadas para la regulación de los signos monetarios visibles. Concretamente expresó lo siguiente:

"Por idéntica razón todas las operaciones referentes al crédito, en su acepción de social, de vinculado a la comunidad, de posible por su concurso y sus interrelaciones, merecen también la regulación del estado, hasta el extremo de limitar las tasas de interés"¹².

En cuanto a la capacidad de manejo monetario, por parte del Estado, en lo que hace referencia al signo material del billete y el metálico, a los establecimientos bancarios que manejan tales signos e igualmente a los depósitos transferibles mediante cheque, expresó en esa oportunidad la Corte:

Es incuestionable, como principio de derecho público, que todo lo referente al régimen monetario es atributo del poder y elemento de la soberanía del Estado, como la Corte lo expresara, por ejemplo, en sentencia de 25 de febrero de 1937 (Gaceta, tomo XLIV, págs. 614 y ss). Por lo mismo puede predicarse de la moneda que es un servicio público, de los típicamente originarios del Estado, y así lo califica el Código Fiscal Colombiano en su título II¹³.

Con relación al tema del manejo de los depósitos bancarios, la Corte concluyó su estudio en los siguientes términos:

"Desde el punto de vista económico no hay duda de que los depósitos bancarios son hoy el principal medio de pago y que por ende, y por sus características de medio de cambio y depósito de valor, guardan identidad en la ciencia y en la técnica de la economía, con la moneda, como sustituto y sucedáneo del dinero efectivo. Si la regulación íntegra de la moneda, del crédito, de los precios, es cuestión de orden público económico en todos los países, no se ve cómo puede predicarse de los depósitos bancarios que su creación y crecimiento es asunto de industria privada. De ahí que en el debate sobre la creación de la Junta Monetaria, el entonces Ministro de Hacienda, doctor Carlos Sanz de Santamaría, expusiera en el Senado de la República, al comentar la expansión de los depósitos y la concentración del crédito en pocas manos, lo siguiente: "La moneda no es materia prima para los banqueros, como sí lo es el algodón para los industriales. La moneda es un instrumento de bienestar o de malestar de un país que por consiguiente debe ser manejado

¹² Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 12 de junio de 1969. M. P. Dr. Hernán Toro Agudelo, Op. cit.

¹³ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 12 de junio de 1969. M. Dr. Hernán Toro Agudelo. Op. cit.

por el Estado; debe ser dirigido por el Estado, que es esencialmente político, naturalmente de acuerdo con la técnica"¹⁴.

¹⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 12 de junio de 1969. M. Dr. Hernán Toro Agudelo. Op. cit.

Parte C. La Intervención en el Banco Emisor según la Reforma Constitucional de 1979.

Antecedentes

Con ocasión de la reforma constitucional de 1979, el Constituyente de la época consideró oportuno y conveniente hacer una nueva redistribución de competencias sobre la materia regulada por el numeral 1,4 del artículo 120 de la Carta, entre el Congreso y el Ejecutivo y así zanjar el enfrentamiento jurisprudencias que se presentó entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, acerca del alcance y la naturaleza de los actos de intervención expedidos por el Presidente de la República, con fundamento en la facultad conferida por el citado numeral.

Buscaba el Constituyente, rescatar para el Congreso parte de la competencia interventora sobre el Banco de Emisión y sobre las actividades de las personas naturales o jurídicas que tuvieran por objeto el manejo, el aprovechamiento o la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, la cual, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que luego fue aceptada por el Consejo de Estado, fue trasladada, según la Reforma Constitucional de 1968, en forma exclusiva al Presidente de la República, para que éste la ejerciera como atribución constitucional propia.

Para tal efecto, los ponentes de los proyectos de Acto Legislativo para reformar el Congreso de la República, doctores Augusto Espinosa Valderrama, Enrique Pardo Parra, Guillermo Angulo Gómez y Héctor Lorduy Rodríguez, presentaron a consideración del Senado el siguiente proyecto para reformar el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución:

"El numeral 14 del artículo 120 quedará así:

"14. Ejercer la intervención necesaria en el Banco de Emisión e inspeccionar las actividades de personas naturales y jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado"¹⁵.

Sobre esta iniciativa, el senador Jaime Vidal Perdomo manifestó, en la Comisión Primera del Senado, que no era suficiente para determinar la nueva índole de los decretos; que la misma no resolvería el fondo del asunto, en cuanto a la naturaleza de los decretos y las relaciones de los mismos con la Ley y sí plantearía de nuevo problemas de interpretación

¹⁵ Augusto Espinosa Valderrama - Enrique Pardo Parra - Guillermo Angulo Gómez - Héctor Lorduy Rodríguez. "Pliego de Modificaciones a los Proyectos de Acto Legislativo que Reforman el Congreso Nacional". Reforma Constitucional de 1979. Legislatura de 1978. Primera Parte. Colección "Pensadores Políticos Colombianos". Presentación y Compilación de Jorge Mario Eastman. Cámara de Representantes, Bogotá, 1980, pág. 254.

del texto¹⁶. Por tal razón, propuso que se le diera a la facultad conferida al Presidente, por el numeral 14 del artículo 120, la misma naturaleza que tiene la atribución que le otorga el numeral 22 del mismo artículo y que el Presidente debe desarrollar con sujeción a las reglas generales contenidas en las leyes marco o cuadro dictadas por el Congreso de conformidad con lo previsto en el ordinal 22 del artículo 76 de la Carta y de esa manera, permitirle al Gobierno conservar también una facultad de intervención flexible en el campo económico, pero enmarcada dentro de normas generales que el Congreso dictaría.

Para tal efecto, propuso entonces adicionar el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución, con la materia de intervención en el Banco Emisor y en el ahorro privado. Así, consideraba que su propuesta resolvía el problema esencial, es decir, señalar claramente las competencias del Congreso y del Gobierno en estos asuntos, la naturaleza de los decretos y por tanto la competencia para su control jurisdiccional, conservando en cabeza del Gobierno una facultad que para esa época había alcanzado importancia dentro del manejo de la economía.

El texto definitivo de los numerales 22 del artículo 76 y 22 del artículo 120 de la Constitución, fue aprobado en la reforma del año 1979, con base en las proposiciones sometidas a consideración de la Comisión Primera del Senado, por el senador Jaime Castro, quien se identificó con el pensamiento del senador Jaime Vidal Perdomo.

El texto de las proposiciones presentadas por el senador Castro y que fue incorporado a la reforma, era el siguiente:

Proposición número 39

"El artículo 28 del pliego de la Subcomisión quedará así:

Artículo 28. Derógase el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución que dice: "Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales y jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado " (Fdo.) Jaime Castro.

Proposición aditiva número 40

Artículo nuevo. Adiciónase el numeral 22 del artículo 120 de la Constitución Nacional, con las siguientes frases que se intercalarán a continuación de las palabras "régimen de

16

Jaime Vidaj Perdomo. Reforma Constitucional 1979. Legislatura de 1978. Primera parte. Colección "Pensadores Políticos Colombianos". Presentación y compilación de Jorge Mario Eastman. Cámara de Representantes. Bogotá, 1980, págs. 524 a 546.

aduanas", y "con sujeción", intervenir en el Banco de Emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el numeral 22 del artículo 76. (Fdo.) Jaime Castro.

Proposición aditiva número 41

Artículo nuevo. Adiciónase el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución Nacional, con las siguientes frases que se colocarán al final de este numeral: ..."intervenir en el Banco de Emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado " (Fdo.) Jaime Castro.¹⁷

La fórmula aprobada por el Constituyente de 1979, puso fin a la controversia jurisprudencias de la Corte y del Consejo de Estado, respecto al alcance y a la naturaleza de los decretos de intervención y le devolvió, en parte, la competencia al Congreso para legislar en materia de intervención en el Banco de Emisión y en las actividades de quienes manejan el ahorro privado, mediante la expedición de leyes marco, en las cuales fijaría las directrices generales de política, dentro de las cuales el Gobierno podría ejercer la función reglamentaria ampliada en materia atinente a la organización, estructura y funcionamiento del organismo emisor de la moneda legal.

Es de advertir que el Constituyente de 1979 le permitió al Presidente de la República seguir ejerciendo su facultad autónoma durante dos años y mientras el Congreso expedía la ley cuadro. Con base en ello, el Gobierno dictó el Decreto Autónomo 340 de 1980.

Facultades de intervención del Congreso en el Banco de Emisión, según la Reforma Constitucional de 1979La reforma constitucional de 1979, al redistribuir entre el Congreso y el Gobierno la competencia para ejercer la intervención en el Banco de Emisión y en el manejo del ahorro privado, le dio al Congreso, en el numeral 22 del artículo 76, la facultad legislativa para expedir las reglas generales sobre estas materias; es decir, lo facultó para establecer los lineamientos generales orientadores de la actividad del Gobierno, en ejercicio de dicha intervención.

Con este tipo de leyes que la jurisprudencia y la doctrina denominan leyes cuadro o marco, se limitó en todo caso la competencia del Congreso, puesto que con base en ellas, este sólo debe establecer las pautas generales o directrices de la acción que el ejecutivo debe observar en la reglamentación de la materia objeto de la ley. A su vez, el ejecutivo obraría con sujeción a dichas reglas generales, pero tendría una más amplia facultad de reglamentación.

¹⁷ Jaime CASTRO. En Reforma Constitucional de 1979. Legislatura de 1978. Primera Parte. Colección "Pensadores Políticos Colombianos". Presentación y compilación de Jorge Mario EASTMAN. Cámara de Representantes. Comisión Primera del Senado. Acta número 14 de octubre 17 de 1978, pág. 545.

De esta manera, con la reforma Constitucional de 1979, en relación con la intervención en el Banco Emisor, el Constituyente le devolvió al Congreso la facultad reguladora sobre el mismo, no en forma exhaustiva y detallada, pero sí en forma general, al otorgarle competencia para señalar las pautas orientadoras de la política, que el Presidente de la República debe seguir en la reglamentación de la materia mencionada.

Facultad del Gobierno según la Reforma Constitucional de 1979

Respecto de la intervención en el Banco Emisor, el Ejecutivo tenía, con base en la facultad del artículo 120 numeral 22, una competencia reglamentaria ampliada, como antes se anotó y la podría ejercer mediante la expedición de decretos ejecutivos, que al decir de la Corte, en fallo de Sala Plena, de 25 de septiembre de 1986, con ponencia del doctor Jaime Pinzón López, sobre inconstitucionalidad de la Ley 22 de 1985, artículo 13, literal e) y del Decreto Ley 470 de 1986, se caracterizan porque:

"... se dictan siempre y cuando exista la ley de pautas generales que corresponda, tienen la característica de ser impersonales, abstractos, y de gozar de la misma generalidad y obligatoriedad de la ley, además solamente pueden ser derogados por el Gobierno. La actividad y función administrativas, se cumplen también por medio de actos generales "¹⁸

La intervención del Gobierno en el Emisor quedó condicionada a la ley cuadro respectiva, la cual sólo podría tener la iniciativa suya; los decretos de intervención que el ejecutivo expidiera en ejercicio de la facultad del numeral 22 del artículo 120 respecto del Banco Emisor, serían a su vez, abstractos, generales y obligatorios como la Ley.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 25 de septiembre de 1986. M.P. Dr. Jaime Pinzón López. Cit. en Foro Colombiano. Año 18. Tomo 35. Bogotá, D.E. Diciembre de 1986, número 210, pág. 527.

Parte D. Resurgimiento de la facultad de intervención presidencial en el emisor según la reforma de 1968

Con la declaratoria de inconstitucionalidad, por parte de la Corte Suprema de Justicia, del Acto Legislativo No. 1 de 1979, de nuevo revivió la facultad de intervención presidencial en el Banco Emisor, contemplada en el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Política, creada en la reforma de 1968.

Por tanto, a partir de 1981, en materia de manejo de la moneda, puede decirse lo siguiente:

El Congreso tiene por mandato constitucional, la competencia para el manejo de la materia relacionada con el tema de la moneda. A su vez, la Junta Monetaria, organismo creado por la Ley 21 de 1963 -conformado en su mayoría por funcionarios de la rama ejecutiva del poder público y con funciones señaladas por el propio legislador-, diseña las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, que permitan llevar a cabo los planes de desarrollo económico que se hayan concebido, como también armonizar tales políticas con la fiscal y la económica.

De otra parte, el Ejecutivo, particularmente el Presidente de la República tiene la competencia constitucional, según el numeral 14 del artículo 120 de la Carta, para intervenir en forma general y no casuística en el Banco de Emisión; -es decir, en la organización y funcionamiento del organismo ejecutor de las políticas diseñadas por la Junta Monetaria y en el Emisor de los signos o billetes reconocidos por la Ley como la moneda del país.

El ejercicio de esta facultad constitucional de intervención en el Emisor, hasta ahora no ha ocasionado problema alguno, pues el Presidente ha hecho el uso estrictamente necesario de ella, al expedir los Decretos 2617 y 2618 de 1973, 340 de 1980 y 386 de 1982, dentro de los lineamientos tradicionales del sistema de banca central.