



I *ARTÍCULOS*

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-481 de 1999

REF: Demanda D-2258.

Norma acusada: Artículo 2º (parcial)
de Ley 31 de 1992.

Actor: René Vargas Pérez

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Temas:

- *La finalidad constitucional básica del Banco de la República es la protección de la moneda sana, pero esa autoridad debe tomar en consideración en sus decisiones los otros objetivos económicos de la intervención del Estado, como el pleno empleo, pues sus funciones deben coordinarse con la política económica general.*
- *El mandato legal que ordena al Banco adoptar metas de inflación siempre menores a las registradas afecta la autonomía de la Junta y desconoce la coordinación entre las funciones de esa entidad y la política económica general.*

Santafé de Bogotá, siete (7) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Martha Victoria Sánchez de Moncaleano.

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano René Vargas Pérez presenta demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “fines” del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, la cual fue radicada con el número D-2147. La demanda es admitida, se fija en lista para las intervenciones ciudadanas y se corre traslado al Procurador General para que rinda el concepto de rigor. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe el artículo acusado y se subraya el aparte impugnado.

*LEY 31 DE 1992
(Diciembre 29)*

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

Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(...)

“Artículo 2º. FINES. El Banco de la República a nombre del Estado velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda conforme a las normas previstas en el artículo 373 de la Constitución Política y en la presente ley.

Parágrafo. Para cumplir este objetivo la Junta Directiva del Banco adoptará metas específicas de inflación que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados, utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito”.

III. LA DEMANDA

El actor considera que la expresión acusada viola los artículos 113, 150 ord. 22. 371, 372 y 373 de la Constitución. Según su parecer, el Legislador interpretó erróneamente el sistema de banca central previsto por la Carta, al establecer que el cometido esencial del Banco de la República es mantener la capacidad adquisitiva de la moneda, cuando su finalidad es estimular el desarrollo económico y social.

El demandante argumenta que la Constitución no quiso que la Banca Central “actuara como rueda suelta y aislada del resto de la

economía" por cuanto "la política monetaria debe hacer unidad de propósitos con la política económica general, haciendo propios los fines de esta última". Por ende, la autonomía de la Junta Directiva del Banco pretende que esa entidad no se encuentre obligada a "acatar las decisiones del gobierno sobre las materias de la moneda", por lo cual se trata ante todo, según su parecer, de una "autonomía técnica", pero no de una independencia frente a "los fines de la economía". Por tal razón, el actor considera que la norma acusada vulnera la Carta, pues dispone que el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda sea "el fin del Banco", por lo cual esa entidad debe fijar "metas de inflación cada vez menores a las registradas", con lo cual el "Congreso confundió la autonomía política en sus decisiones con una autonomía inexistente en materia económica general". Según su parecer, la ley ha aislado entonces al Banco del resto de la economía, al obligarlo a fijar "metas de inflación cada vez menores a las registradas", esto es, a una "sustracción paulatina de medios de pago a la economía", que puede afectar el desarrollo general del país. Esto significa, según el actor, que la política económica debe dedicarse "al mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda", sin tomar en "consideración de la situación económica del país, la política económica general formulada y los programas y planes del Estado", lo cual vulnera la Carta, pues "el Constituyente lo que trató fue de hacer del Banco un ente autónomo como se ha expresado, y no otra República".

El demandante explica entonces que la autonomía de la Junta del Banco pretende evi-

tar que "el Gobierno para atender sus necesidades crecientes de gasto público, obtenga un crédito excesivo, o sus planes y programas conlleven aumento exagerado de circulante", lo cual podría generar "inestabilidad monetaria y brotes inflacionarios". Es pues una autonomía administrativa, patrimonial y técnica, para que la Junta, "con independencia científica pueda realizar sus propios cálculos con libertad de escogencia en la utilización de fórmulas econométricas y bases de datos propios o extraños y en la propia formulación de la política monetaria". Por ende, concluye el actor, la Junta del Banco tiene "una autonomía política respecto a otros poderes del Estado" pero no detenta una "independencia funcional del resto de la economía".

El demandante transcribe entonces algunos apartes de los debates en la Asamblea Constituyente sobre la Banca Central, los cuales muestran, según su parecer, que la intención no era hacer absoluto el control de la inflación sino articular la política monetaria con el estímulo al desarrollo, por lo cual considera que la norma acusada desconoce ese mandato constitucional, al señalar que el fin del Banco es mantener a toda costa la capacidad adquisitiva de la moneda. De esa manera, según su parecer, la expresión impugnada también viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra la separación de funciones entre los distintos órganos del Estado, pues desvía al Banco de sus finalidades constitucionales y hace que la colaboración institucional sea imposible, en detrimento del desarrollo económico y social, que es deber del Estado impulsar.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

4.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Teresa de Jesús Martín Méndez, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene para oponerse a la demanda. Según su parecer, la autonomía del Banco de la República “no es absoluta”, y en particular se “encuentra limitada, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 371 de la Constitución Política, por la política económica general, toda vez que las materias en las que tiene injerencia el mencionado órgano estatal, esto es, los cambios internacionales, el crédito y la política monetaria, hacen parte de lo que en el mencionado artículo se denomina política económica general”. Por ende, argumenta la interviniente, la expresión cuestionada “no debe entenderse como si el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, a que se refiere tal artículo, fuera un fin en sí mismo”, por cuanto se trata simplemente de “un medio para que el mismo Estado cumpla con sus finalidades sociales, por medio de su política económica, la que comprende no solamente las materias que son competencia exclusiva o compartida del Banco, sino otras, igualmente importantes, que corresponden a otras autoridades estatales”. Concluye entonces la ciudadana:

“Entendido así el fin del Banco de la República, no resulta muy claro por qué el mismo entraría en contradicción con la política económica general, cuando precisamente el mantenimiento de la moneda sana en una economía, si bien no

es un fin en sí mismo, sí es uno de los mecanismos básicos para que la política económica general pueda justamente ser funcional en relación con las finalidades sociales del Estado.

Desde este punto de vista, lejos de condicionar unilateralmente la política económica general, lo que hace la política monetaria es servir como una herramienta para el logro de las metas macroeconómicas generales en las que está empeñado el Estado colombiano”.

Por último, la interviniente precisa que el cargo del demandante parece dirigirse en realidad contra el parágrafo del artículo 2 de la Ley 31 de 1992, que establece que las metas de inflación fijadas por el Banco deben ser inferiores a las del período precedente, por lo cual solicita que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, el magistrado sustanciador abra “un plazo adicional dentro de este proceso, para que tanto el demandante como los demás ciudadanos, entidades privadas y autoridades estatales conceptúen sobre la constitucionalidad del mencionado Parágrafo, el cual, tiene una relación indudable con la expresión demandada”.

4.2. Intervención del Banco de la República

El ciudadano Néstor Ricardo Chacón Álvarez, en representación del Banco de la República, interviene en el proceso en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, para lo cual comienza por analizar la evolución de la Banca Central en el derecho comparado, y en especial en Alemania y en la Unión

Europea. Según su parecer, este examen muestra que las regulaciones en esta materia buscan proteger la “autonomía del banco central frente al Gobierno”, con un “solo fin: la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda”. El ejemplo más claro es para el actor Alemania, en donde el Banco Federal es autónomo frente al gobierno, aunque ambas autoridades deben coordinar sus políticas, “mediante cooperación y consultas mutuas”. Así, “el Banco debe prestar asesoría en materias monetarias, y brindar información al Gobierno cuando así se lo solicite; a su vez, el Gobierno debe invitar al Presidente del Banco a reuniones sobre aspectos monetarios, y miembros del Gobierno pueden asistir como invitados a las sesiones del Consejo del Banco”.

Ese modelo ha sido implantado también en la Unión Europea e influyó decisivamente en la Constitución de 1991, que elevó a “la categoría de órgano constitucional autónomo al Banco de la República, cuyas funciones pasaron de banco de emisión y de ejecutar las políticas de la Junta Monetaria, a ser el Banco Central del país, con funciones de regulación en materia monetaria, cambiaria y crediticia, además de las tradicionales de ejecutor de estas últimas”. Por ello, argumenta el interviniente, la autonomía del Banco existe para que éste “cumpla con un fin único: velar por la estabilidad de la moneda”. Esto explica la eliminación de otros objetivos que anteriormente “tenía a su cargo el Banco de la República, como fueron los que se buscaban con los fondos financieros, Agropecuario, Industrial, de Promoción de Exportaciones, que incluso antes de la Asamblea Nacional Constituyente ya habían sido trasladados a nuevas entidades”.

El ciudadano concluye entonces al respecto:

“Ese cambio de políticas, que se incorporaron en los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución Política, corresponden, de igual forma, a un cambio en la concepción filosófica y política de un Banco Central, que en caso colombiano, y de muchos otros países, pasa de ser un simple banco de emisión de la moneda, y de ejecutor de las políticas establecidas por el Gobierno, a ser la autoridad nacional en materia monetaria, cambiaria y crediticia, como resultado de la constatación de que las políticas de desarrollo económico y social con inflación monetaria, eran contradictorias y no lograban los fines propuestos. De ahí, que se pasó a un nuevo concepto, y para ello, se siguió el modelo alemán, y las teorías económicas-monetarias que han comprobado fehacientemente, que una moneda sana, o la estabilidad de la moneda de un país, constituye el fundamento de todo el desarrollo de la economía, e inversamente, sin una moneda estable, no se pueden lograr los fines del desarrollo económico y social al afectar justamente todos los aspectos de la economía. Ese nuevo concepto, es el de contar con solo fin: la estabilidad de la moneda. Su estructura, sus funciones, su autonomía, tienden, por tanto, a permitir el logro de ese fin. Es así como se explica la consagración constitucional del Banco de la República, para dar seguridad jurídica al nuevo modelo, puesto que como órgano del Estado a nivel constitucional, su régimen, sus funciones, sus competencias, y su fin no podrán ser mo-

dificados fácilmente, puesto que se requerirá de una reforma constitucional”.

A partir de lo anterior, el ciudadano transcribe amplios apartes de los debates constituyentes en torno a la autonomía de la Banca Central y concluye que es claro que la finalidad de esta reforma era “contar con una moneda sana, y la conveniencia de asignar al Banco Central ese fin primordial o único”. Es obvio, agrega el interviniente, que el Banco de la República debe actuar “en coordinación con la política económica general, ésta última a cargo del Gobierno”, por cuanto “no se trata de una isla, o de un superpoder, sino que debe actuar en el ejercicio de sus funciones para cumplir el fin asignado, en coordinación con la política económica del Gobierno, y bajo el control político del Congreso”. Sin embargo, precisa el ciudadano, “coordinación no es subordinación, tal como lo plantea el actor, sino acercamiento entre dos políticas, para que sean compatibles y no contradictorias”. El ciudadano concluye entonces que la expresión acusada se ajusta a la Carta, mientras que la argumentación del actor según la cual el Banco de la República no tiene un fin específico “desconoce que precisamente se fijó por el Constituyente un fin al Estado colombiano, el de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda, y que para poder cumplirlo lo concretó en cabeza del Banco de la República por ser el órgano del Estado más pertinente, y capacitado para lograrlo”.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano Luis García Echeverría, decano académico de la Facultad de Ciencias Eco-

nómicas y Administrativas de la Universidad Javeriana, interviene en el proceso y en parte apoya los argumentos de la demanda. Según su parecer, la Carta establece que el Estado debe velar por la capacidad adquisitiva de la moneda pero también le atribuye “otras metas económicas, tales como el pleno empleo de los recursos humanos”. Sin embargo, señala el interviniente, mientras que la Constitución asigna al Banco de la República velar por la moneda, “no asigna a ninguna otra institución, con la misma especificidad, velar por las otras metas de la política económica, ni identifica un ente coordinador de las mismas, pues éste entraría en conflicto con la autonomía institucional del Banco de la República”.

El ciudadano señala entonces que en general no es posible “la consecución permanente y simultánea de todas las metas de la política económica”. Así, la búsqueda del pleno empleo puede generar presiones inflacionarias mientras que el “control de la inflación con los instrumentos monetarios trae frecuentemente como consecuencia una desaceleración de la actividad económica, que se traduce en aumentos de las tasas de desempleo”. Por ello, agrega el interviniente, la política económica, incluso en países con banca central autónoma, trata en general de “preservar las dos metas” y puede entonces “pasar de la expansión monetaria a la contracción monetaria, o viceversa, cuando una de las metas se ve seriamente amenazada”. Este manejo es “extremadamente complejo, difícil de garantizar permanentemente, especialmente cuando en una economía mundial muy interconectada, las acciones de política económica de otros países, pueden influir

exógenamente a desestabilizar este delicado equilibrio”.

Este marco conceptual permite al ciudadano analizar específicamente el caso colombiano. Según su parecer, a partir de 1991, “la conducción de la política monetaria se ha dirigido al control de la inflación, en un proceso gradual y con algunas interrupciones, pero bastante consistente, hasta lograr una reducción importante de la misma”. Sin embargo, agrega el interviniente, “es muy probable que parte del costo de este logro, ha sido la pérdida de dinamismo de la economía y su concomitante reducción de capacidad para absorber la fuerza laboral”, aunque es obvio “que muy posiblemente otros factores han incidido negativamente en este fenómeno, tales como la creciente competencia internacional como resultado de la apertura y recientemente los fenómenos internacionales asociados con la crisis asiática que han exigido la defensa de la banda cambiaria e implicado altas tasas de interés”.

Las anteriores consideraciones llevan al interviniente a lo que considera que es la “pregunta de fondo” planteada por la demanda, que es si la Junta del Banco de la República debe, “ante el deterioro de otra meta diferente a la estabilidad de la moneda, tal como la del pleno empleo, cambiar de prioridad e iniciar una política más expansionista, corriendo el riesgo de perder algo de lo logrado en estabilización en los últimos años”. Y su respuesta es la siguiente: el párrafo de la norma acusada ordena a la Junta adoptar “metas específicas de inflación que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados”, con lo cual deja poco

margen a esa institución “para instrumentar políticas que, al otorgarle prioridad a la reducción del desempleo, sobre la reducción de la inflación, por medio de políticas monetarias expansivas, responsablemente garantice una inflación menor en períodos subsecuentes”. Por ello, concluye el ciudadano, ese mandato “pone serios límites a la coordinación de algunas políticas prevista en varias normas constitucionales”.

VI. INTERVENCIÓN EN TORNO A UNA EVENTUAL UNIDAD NORMATIVA

En el curso del examen de la expresión acusada, el magistrado sustanciador constató que era posible que la Corte, en desarrollo de la figura de la unidad normativa, estuviera obligada a pronunciarse sobre la totalidad del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, en la medida en que el cargo del actor y las intervenciones ciudadanas aludían esencialmente al mandato previsto en el párrafo, y según el cual, la Junta del Banco tiene que adoptar “metas específicas de inflación que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados”. Por ello el magistrado decidió, aplicando la doctrina fijada en las sentencias C-298 de 1998 y C-317 de 1998, invitar a las entidades públicas y privadas, y a la ciudadanía en general, para que, si lo deseaban, intervinieran, como impugnadores o defensores, de la citada disposición.

En tal contexto, el ciudadano Mauricio Pérez Salazar, decano de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, defiende la constitucionalidad de la norma acusada. Según su parecer, el actor parte de

la base de que hay “una contradicción entre el objetivo público de reducir la inflación y otros, como el logro de mayores niveles de desarrollo económico y social”. El interviniente considera que ese cargo tiene no sólo “un carácter más económico que jurídico” sino que, además, “desde la perspectiva económica involucra una falacia” ya que, “en el largo plazo, no hay correlación positiva entre tasas de inflación y de crecimiento”. Según su parecer, hoy en día existe un amplio “consenso en cuanto a la naturaleza regresiva de la inflación pues sus costos recaen de manera desproporcionada sobre los más pobres”, lo cual justifica la decisión del Constituyente de 1991 de “fijar como obligación del Estado el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”.

El ciudadano considera que el segundo cargo del actor se relaciona con el alcance de la autonomía de la Junta del Banco de la República y su deber de proteger la estabilidad de la moneda, que parecería impedir la articulación de las decisiones monetarias de la Junta con la política económica del Gobierno. Sin embargo, según el interviniente, esa acusación “pierde de vista la razón de ser de la división de poderes, y en especial el reconocimiento de la necesidad de la existencia de distintos actores e instituciones dentro del Estado que tengan funciones específicas y objetivos que no puedan ser cumplidos por los demás”. Para el ciudadano “tan absurdo sería asignar al Banco de la República la formulación y ejecución de políticas sociales como pedirle al ICBF que hiciera política monetaria”. Además, precisa el interviniente, debido a la escasez de recursos, “es inevitable que se den con-

flictos actuales o eventuales entre varios propósitos de utilidad general”, por lo cual es necesario “fijar prioridades no sólo en abstracto sino mediante la atribución específica de recursos, competencias y autonomías”, tal y como lo hace precisamente la norma impugnada. El interviniente concluye entonces al respecto:

“La fórmula elegida por el legislador es a la vez sabia y sencilla. Se trata de pedirle a la Junta Directiva que baga explícitos los resultados que espera obtener mediante la aplicación de los poderes y recursos que se le han confiado. Es una manera práctica de fijar parámetros para la evaluación de su gestión y un elemento de juicio objetivo para la función de control político que debe ejercer el legislador. La exigencia que la meta de inflación sea más baja que la registrada en el año anterior es lógica, porque la inflación colombiana es inercial y su disminución requiere un cambio gradual pero sostenido en las expectativas de todos los agentes económicos.

Son muchas las autonomías que existen en el interior del Estado colombiano, entre ellas las del poder judicial. Su operación no es cómoda para quienes ven que por ellas se reduce su propio poder o discrecionalidad. Siempre es debatible el uso que se da al poder en tales circunstancias. Pero no debe confundirse la crítica, permanente y sana, de los responsables del poder autónomo en un momento dado con el análisis de la conveniencia del diseño institucional que les confiere esa autonomía.

El Congreso mediante la Ley 31 de 1992 desarrolló de manera coherente las normas de la Constitución de 1991 sobre la Junta Directiva del Banco de la República. Otra cosa es el juicio acerca de los aciertos y fallas del desempeño de quienes la han integrado. Ese es un problema de personas y no de instituciones."

Por su parte, el ciudadano Manuel Ávila Olarte, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, también interviene para defender la constitucionalidad de la norma acusada, aun cuando considera que la Corte debe fijar en parte su sentido constitucionalmente admisible.

El interviniente, con base en lo dicho en varias sentencias de esta Corte Constitucional, considera que el control de la inflación "no debe interpretarse como una finalidad en sí misma, sino como uno de los elementos necesarios, pero no suficientes, para que las políticas económicasociales del Estado puedan ser cumplidas". Esto significa, según su parecer, que "la responsabilidad estatal de propender por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, a través del Banco de la República, no puede ser entendida como aislada respecto del entorno del sistema económico colombiano".

En tal contexto, el ciudadano argumenta que el mandato acusado, según el cual el Banco debe fijar metas de inflación menores a las registradas, debe ser entendido como una "prescripción legislativa de carácter instrumental", por medio de la cual el legislador busca "afrontar de manera directa el problema económico de una tasa de inflación que,

en el caso de la economía colombiana, es alta". Y según su parecer, esa estrategia encuentra sustento constitucional ya que, conforme a la teoría económica y a innumerables estudios empíricos, "la inflación inhibe el crecimiento económico e induce una distribución inequitativa del ingreso". Por ende, señala el interviniente:

"Una mayor credibilidad en la política económica es indispensable para que el objetivo de bajar la inflación pueda cumplirse al menor costo social. En este contexto debe comprenderse la preocupación del legislador por ofrecer un instrumento que ayude a orientar las expectativas de los agentes económicos, para hacer menos traumática la transición de la economía colombiana hacia una inflación más baja.

Este instrumento en lugar de ser una fuente de perturbación económica, es una contribución a la dirección ya señalada de hacer menos doloroso el proceso.

El mecanismo puede entenderse como el deseo del legislador de ofrecer una regla de actuación para las autoridades económicas, bajo el entendido de que las políticas monetarias demasiado discrecionales comportan un sesgo inflacionario como lo ha señalado una buena parte de la literatura reciente. Sin embargo, el mecanismo no elimina completamente la discrecionalidad de la Junta Directiva del Banco de la República, órgano estatal que, dentro de este condicionamiento, impuesto por la ley, puede fijar en coordinación con el Go-

bierno Nacional, la estrategia para efectuar la transición hacia una inflación más baja al menor costo social”.

Para el ciudadano, este mandato, según el cual la Junta debe establecer metas de inflación menores a aquella que se ha registrado, es además razonable, en el contexto de una inflación inercial elevada, por cuanto la ley preserva un margen de discrecionalidad al Banco de la República a fin de que tome en cuenta “el desenvolvimiento real de la economía”. En efecto, señala el ciudadano, la ley no ordena a la Junta que las metas específicas de inflación sean inferiores a las proyectadas con anterioridad por el mismo Banco, sino que sean menores a aquella que se presentó en el año anterior, con lo cual la disposición legal pretende armonizar las proyecciones inflacionarias con el desenvolvimiento efectivo de la economía.

El interviniente considera entonces que el mandato legal acusado se adecua a la Carta debido al actual contexto macroeconómico, que se caracteriza por una inflación alta. Sin embargo, si ésta se reduce considerablemente, entonces “no necesariamente la reducción adicional de la meta de inflación va a garantizar el fin constitucional del mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda en el marco de un crecimiento económico ordenado”. Por ende, ese mandato “se justifica cuando existe una tasa de inflación galopante, pero no necesariamente cuando existe una moderada”, ya que en ese contexto, “el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, puede lograrse a través de variados mecanismos diferentes”. El ciudadano concluye entonces que la reducción

sistemática de las metas de inflación es constitucional, pero debido a que Colombia vive “en el marco de una economía inflacionaria que es galopante”, por lo cual solicita que el párrafo sea declarado exequible, pero de manera condicionada, a fin de armonizar “la voluntad legislativa de reducir una tasa de inflación bastante alta, con el margen de maniobra que debe tener el Banco de la República, para diseñar estrategias que tiendan al mencionado objeto constitucional”.

VII. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, comienza por señalar que si bien el demandante sólo acusa una expresión del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, en realidad “sus argumentos cuestionan la constitucionalidad de la totalidad del contenido del artículo”. La Vista Fiscal invoca entonces la primacía del derecho sustancial y la facultad que tiene la Corte de integrar la proposición jurídica completa, y solicita a esta Corporación que se pronuncie de fondo sobre la totalidad del artículo.

Posteriormente, el Ministerio Público analiza el contenido material del artículo y considera que éste se ajusta a la Carta. Según su parecer, la promoción y consecución del progreso económico social son asuntos que conciernen a todas las instituciones del Estado, por lo cual “las tareas correspondientes, no son atribuidas por la Carta Política a una agencia estatal en particular, como tampoco a una rama u órgano del poder público en

especial". Por tal razón, argumenta el Procurador, "la preservación de una moneda estable está íntimamente vinculada al fin esencial del Estado de promover la prosperidad general, en tanto ella fue concebida por el Constituyente de 1991, como el punto de partida de una economía concebida en la perspectiva del bienestar material de la comunidad".

Con base en lo anterior, el Ministerio Público concluye que el demandante se equivoca cuando aduce que el artículo 2º de la Ley 31 de 1992 confiere "a la Banca Central el manejo global de la economía, sustituyendo en ello a la totalidad del Estado". Según su parecer, esa errónea interpretación surge de una lectura sesgada de la norma acusada, en la medida en que deja de lado la expresión «a nombre del Estado», que ordena precisamente "la articulación que debe existir entre las actividades del Banco y la política económica general". Por ende, señala la Vista Fiscal, "la ley puede radicar en cabeza de uno de los órganos del poder público, una determinada obligación constitucional, en razón de la específica actividad del mismo, sin perder de vista que, como todas las funciones asignadas en la Carta, deben cumplirse en colaboración con los otros órganos y ramas del poder". Así debe, según su criterio, ser interpretada la obligación del Banco de velar por la capacidad adquisitiva de la moneda. Por ello, concluye el Procurador, "el desarrollo económico y social, es tarea del Estado colombiano en su conjunto y no de una agencia estatal en particular", por lo cual las funciones específicas de la Banca Central en relación con la regulación de la moneda, "deben realizarse en coordinación con la política económica general."

VIII. CONCEPTOS DE EXPERTOS

En virtud de que la disposición impugnada incorpora elementos jurídicos y económicos complejos, la Sala Plena de esta Corporación, mediante auto de abril 28 del año en curso, decidió oír la opinión de algunas personas que conocen de cerca el tema objeto de análisis. Para ello, la Corte elevó un cuestionario técnico, el cual no buscaba un concepto jurídico de la constitucionalidad de la norma acusada sino que tenía como objeto una descripción técnica de lo que contiene la disposición *sub iudice*. A continuación se describen los apartes más significativos de los conceptos técnicos recibidos.

8.1. La Corte preguntó si estos expertos consideraban que el Banco de la República debe tener a su cargo, como única finalidad, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. Los economistas Hugo Palacios Mejía, Eduardo Sarmiento Palacio y Antonio José Urdinola contestaron negativamente, como quiera que el crecimiento de la economía, el empleo, la estabilidad cambiaria, la organización del sistema de pagos y servir de "prestamista de última instancia" son también finalidades que no debe abandonar este órgano. De todas maneras, aclaran que la conservación de la moneda sana es el "principal servicio de un Banco Central".

Por su parte, Roberto Junguito y Carlos Ossa Escobar consideran que el control de la inflación es y debe ser el único objetivo del Banco. Así, el doctor Ossa Escobar manifiesta que fue expresa e inequívoca voluntad del Constituyente de 1991 eliminar la multipli-

cidad de los objetivos que anteriormente cumplía del Banco, pues “en la generalidad de los casos no podían lograrse simultáneamente” y se sacrificaba la capacidad adquisitiva de la moneda. Por su parte, el doctor Junguito considera que el control de la estabilidad de precios, como único objetivo del Banco, es lo que explica la autonomía de ese órgano, pues los gobiernos, “con el argumento loable de buscar recuperación rápida de la actividad económica”, tienden a expandir “más allá de lo conveniente la liquidez en la economía traduciéndose ello en un sesgo hacia las presiones inflacionarias”. Así mismo, el doctor Junguito considera que distintos estudios empíricos demuestran que los países con bancos centrales más independientes y que se rigen por un “mandato exclusivo o principal de rebajar la inflación tienden a mostrar índices más bajos de inflación”, sin que esa independencia de los bancos centrales afecte la tasa de crecimiento de las economías.

8.2. Así mismo, la Corte preguntó si las políticas para el logro de la estabilidad de precios podían sacrificar otros objetivos macroeconómicos, y en especial provocar una desaceleración de la economía. El doctor José Antonio Urdinola señala que, en unos casos, puede sacrificarse la balanza de comercio, el gasto público en infraestructura o en servicios sociales, crecimiento de la economía y empleo. El experto Eduardo Sarmiento afirma que de acuerdo con la teoría de la neutralidad del dinero de la Escuela de Chicago, inspiración de la ley del Banco de la República, la política monetaria que contribuye a reducir el nivel de precios no necesariamente afecta variables como la producción

y el empleo. Sin embargo, a su juicio, esta teoría no es válida, pues la evidencia empírica ha demostrado que, en general, “las políticas monetarias restrictivas reducen la inflación y ocasionan caídas en la actividad productiva”, lo cual se evidencia en los últimos años principalmente en las “grandes caídas en la producción y el empleo y el agravamiento del déficit de la balanza de pagos”.

Los expertos Hugo Palacios, Roberto Junguito y Carlos Ossa coinciden en que la política monetaria estricta dirigida al control de la inflación puede tener un “efecto adverso”, esto es que puede conducir a una reducción en el crecimiento económico y en el empleo en el corto plazo, pero que “en el mediano y largo plazo se recuperan los costos mencionados”. En efecto, el doctor Junguito considera que este fenómeno puede presentarse en algunas economías, pero que se ha demostrado que los beneficios de controlar la inflación “medidos en términos del mayor crecimiento económico futuro que se lograría con tasas de inflación inferiores a las que se han registrado en el pasado compensan con creces los costos de desaceleración de la economía que se pueden ocasionar en el corto plazo”. En el mismo sentido, el economista Hugo Palacios afirmó que ciertas políticas económicas que sacrifican la estabilidad de precios “consiguen, a veces, temporalmente, éxitos notables en materia de crecimiento y empleo”, por lo cual, agrega este experto, “si hubiera forma de perseverar en ellas, nadie aconsejaría pensar en la estabilidad de precios”. Sin embargo, según su parecer, la experiencia universal demuestra que “esas políticas no son sostenibles,

porque conducen a déficit fiscales, o a crisis en la balanza de pagos, o a una y otra cosa”.

8.3. La Corte también indagó si en la práctica económica, las políticas de estabilidad de precios pueden ir en contravía de la política económica general. Los economistas Sarmiento y Urdinola consideran que las políticas anti-inflacionarias mal concebidas pueden entrar en contradicción con otros objetivos económicos. En el mismo sentido, el doctor Hugo Palacios afirma que, en razón a que “la política de estabilización de precios puede y debe adelantarse en muchos frentes, es perfectamente posible que lo que algunas autoridades realizan para impulsarla entre en conflicto con las acciones de otras autoridades... aquella política resultará, en la práctica, opuesta a la “política económica general”.

A juicio de los doctores Carlos Ossa y Roberto Junguito, sólo la adecuada coordinación de las políticas económicas a cargo de la Junta y del Gobierno garantiza una armonización de las variables económicas. De todas maneras, el doctor Junguito afirma que la ley colombiana prevé un límite hasta donde va la coordinación, pues aquella se busca “siempre y cuando las decisiones del Emisor no vayan en contra del mandato de defender el poder adquisitivo de la moneda”, como quiera que la ausencia de esa disposición implica la eliminación práctica de la autonomía del Banco, pues impone la “regla de sometimiento a la política económica general que establezca el Gobierno”.

8.4. Finalmente, la Corte preguntó sobre la utilidad que tiene que el Banco Central indi-

que metas anuales de inflación. En general los expertos coincidieron en que este mecanismo es útil pues establece un punto de referencia, a partir del cual se coordinan las políticas macroeconómicas a cargo de la Junta y del Gobierno y que orienta las expectativas de los distintos agentes económicos. Así, según el economista Carlos Ossa, si no existe esa meta de inflación, los agentes carecen de referencia “de lo que será la política monetaria en el futuro y la ausencia de esa información produce incertidumbre que bien puede terminar reflejándose en tasas de interés más altas”. Igualmente, a juicio del doctor Hugo Palacios, el señalamiento de esas metas busca “crear expectativas favorables en la lucha contra la inflación”. En ese mismo sentido, según criterio del doctor Roberto Junguito “el establecimiento de una meta anual explícita de inflación es un mecanismo muy transparente de compromiso del Banco de la República con la sociedad sobre la manera de cumplir su misión”. Por el contrario, el doctor Sarmiento Palacio considera que la práctica colombiana ha demostrado que las metas han reducido la inflación “mediante políticas aisladas y autónomas” del Banco de la República, lo cual ha traído “reducciones marginales de la inflación a cambio de caídas significativas del crecimiento económico y el empleo”.

IX. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia de la Corte e integración de la proposición jurídica acusada

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para

conocer de la constitucionalidad del artículo 2º (parcial) de la Ley 31 de 1992, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una ley de la República.

2. Según varios intervinientes y el Ministerio Público, si bien el demandante acusa formalmente la expresión “Fines” del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, en realidad sus cargos se dirigen contra la totalidad de esa disposición, y en especial contra el mandato contenido en el parágrafo, y según el cual, la Junta Directiva del Banco de la República debe adoptar metas específicas de inflación que sean siempre menores a los últimos resultados registrados. Por ello, estos intervinientes solicitan a la Corte que, en virtud de la figura de la unidad normativa (art. 6º del Decreto 2067 de 1991) y dando aplicación al principio de la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), se pronuncie sobre la totalidad del artículo, y no exclusivamente sobre la expresión señalada por el actor. Entra pues esta Corporación a analizar si procede o no un pronunciamiento de fondo sobre la totalidad del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, a pesar de que el actor formalmente acusó únicamente el encabezado del mismo, que dice “Fines”.

3. En anteriores oportunidades, esta Corte ha precisado que la unidad normativa es excepcional, y por ello sólo procede i) cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o ii) cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano¹. Ahora bien, en el presente caso, es

indudable que realmente los cargos del actor se dirigen, no exclusivamente contra la expresión “fines” sino contra la totalidad del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, y en especial contra su parágrafo, los cuales señalan literalmente:

Artículo 2º. FINES. El Banco de la República a nombre del Estado velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda conforme a las normas previstas en el artículo 373 de la Constitución Política y en la presente ley.

Parágrafo. Para cumplir este objetivo la Junta Directiva del Banco adoptará metas específicas de inflación que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados, utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito”.

Así, como lo muestran los antecedentes de esta sentencia, el demandante considera que esa disposición ha desconocido la finalidad constitucional del Banco de la República y ha desfigurado el sentido de su autonomía, al atribuirle como única finalidad -esto es, como “fin”- la protección de la capacidad adquisitiva de la moneda, mientras que la Carta le atribuye cometidos más amplios, relacionados con el desarrollo económico y social del país. Pues bien, la Corte considera que no puede estudiar sólo la expresión formalmente impugnada, como quiera que la palabra fines carece de sentido propio si no se analiza la totalidad del artículo. En efecto, no sólo el actor sino todos los intervinientes coinciden en entrar al estudio de la

totalidad del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, pues el fundamento de la demanda y el sentido de la norma solamente puede comprenderse cuando se analiza todo su contenido normativo. Por lo tanto, esta Corporación concluye que es necesario que el examen constitucional recaiga sobre toda la disposición.

4. Con todo, podría argumentarse que lo anterior no es válido, y que en realidad el pronunciamiento de la Corte debe ser inhibitorio, debido a que la demanda es inepta. Sin embargo, esa objeción no es de recibo, ya que, debido a la naturaleza pública de la demanda de inconstitucionalidad (CP art. 40 y 242), la Corte no puede exigir en estos juicios constitucionales rigorismos procesales, que terminarían por restringir esta acción exclusivamente a los abogados y a los expertos en derecho. Además, debe recordarse que, debido a la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), los jueces deben en principio evitar los fallos inhibitorios. Por ende, la demanda es inepta cuando resulta realmente imposible determinar un cargo inteligible contra un contenido normativo autónomo. Ahora bien, en el presente caso, si tenemos en cuenta la informalidad de la acción de inconstitucionalidad, la interpretación de la demanda permite comprender qué es exactamente lo que el actor acusa, como lo demuestran las propias intervenciones ciudadanas y el concepto de la Vista Fiscal, que no tuvieron ninguna dificultad en comprender el alcance de las acusaciones de la demanda. Por ende, y teniendo en cuenta la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), la Corte se pronunciará sobre la totalidad del artículo 2º de la Ley 31 de 1992.

El asunto material bajo revisión

5. Como ya se señaló, el actor considera que la norma demandada, al imponer a la Junta del Banco de la República como tarea exclusiva la protección de la capacidad adquisitiva de la moneda, desconoce las funciones constitucionales y el significado de la autonomía que la Carta atribuyó a esa institución, ya que, según su parecer, la Banca Central no puede ser indiferente a los objetivos de desarrollo económico y social. Algunos de los intervinientes y de los expertos consultados acogen parcialmente la postura del actor, pues consideran que la norma demandada, al señalar que la Junta del Banco de la República debe adoptar metas específicas de inflación que sean siempre menores a los últimos resultados registrados, obstaculiza gravemente la articulación entre la política monetaria y la política económica general. Según su parecer, en determinadas coyunturas, la reducción obligatoria de la inflación puede afectar gravemente la consecución de otros objetivos de la política económica, que tienen también raigambre constitucional, como es el logro del pleno empleo.

Por el contrario, otros intervinientes, la Vista Fiscal y algunos de los expertos consultados consideran que el artículo acusado se ajusta a la Carta. Según su argumentación, la primera parte de la norma acusada se limita a reproducir la función constitucional propia del Banco de la República de preservar la moneda sana, y si bien las decisiones monetarias deben articularse con la política económica general, sin embargo, la propia Carta confiere al Banco autonomía para el manejo de la moneda, a fin de preservar su poder adquisitivo. Estos intervinientes con-

sideran que el otro contenido normativo, a saber el parágrafo, también es constitucional ya que simplemente establece mecanismos instrumentales para mantener la estabilidad en los precios. Según su parecer, el mandato según el cual el Banco debe establecer objetivos de inflación que sean menores a los últimos registrados es razonable para reducir las expectativas inflacionarias y las correspondientes presiones al alza de los precios, ya que en Colombia la inflación es no sólo alta sino también inercial. Con todo, uno de los intervinientes considera que la Corte debe condicionar el alcance de ese inciso, ya que si las actuales condiciones económicas varían sustantivamente, la norma podría tornarse inconstitucional por cuanto, más allá de un cierto límite, la obligación de reducir los precios a toda costa puede afectar otros objetivos económicos de raigambre constitucional.

6. Como vemos, la presente demanda plantea dos interrogantes, que remiten a su vez a varios temas con relevancia constitucional. Así, en primer término, debe esta Corporación examinar si la finalidad única de la Junta del Banco de la República es preservar la capacidad adquisitiva de la moneda o si, por el contrario, esa entidad debe también tomar en consideración en sus decisiones otros objetivos económicos. En segundo término, y directamente ligado a lo anterior, debe la Corte determinar si la ley puede o no ordenar que el Banco de la República señale todos los años metas de inflación que sean siempre menores a las últimas registradas, o si tal mandato desconoce el diseño que la Carta establece para la Banca Central. Para responder a esos interrogantes, la Corte co-

menzará por estudiar la importancia constitucional que tiene la lucha contra la inflación y su relación con la autonomía del Banco de la República. Este examen permitirá elucidar el alcance del deber constitucional atribuido a la Junta del Banco de la República de preservar el poder adquisitivo de la moneda (CP art. 371) y su relación con otros objetivos de la política económica que son centrales en un Estado social de derecho (CP art. 1º), como son la búsqueda del pleno empleo y la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo (CP art. 334). Estos análisis mostrarán entonces la importancia trascendental del mandato según el cual, las funciones del Banco de la República deben ser ejercidas en coordinación con la política económica general (CP art. 371), todo lo cual permitirá precisar el papel que tiene la ley en la definición y regulación de las funciones de la Banca Central. Con tales criterios, podrá entonces la Corte examinar en concreto la constitucionalidad de la disposición acusada.

Preservación de la moneda sana y autonomía del Banco de la República

7. En una economía de mercado como la colombiana (CP art. 333), la preservación de la capacidad adquisitiva de la moneda es una meta trascendental de la política económica estatal, por cuanto la inflación no sólo afecta el crecimiento y el desarrollo económicos sino que tiene también efectos sociales regresivos. Así, desde el punto de vista estrictamente económico, en el largo plazo, la inflación genera distorsiones y desequilibrios que obstaculizan la asignación eficiente de los bienes y servicios, por cuanto altera los

precios relativos entre las mercancías y acrecienta los costos de transacción, con lo cual retarda el crecimiento y produce desconfianza en los mercados. Y desde el punto de vista social, la inestabilidad en los precios tiene un impacto negativo en toda la sociedad, pero en especial en los sectores más vulnerables de la población, por cuanto reduce su ingreso real, por lo cual la inflación se ha convertido, tal y como se afirma recurrentemente, en uno de los “impuestos” más regresivos².

Estos efectos dañinos de la inflación llevaron a la Asamblea Constituyente a consagrar expresamente que es un deber del Estado el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (CP art. 373). La preservación de la estabilidad de los precios constituye entonces “de manera simultánea un derecho de los ciudadanos y un deber del Estado”³. Nadie puede entonces dudar de la importancia trascendental que tiene en el régimen constitucional colombiano la lucha contra la inflación.

8. La búsqueda de la estabilidad en los precios se encuentra indisolublemente ligada a la naturaleza, las funciones y la autonomía del Banco de la República, puesto que la Carta no sólo señala que es básicamente por medio de esta institución que el Estado busca preservar la capacidad adquisitiva de la moneda sino que es precisamente para lograr tal cometido que la Constitución la dota de un importante grado de autonomía (CP art. 371). Esto significa que la autonomía del Banco de la República, y de su órgano rector, la Junta Directiva, no es casual, sino que constituye un elemento esencial de su configuración constitucional, por cuanto fue con-

siderada en la Asamblea Constituyente como un medio indispensable para lograr una mayor estabilidad en los precios⁴.

La idea básica que subyace a este enfoque en favor de la independencia de la Banca Central es que la política monetaria debe estar radicada en un órgano que no dependa directamente del Ejecutivo, a fin de que la autoridad monetaria esté libre de las presiones políticas y electorales que podrían llevarla a realizar de forma recurrente políticas monetarias muy laxas. Según estas perspectivas⁵, en el corto plazo, una política monetaria expansiva en épocas de recesión puede ser benéfica para los gobiernos, ya que no sólo puede reactivar temporalmente la economía sino que le permite postergar ciertos ajustes económicos, sobre todo en materia fiscal, los cuales pueden ser necesarios para la estabilidad en los precios. Sin embargo, esos ajustes suelen ser también políticamente poco atractivos y los gobiernos acostumbra a ser reticentes a realizarlos, debido a que en el corto plazo tienen costos sociales, mientras que sus beneficios sólo se manifiestan en el mediano y largo plazo. Los gobiernos tendrían entonces un sesgo inflacionario, por lo cual, la solución institucional que se plantea para preservar la capacidad adquisitiva de la moneda es sustraer al Ejecutivo toda capacidad de crear moneda y radicar el manejo monetario en una institución autónoma, que tenga una perspectiva de más largo plazo, y cuya responsabilidad esencial sea lograr la estabilidad en los precios. Es el banco central, que precisamente al no estar condicionado por las dinámicas electorales, pues sus miembros no son electos, puede tomar aquellas decisiones que son necesarias para

evitar la depreciación de la moneda, pero que pueden ser muy impopulares. Según los defensores de estas soluciones institucionales, un banco central independiente es entonces esencial para efectos de controlar la inflación, como quiera que la experiencia habría demostrado que “los países que han optado por sistemas de banca central autónoma, muestran resultados altamente satisfactorios en cuanto a la estabilidad de sus monedas”⁶, sin que esa independencia tenga efectos negativos sobre el crecimiento. Por ello, según la sugestiva expresión de algunos analistas, en la medida en que un banco central independiente reduce la inflación -lo cual es deseable- sin afectar el crecimiento -es decir, sin un costo aparente-, entonces tener un banco central es como obtener un almuerzo gratis⁷.

9. Este enfoque en favor de una banca central independiente, que ejerza funciones de autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, y que tenga como finalidad única combatir la inflación, si bien es dominante, no genera consenso entre los analistas económicos y políticos. Así, según sus críticos⁸, en primer término, no son empíricamente evidentes los beneficios económicos de una banca central independiente, pues no es claro que realmente ese diseño institucional haya sido el elemento decisivo en la estabilidad de los precios que muestran muchos países. Otros factores, como la presencia de un sistema financiero amplio y sólido, así como la existencia de fuertes consensos sociales en contra de la inflación, podrían tener más peso, de suerte que algunos académicos consideran que la efectividad del Banco Federal Alemán en la lucha contra la inflación no reside tan-

to en su independencia sino en el hecho de que la sociedad alemana está dispuesta a aceptar muchos sacrificios para alcanzar la estabilidad de los precios, por cuanto en la conciencia colectiva de esa nación todavía pesan mucho las dramáticas consecuencias de la hiperinflación de los años veinte. Igualmente, según estos críticos, tampoco es claro que la independencia de los bancos centrales no tenga efectos negativos sobre el crecimiento, por cuanto algunos estudios han mostrado que, en épocas de recesión, la caída del producto nacional suele ser mayor en aquellos países que tienen bancos centrales más independientes. Finalmente, y tal vez más importante, estos críticos consideran que una independencia excesiva de estos bancos tiene costos muy importantes en términos democráticos puesto que sustrae de la dinámica democrática decisiones que afectan profundamente la vida cotidiana de las personas.

10. Es dentro del contexto de estos debates teóricos que la Asamblea Constituyente definió la estructura constitucional de la Banca Central. Así, es claro que en el proceso constituyente dominaron las perspectivas en favor de la independencia del Banco de la República, lo cual explica no sólo que se le haya conferido autonomía sino que, además, se le haya atribuido como cometido básico la preservación del poder adquisitivo de la moneda (CP arts. 371 a 373). El Banco de la República, cuya Junta Directiva es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia (CP art. 372), no pertenece entonces a ninguna de las ramas clásicas del poder sino que es una institución autónoma frente a ellas (CP art. 113). Es pues, una Banca Central autónoma que

debe luchar contra la inflación (CP art. 373). Sin embargo, es indudable que también en el debate constituyente se tuvieron en cuenta algunas de las objeciones de quienes criticaban la propuesta de establecer un banco central totalmente independiente, que tuviera como objetivo exclusivo mantener la estabilidad de los precios. Así, en la Plenaria del 17 de mayo de 1991, uno de los delegatarios que directamente participó en las sub-comisiones encargadas de la discusión y redacción de estas disposiciones constitucionales, señaló al respecto:

“El artículo que nosotros traemos a consideración de la Plenaria fue objeto de un concienzudo análisis, y lo que aquí se propone es el resultado de una discusión muy amplia en la cual, como se mencionó también por parte de algunos Constituyentes, se logra un equilibrio entre distintas posiciones sobre este tema tan importante para el manejo de la política económica. Lo que nosotros pretendimos, señor Presidente y señores Constituyentes, fue básicamente dotar al Banco de la República de la autonomía necesaria para que pudiese ejercer en coordinación con la política económica del Gobierno de una manera independiente la regulación de la moneda, el crédito y los cambios internacionales. Nosotros nunca tuvimos en mente proponerle a la Asamblea un esquema con una total autonomía del Banco de la República, a la usanza de otros países como Chile, como Alemania, como los Estados Unidos o como Suiza (...). Yo creo que en el articulado queda muy claro que la autonomía del Banco de la

República no es total, y que el Banco de la República no va a estar subordinado al Gobierno, como tampoco el Gobierno va a estar subordinado al Banco⁹”.

La Carta establece entonces una regulación intermedia, fruto de la búsqueda de un consenso entre estas distintas perspectivas¹⁰, de suerte que si bien se impuso la tendencia en favor de reconocer autonomía de la Banca Central, y que ésta tenga como cometido básico preservar la capacidad adquisitiva de la moneda, sin embargo, se incorporaron aspectos muy importantes de los críticos de este modelo, lo cual explica la peculiaridad del diseño constitucional colombiano. Entra pues la Corte a explicar estas especificidades.

Límites de la autonomía del Banco de la República: la ley, la coordinación con la política económica general y el cumplimiento de los objetivos de la intervención económica del Estado y de sus deberes sociales.

11. De acuerdo con el artículo 371 de la Constitución, el Banco de la República es una entidad estatal que goza de autonomía para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, ello “no significa ausencia de controles”¹¹, ni se trata de una “independencia absoluta”¹², “ni puede ser entendida como si el Constituyente lo hubiere exonerado de todo punto de contacto con el Estado y concebido como una isla ubicada por fuera de los ámbitos constitucionales de actuación de sus órganos y autoridades”¹³. Por consiguiente, la autonomía presupuestal, técnica y administrativa (CP art. 372) de la Banca Central no corresponde al ejercicio de una sobera-

nía monetaria, pues la autonomía se concreta en una garantía para efectos del cumplimiento efectivo de las funciones que le fueron asignadas. Así las cosas, la autonomía constitucionalmente atribuida a la Junta del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia “no es absoluta sino relativa, en el sentido de que debe ejercerse dentro de los términos de la Constitución y de la ley”¹⁴. La Carta consagra entonces límites formales y materiales a la actividad autónoma del Banco para controlar la inflación, que la Corte entra a estudiar.

12. De un lado, desde el punto de vista formal, y como se verá más en detalle posteriormente en esta sentencia¹⁵, el Banco debe ejercer sus funciones dentro de los marcos señalados por el Legislador, pues sus actividades no escapan al principio de legalidad. En particular, es un límite formal de la autonomía del Banco de la República en el ejercicio de su obligación de controlar la inflación, la subordinación al Plan de Desarrollo, pues como esta Corporación ya lo dijo, “los alcances de la independencia del Banco de la República no llegan hasta el punto de que sus decisiones puedan adoptarse al margen de las estrategias y orientaciones generales de la política económica incorporadas fundamentalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, porque si bien el Banco no es un órgano del ejecutivo, es de todas maneras, un organismo del Estado”¹⁶.

13. De otro lado, desde el punto de vista material, la autonomía del Banco de la República se encuentra limitada por la obligación constitucional que tiene esta institución de coordinar sus funciones con las otras au-

toridades, a fin de que el Estado colombiano cumpla los fines previstos por la Carta. Así, es evidente que el artículo 113 de la Constitución, según el cual los diferentes órganos del Estado ejercen separadamente sus funciones “pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”, se aplica a la Junta Directiva del Banco de la República por cuanto esta entidad es un órgano del Estado, tal y como esta Corte ya lo ha indicado¹⁷.

14. Este deber de colaboración, dentro del obvio respeto de la autonomía propia de la Banca Central, es aún más claro, si se tiene en cuenta que específicamente las normas que diseñan la estructura y cometidos de esa entidad establecen inequívocamente que todas sus funciones “se ejercerán en coordinación con la política económica general” (CP art. 371). Esto quiere decir que si bien el encargo constitucional del Banco de la República de salvaguardar la estabilidad monetaria no está supeditado a criterios y órdenes gubernamentales, las estrategias y decisiones de la autoridad monetaria deben buscar ser consistentes con las políticas fiscal, salarial y de empleo, a cargo del Gobierno, a efectos de mantener el equilibrio y dinamismo de la economía.

15. La Corte destaca que la incorporación de ese mandato de coordinación no fue un aspecto inadvertido o marginal del diseño de la Banca Central sino que representa uno de los elementos más importantes del debate constituyente sobre la materia, como lo demuestra el análisis de los antecedentes de estas disposiciones. Así, el texto inicialmente propuesto por una subcomisión, que rin-

dió ponencia sobre la Banca Central ante la Comisión Quinta, no preveía que las funciones del Banco de la República debían ejercerse en coordinación con la política económica general, cuya responsabilidad básica compete al Gobierno¹⁸. Ese vacío fue entonces severamente criticado por varios constituyentes, que consideraron que de esa manera se fracturaba la política macroeconómica, y el Banco de la República podía convertirse en una rueda suelta, lo cual era particularmente grave, si se tenía en cuenta que esa entidad no iba a ser sólo autoridad monetaria y crediticia, que es lo usual en otros ordenamientos jurídicos, sino también autoridad cambiaria, por lo cual el impacto económico de sus decisiones iba a ser muy considerable¹⁹. Por ende, y debido a tales objeciones, la Comisión Quinta decidió incorporar expresamente el texto según el cual, todas las funciones del Banco “se ejercerán en coordinación con el resto de la política económica”²⁰.

Los debates posteriores en las plenarias confirman la importancia que la Asamblea Constituyente confirió a ese mandato de coordinación. Así, en la ponencia para primer debate en la plenaria, los Constituyentes precisaron que “la tarea fundamental del Banco será asegurar la estabilidad del dinero”, pero que “en todo caso, deberá existir un alto grado de coordinación entre los distintos órganos ejecutores de la política económica”²¹, para lo cual precisamente se decidió que la Junta Directiva estuviera presidida por el Ministro de Hacienda, a fin de lograr “una estrecha coordinación entre el manejo de la política monetaria y el manejo de la política fiscal”²². Estos criterios fueron reiterados en la ponencia para el segundo

debate en la plenaria, la cual precisa que “la Carta consagra la autonomía del Banco pero no su independencia”, lo cual se manifiesta “en la circunstancia de que todas esas funciones deberán ejercerse en coordinación con la política económica general del Gobierno y en la manera como es integrada su Junta Directiva de siete miembros, presidida por el Ministro de Hacienda”²³.

Además, durante estos debates en la plenaria, varios constituyentes insistieron nuevamente en la trascendencia de este mandato de coordinación, por lo cual incluso abogaron por una reforma parcial de la norma inicialmente aprobada en la Comisión Quinta. Según su parecer, el texto que indicaba que todas las funciones del Banco se “ejercerán en coordinación con el resto de la política económica” generaba equívocos, por cuanto daba a entender que la política económica estaba dividida: de un lado, la política monetaria, crediticia y cambiaria, que era autónomamente decidida por el Banco, y de otro lado, “el resto” de la política económica, cuya definición competía a los órganos democráticamente electos, y en especial al Gobierno. Por ende, estos Constituyentes propusieron que la expresión “el resto de” debía ser suprimida a fin de mostrar que la política económica estatal debería ser unitaria y coherente, a pesar de la autonomía y funciones del Banco para preservar la estabilidad de los precios²⁴. La plenaria aceptó ese cambio, y aprobó el texto vigente, según el cual todas las funciones del Banco “se ejercerán en coordinación con la política económica general”.

16. El explícito texto del artículo 371 de la Carta, así como el examen de los debates

constituyentes de esta disposición permiten entonces concluir que ese mandato de coordinación representa uno de los elementos esenciales del diseño constitucional del Banco de la República, a tal punto que tiene la misma importancia que la consagración de la autonomía de esa entidad. Es más, el anterior estudio demuestra que la Asamblea Constituyente, para mantener la estabilidad en los precios, estableció un Banco de la República autónomo, pero siempre y cuando existiera también la obligación de que hubiera una coordinación entre las decisiones monetarias, crediticias y cambiarias, a cargo del Banco, con la política económica general, cuya orientación corresponde a los órganos políticos.

17. Este mandato de coordinación es fundamental pues significa que el Banco de la República no puede desarrollar una política monetaria, crediticia y cambiaria que sea indiferente respecto del manejo de otras directrices y tareas a cargo de otras autoridades económicas, y en especial del Gobierno. En efecto, el fundamento teórico para que se haya incorporado la exigencia de coordinación es la alta interrelación de los sistemas económicos, que explica que el manejo de una variable económica puede afectar sensiblemente a otras, de manera negativa o positiva. Así, las decisiones monetarias, que corresponden al Banco, pueden tener efectos muy importantes sobre el empleo y el crecimiento económico, en especial en el corto plazo, mientras que, la política fiscal, que corresponde esencialmente al Gobierno, puede a su vez tener una gran influencia sobre la estabilidad en los precios. A su vez, la tasa de cambio, que se encuentra fuer-

temente influida por las decisiones del Banco, como autoridad cambiaria que es, constituye una variable estratégica, no sólo en relación con los fenómenos monetarios y la inflación, sino que tiene también un influjo decisivo sobre las estrategias de desarrollo, y en especial sobre la evolución de la balanza comercial y de la dinámica de endeudamiento externo. Así, una sobrevaluación de la moneda disminuye la competitividad de las exportaciones, estimula las importaciones y favorece a quienes se encuentran endeudados en divisas, mientras que las devaluaciones tienen el efecto contrario: favorecen las exportaciones, desestiman las importaciones y hacen más gravosas las deudas en divisas. Finalmente, el nivel de la tasa de interés, que se ve fuertemente condicionado por las decisiones de la Junta del Banco de la República, tiene también efectos muy importantes sobre las dinámicas de inversión, por lo cual su impacto sobre el crecimiento y el empleo es también considerable.

Ahora bien, conforme a la Constitución, la política económica general del Estado no puede ser indiferente frente a los problemas de desempleo o de pobreza, pues la intervención del Estado en la economía no busca exclusivamente la estabilidad en los precios sino que persigue finalidades mucho más amplias. Así, el artículo 334 de la Carta es explícito en indicar que la dirección de la economía, que corresponde al Estado, pretende “racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”. Y, en particular, esa norma cons-

titucional precisa que el Estado debe, en especial, intervenir “para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”. Este mandato se ve complementado por el artículo 54 que precisa que el Estado debe propiciar “la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”. Todo esto significa que la Constitución no es neutra frente al problema del empleo y el desarrollo pues ordena que el Estado debe activamente promoverlos, tal y como esta Corte ya lo ha señalado²⁵. Nótese además, que ese mandato se predica no sólo del Gobierno y del Legislativo sino del Estado, esto es, tal y como esta Corte ya lo ha indicado, de todas las autoridades públicas²⁶.

Por ende, en la medida en que i) las decisiones de la Junta del Banco tienen impactos indudables sobre el empleo y el crecimiento, y ii) esta institución es una autoridad estatal cuyas funciones iii) además deben ejercerse “en coordinación con la política económica general”, resulta indudable que la Junta del Banco de la República, si bien tiene como finalidad básica preservar el poder adquisitivo de la moneda (CP art. 373), no puede sin embargo, ser indiferente a los resultados de sus decisiones sobre el empleo y el crecimiento, que explícitamente debe tomar en consideración. Esto significa que la autonomía del Banco de la República para tomar decisiones dirigidas a velar por la estabilidad de precios también se encuentra limitada por el deber de dar cumplimiento a las finalidades constitucionales de la intervención del Estado en la econo-

mía (CP arts. 54 y 334). Una interpretación sistemática de la Carta impone entonces la armonización de los artículos 334 y 373 superiores, como quiera que la salvaguarda de la capacidad adquisitiva de la moneda no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para hacer efectivos los fines del Estado. Por ende, para la Corte es claro que nuestra Constitución no es neutra frente a variables económicas que pueden resultar comprometidas negativamente con determinadas políticas monetarias, tales como el empleo y el crecimiento, pues de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución, estos son fines de la intervención estatal en la economía que comprometen a todos los integrantes del Estado en todo momento histórico.

18. Como es obvio, el mandato de coordinación con la política económica general que recae sobre el Banco del República tiene una contrapartida, y es la siguiente: las otras autoridades económicas, y en especial el Gobierno, en ejercicio de sus funciones, tampoco pueden ser indiferentes frente a la defensa del poder adquisitivo de la moneda. En efecto, la Carta radica primariamente la función de conservar la estabilidad en los precios en el Banco de la República, pero no se trata de una responsabilidad exclusiva de esa entidad sino que corresponde a todo el Estado (CP art. 373). En otras palabras, el deber de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda no sólo se predica de la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, esto es de la Junta del Banco de la República, sino también de quienes tienen responsabilidades en la formulación y ejecución de la política económica general del país.

Por lo tanto, la coordinación de las funciones a cargo del Ejecutivo y del Banco, no debe entenderse como la imposición de una colaboración con determinada política económica de un gobierno, sino como la búsqueda de coherencia y cooperación entre las autoridades económicas en el desarrollo de la política económica del Estado, tal y como lo indicaron con precisión los Constituyentes. Así, el informe ponencia respectivo explica que esta coordinación entre la política fiscal y la monetaria no significa que la primera esté subordinada a la segunda, ni viceversa “sino que ambas deben orientarse en forma armónica a regular la actividad económica del país con una misma finalidad. El Banco debe tomar en cuenta la política fiscal y el Gobierno debe tener en cuenta la política monetaria²⁷”.

19. Finalmente, la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho (CP art. 1º) también limita la autonomía del Banco de la República en su lucha contra la inflación, ya que indica que esa autoridad no puede ser tampoco indiferente con la realización de los fines sociales del Estado. Por ende, el Banco de la República no puede ignorar el impacto social de sus decisiones ya que la Constitución de 1991 señaló las premisas axiológicas para la reorientación del Estado Colombiano en todos los órdenes; por ello trazó los lineamientos del orden económico y social que estimó deseable y, en algunos casos, llegó a señalar directrices imperativas para la política económica. No es entonces, gratuito que, también en el ámbito de lo económico, la Constitución haya indicado derroteros de obligatoria observancia para que la acción estatal inequí-

vocamente se encauce hacia el desarrollo, gracias al compromiso del Constituyente con la construcción de un orden económico y social cada día menos desigual y más justo. Esto significa que la Constitución de 1991 no es «un texto neutro que permita la aplicación de cualquier modelo económico, pues las instancias de decisión política deben de una parte respetar los límites impuestos por el conjunto de derechos, y de otra, operar conforme a los valores y principios rectores que la Carta consagra, así como procurar la plena realización de los derechos fundamentales»²⁸ En otros términos, es imperativo que el Estado, a través de sus órganos, propenda porque las autoridades cumplan funciones esencialmente inherentes a la idea de justicia y de equidad social. Por ello, desde sus primeras decisiones, esta Corte había señalado al respecto:

“La Constitución de 1991, norma de normas en nuestro sistema jurídico, instituye el Estado Social de Derecho y hace suyo el valor de la solidaridad. Esta nueva forma de Estado, elevada a principio de comportamiento del poder público colombiano tiene como característica esencial en el plano económico la de legitimarlo para intervenir en las relaciones privadas de producción, a través de una política fundada en el principio de solidaridad y en el papel redistributivo del Estado.

Dentro de este contexto y acompañada del principio de solidaridad, la libertad económica se entiende, no como el “dejar hacer dejar pasar”, propio del Estado liberal clásico, sino como la pro-

moción de las condiciones sociales y económicas básicas para el desarrollo autónomo de la persona.

El Estado Social de Derecho no hace caso omiso de la falta de libertad que causa la miseria. Pero el nuevo concepto de libertad, no es simplemente formal; reivindica la posibilidad real de desarrollar actividades económicas libremente escogidas y autoriza al Estado para intervenir y crear las condiciones necesarias.

Es bajo esta nueva concepción que se legitiman importantes instrumentos de intervención, tanto para la búsqueda de eficacia como de equidad. El papel del mercado como instrumento de asignación de recursos se concilia con el papel económico, político y social del Estado redistribuidor de recursos. Si damos, como lo quiere la Carta, valor jurídico a los principios constitucionales, no puede ser otra la interpretación del Estado colombiano actual. En este sentido, la tarea de los poderes públicos es la de generar una sociedad más justa y solidaria²⁹.

Por consiguiente, para esta Corte también es claro que la efectividad del Estado Social de Derecho, y la búsqueda de la justicia social, que se consigue mediante el progreso y el desarrollo, entendido como el mejoramiento de la calidad de vida y la democratización de las oportunidades de disfrute de los beneficios del progreso y de la prosperidad general, son imperativos para todas las autoridades, y no vinculan solamente al Gobierno o al Legislador, sino a todos los desti-

natarios de la norma superior. En este orden de ideas, el desarrollo de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, constitucionalmente asignadas a la Junta del Banco de la República, también se vinculan por los principios constitucionales y por la efectividad del Estado Social de Derecho, lo cual incluye la aplicación progresiva de los derechos sociales, como deber del Estado.

El control de la inflación como finalidad básica del Banco de la República, los otros objetivos de la política económica y la norma acusada.

20. El examen precedente permite concluir que la Constitución no escogió ninguno de los dos modelos extremos de Banca Central, a saber, aquel en que el Banco es una institución totalmente subordinada al Gobierno y que persigue simultáneamente múltiples finalidades (estabilidad monetaria, fomento de determinadas industrias, etc.), tal y como lo fue el Banco de la República en los años sesenta, ni aquel en donde, por el contrario, la Banca Central es totalmente independiente en sus decisiones y tiene exclusivamente la finalidad de controlar la inflación, sin que deba tomar en consideración otros objetivos. La Carta de 1991 optó por una regulación intermedia, pues si bien la finalidad esencial del Banco es proteger la capacidad adquisitiva de la moneda, por lo cual esa institución no desarrolla específicamente actividades de fomento, lo cierto es que la Junta no puede ser indiferente a los otros objetivos de la política económica. La peculiaridad del diseño constitucional colombiano puede entonces resumirse así: si bien la Junta del Banco de la República es autónoma y

tiene como finalidad básica preservar la moneda sana (CP arts. 371 y 373), sin embargo, esta autonomía tiene límites formales -su sujeción a la ley (CP art. 150 ords. 13, 19 y 22 y art. 372)- y materiales: sus funciones deben ejercerse en coordinación con la política económica general (CP arts. 113 y 371) y sus actuaciones, como las de los demás órganos del Estado, deben propender a la realización de los valores del Estado Social de Derecho (CP arts. 1º y 2º) y a la materialización de los fines propios de la intervención del Estado en la economía (CP art. 334). Esto significa que si bien la finalidad primaria de la actividad del Banco es la estabilidad de los precios, sin embargo, esa institución no puede ser indiferente a otros objetivos de política económica de raigambre constitucional, como pueden ser la búsqueda del pleno empleo o la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo (CP art. 334).

21. Con los anteriores criterios, entra la Corte a examinar el primer interrogante que surge del artículo 2º de la Ley 31 de 1992. Así, el primer inciso de la norma acusada se limita a reproducir la idea de que el Estado ampara la estabilidad monetaria, por intermedio del Banco de la República, cuya Junta Directiva goza entonces de autonomía para tal efecto. Sin embargo, podría argumentarse que, como lo sugiere el actor, ese inciso debe ser retirado del ordenamiento jurídico, por cuanto impone al Banco un único objetivo, a saber, preservar a toda costa la estabilidad monetaria, mientras que la Carta le señala unas finalidades más amplias, puesto que la Junta no puede ser indiferente a la protección del pleno empleo, ni al desarrollo económico en general.

22. La Corte comparte parcialmente el argumento del demandante, pero no la conclusión que éste deriva sobre la inconstitucionalidad total de ese primer inciso, y en especial de la expresión “fines”. Así, es cierto que la Constitución señala que el Banco tiene como finalidad esencial preservar la capacidad adquisitiva de la moneda (CP art. 371). Sin embargo, el demandante acierta en indicar que esto no significa que la Carta haya asumido un modelo de Banca Central con finalidad única, esto es, un modelo en el cual la autoridad monetaria debe preocuparse exclusivamente por la estabilidad monetaria, sin tomar en consideración otros objetivos económicos. En efecto, si el Banco de la República tuviera exclusivamente la función de controlar la inflación, entonces carecería de todo sentido normativo la expresión según la cual la Junta debe ejercer sus funciones en coordinación con la política económica general, puesto que la autoridad monetaria debería preocuparse únicamente de la protección del poder adquisitivo de la moneda. Pero eso no es así, porque la Carta expresamente ordena a la Junta que coordine el desarrollo de sus funciones con la política económica general, e implícitamente establece que el Banco, como cualquier autoridad estatal, desarrolle los principios y valores del Estado Social de Derecho y haga efectivos los fines de intervención del Estado en la economía.

El actor tiene entonces razón en indicar que la finalidad del Banco no es exclusivamente luchar contra la inflación. Esa es la función básica del Banco, pero la Junta no puede ser indiferente a los otros objetivos económicos, pues sus decisiones deben coordinarse con

la política económica general y desarrollar el contenido social del Estado colombiano. Esa conclusión no implica empero la inexequibilidad total de la expresión acusada, ni del primer inciso del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, ya que éste señala únicamente que el Banco vela por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, lo cual es obviamente constitucional.

23. Con todo, es cierto que una interpretación puramente exegética de ese inciso puede sugerir que la única finalidad que debe tomar en cuenta la Junta del Banco en sus decisiones es preservar la estabilidad en los precios. En efecto, esa disposición dice que el “Banco de la República a nombre del Estado velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda *conforme a las normas previstas en el artículo 373 de la Constitución Política y en la presente ley* (cursivas no originales)”. El tenor literal del texto legal acusado sugiere entonces que la única disposición constitucional relevante para establecer la finalidad de la Banca Central es el artículo 373, que establece el deber estatal de preservar el poder adquisitivo de la moneda. Por ende, podría concluirse que la estabilidad en los precios es el único factor que debe tomar en consideración la Junta del Banco al tomar sus decisiones, lo cual, como se ha visto largamente en esta sentencia, no se adecua a la Carta, pues el artículo 373 superior no puede ser interpretado aisladamente sino a la luz del contenido social del Estado colombiano (CP art. 1º) y teniendo en cuenta las finalidades de la intervención estatal en la economía (CP art. 334), por cuanto la Constitución es explícita en señalar que todas las funciones del Ban-

co deben ejercerse en coordinación con la política económica general (CP art. 371). Por consiguiente, en la medida en que el primer inciso del artículo 2 de la Ley 31 de 1992 admite una interpretación literal inconstitucional, es necesario que esta Corporación condicione su alcance. Esa disposición será entonces declarada exequible, pero en el entendido de que la actividad del Banco para mantener la capacidad adquisitiva de la moneda debe ejercerse en coordinación con la política económica general, lo cual implica que la Junta no puede ser indiferente a los otros objetivos de desarrollo económico y social previstos por la Carta.

La inconstitucionalidad del mandato que ordena adoptar metas de inflación inferiores a las registradas

24. El segundo problema jurídico que la Corte debe resolver es si el Legislador puede ordenar que la Junta adopte metas de inflación que sean siempre inferiores a las registradas en el período precedente, tal y como lo establece el parágrafo del artículo 2º de la Ley 31 de 1992. Para resolver ese interrogante, en primer lugar, la Corte reitera que la autonomía de la Junta del Banco se predica sobre todo frente al ejecutivo, y no frente a la ley, como quiera que la actividad del Banco de la República está sometida al principio de legalidad. Así, en los debates en la Asamblea Constituyente se señaló con claridad al respecto:

“El banco central dependerá de la voluntad del legislador, el cual recobrará así su plena capacidad para regular el sistema monetario del país, la que le fue

*suprimida desde 1968 cuando se trasladó la competencia de regulación sobre las funciones y estructura del Banco de Emisión, al Gobierno, según lo previsto en el ordinal 14 del artículo 120 de la Carta. El banco central no quedará entonces sujeto a la intervención del Presidente de la República sino a la regulación que de sus funciones y estructura haga el legislador*³⁰.

En idéntico sentido, en varias oportunidades esta Corte³¹ ha precisado que “la Constitución le asigna al órgano legislativo la atribución de expedir las directrices en materia de política económica, relacionadas con el manejo monetario, el régimen de cambios internacionales y el crédito”³².

25. Conforme a lo anterior, en principio es constitucionalmente legítimo que el Legislador pueda establecer reglas relativas a las funciones ejercidas por la Junta. Sin embargo, esto no significa que cualquier determinación legal sea válida, por cuanto la Constitución establece una estructura básica de la Banca Central, la cual debe ser respetada por el Legislador. Esta estructura esencial, definida directamente por el Constituyente, goza entonces de una garantía institucional frente a la ley.

Ahora bien, sin que la Corte deba en esta precisa oportunidad analizar la totalidad de los elementos que gozan de garantía institucional, sin lugar a dudas existen tres que hacen parte de ella, tal y como se desprende del examen adelantado en los fundamentos jurídicos 10 a 20 de esta sentencia. De un lado, la autonomía de la Junta Direc-

tiva del Banco, ya que sin ella, la existencia misma del Banco, como institución constitucional, perdería gran parte de su sentido. De otro lado, la Carta precisa que a pesar de la autonomía de la Junta, debe existir una coordinación de sus decisiones con la política económica general, cuya responsabilidad básica corresponde al Gobierno. Finalmente, el Banco, como autoridad estatal que es, no puede desconocer en sus decisiones las finalidades de la intervención del Estado en la economía ni los objetivos sociales que la Carta propugna. Por consiguiente, si bien el Legislador tiene plena competencia para regular las funciones de la Junta del Banco de la República, que no escapa al principio de legalidad, sin embargo, la ley no puede establecer regulaciones que i) invadan el contenido esencial de la autonomía de la Junta, o que obliguen a la Junta a adoptar decisiones que ii) imposibiliten el mandato de coordinación entre esa entidad y las otras autoridades económicas, o iii) que desconozcan el contenido social del Estado colombiano y las finalidades de su intervención en la economía. Con tales criterios, entra la Corte a examinar la constitucionalidad del mandato, según el cual, la Junta debe adoptar metas de inflación que deben ser siempre inferiores a las registradas en el período precedente.

26. La Corte ha señalado que corresponde al Congreso establecer las pautas, los criterios y los objetivos generales a los que debe someterse la Junta como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria. Por consiguiente, el Legislador no invade la órbita propia de la Junta Directiva del Banco de la República cuando determina las reglas generales que

encauzan la actuación de ese órgano, pero le está vedado señalar directrices concretas, por cuanto, de hacerlo, estaría desplazando la decisión autónoma de la Junta. El Congreso se convertiría entonces en la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, mientras que la Carta atribuye esas competencias a la Junta del Banco. Por ello, esta Corte había expresado al respecto:

*"De ello resulta que, si bien está a cargo del Congreso una función normativa general de las aludidas materias, son inconstitucionales las disposiciones de la ley que, desconociendo el sistema expuesto, invaden la órbita de autonomía del Banco de la República y asumen en concreto las atribuciones reguladoras de la moneda o el crédito, pues, como ya lo dijo esta Corte en Sentencia C-021 del 27 de enero de 1994 (M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell), la formulación de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la Constitución en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio son 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. Por supuesto, tampoco con el Congreso, cuyo campo de legislación en la materia está circunscrito al establecimiento de ordenamientos generales que delimitan la actividad del Banco de la República y de su Junta Directiva"*³³.

Ahora bien, en el presente caso, todos los expertos consultados por la Corte coinciden en afirmar que establecer metas de inflación

es una estrategia razonable para preservar la estabilidad en los precios. En efecto, la doctrina autorizada considera que "las metas ayudan a reactivar y coordinar las fuerzas anti-inflacionarias dentro del sector público, y por fuera de él, en torno a un valor numérico específico, fortaleciendo de este modo el compromiso con la estabilidad de precios. Este punto de vista es congruente con la evidencia empírica que muestra que, con lo demás constante, las tasas de inflación de los países que tenían metas monetarias fueron más bajas"³⁴. En esta medida, es claro que el Congreso puede señalarle a la Junta la obligación de fijar metas de inflación, pues con ello no sólo establece una pauta general que debe guiar la actuación del Banco, sino que el Legislador ejerce una función propia, que es concretar la responsabilidad de todas las autoridades económicas frente a la salvaguarda de la capacidad adquisitiva de la moneda.

27. ¿Significa lo anterior que el Legislador puede exigirle al Banco que adopte metas de inflación que sean "siempre menores a los últimos resultados registrados"? A primera vista podría considerarse que la expresión objeto de estudio es un mandato razonable en el contexto de una economía con inflación alta e inercial, por cuanto, como lo señalan los defensores de esa disposición, se trata de un mecanismo instrumental para disminuir progresivamente las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, y de esa manera lograr una estabilidad cada vez mayor en los precios. Por consiguiente, conforme a esas concepciones, se trata de un modelo general de política monetaria, que bien podía ser adoptado por el Legislador, para orientar las de-

cisiones concretas que corresponden, éstas sí, a la Junta del Banco.

28. A pesar de su aparente fuerza, la Corte considera que el anterior argumento no es de recibo, por cuanto ese mandato afecta la autonomía de la Junta y, sobre todo, desconoce la coordinación entre las funciones de esa entidad y la política económica general, cuya responsabilidad básica corresponde al Gobierno. Así, en primer término, si se analiza con detenimiento la norma, es claro que el Legislador reduce considerablemente la autonomía de la Junta, por cuanto le establece una orientación específica de la política monetaria, puesto que le ordena que debe cada año intentar reducir la inflación a la registrada en el período precedente. Ahora bien, conforme a la doctrina desarrollada por esta Corte, la autonomía técnica del Banco consiste en su “capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetario del país”³⁵. Supongamos entonces que en una determinada coyuntura, la propia Junta llega a la convicción que, debido a que el país enfrenta una recesión muy intensa, con un alto desempleo, mientras que la inflación se ha reducido considerablemente, entonces resulta razonable adoptar una política monetaria más expansiva para reactivar coyunturalmente la economía, por lo cual considera apropiado adoptar una meta de inflación superior a la registrada en el período precedente. Una decisión de esa naturaleza es obviamente

constitucional, por cuanto, como se explicó largamente en esta sentencia, el Banco de la República tiene como finalidad básica preservar la estabilidad en los precios, pero no puede ser indiferente a los otros objetivos de la política económica general. Sin embargo, el mandato legal acusado impediría a la Junta tomar esa determinación pues la obligaría a tomar una decisión diferente, contra el propio criterio de los miembros de la Junta, y en un asunto concreto y propio de sus funciones. Por lo tanto, para la Corte es claro que la disposición acusada disminuye considerable y notoriamente la facultad de la Junta de valoración de las variables económicas determinantes para diseñar la política monetaria en cada momento determinado, con lo cual afecta su autonomía como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

29. Las anteriores consideraciones ya ponen en cuestión la legitimidad de la disposición acusada. Sin embargo, existen otras razones todavía más poderosas que sustentan la inconstitucionalidad de la disposición objeto de análisis, como quiera que el mandato, en los términos en que se encuentra establecido, desconoce la necesidad de coordinación entre las funciones de la Junta y la política económica general, por cuanto, en determinadas coyunturas, puede ser contraproducente para la política económica general intentar a toda costa reducir la inflación del período anterior. Así, por no citar sino un ejemplo, puede ocurrir que en un determinado momento, la inflación no sea excesiva y que, por el contrario, el país atraviese una recesión intensa. En tal contexto, en la medida en que el Estado como un todo tiene el deber de también buscar el pleno em-

pleo de los recursos humanos (CP art. 334), entonces puede resultar perfectamente razonable recurrir a una política de gasto público activa, incluso con algún déficit presupuestal y una política monetaria más laxa. Esta estrategia puede tener algunos impactos inflacionarios, pero en esas coyunturas puede ser considerada necesaria por los agentes económicos, incluyendo a los propios miembros de la Junta Directiva del Banco de la República. En tales situaciones, obligar a la Junta a tratar de reducir a toda costa la inflación, y por ende imponerle como deber señalar metas de inflación menores a las registradas anteriormente, resulta no sólo irrazonable sino contrario a la coordinación que la Constitución prevé entre la actividad del Banco y la política económica general (CP art. 371). Y de esa manera, se afectan además las finalidades de la intervención del Estado en la economía (CP art. 334), por cuanto se antepone el control de la inflación a cualquier otro objetivo de política económica, como puede ser el logro del pleno empleo.

30. Por último, entra la Corte a analizar la solicitud de uno de los intervinientes sobre la posibilidad de decretar una constitucionalidad condicionada de la expresión “que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados”. Según su parecer, esta Corporación debía mantener en el ordenamiento esa norma, pero precisar que el mandato acusado es constitucional, salvo si existe un cambio profundo de la situación económica que haga irrazonable intentar reducir a toda costa la inflación. La Corte considera que esa solicitud no es de recibo, por cuanto no es posible conservar en el ordenamiento esa expresión, de tal manera que

ésta mantenga un sentido normativo conforme a la Constitución. Así, una primera posibilidad sería señalar que corresponde a la propia Junta del Banco determinar cuándo se ha pasado el umbral que hace irrazonable la aplicación del mandato acusado. Sin embargo, en tal caso, la constitucionalidad condicionada de la expresión sería totalmente inocua, ya que equivale a una inexequibilidad de la misma. En efecto, con tal condicionamiento, la norma simplemente ordenaría a la Junta establecer metas de inflación inferiores a las registradas, salvo si la propia Junta considera que éstas no deben ser inferiores, con lo cual la expresión “que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados” pierde todo efecto normativo. La segunda posibilidad sería entonces que la propia Corte procediera a determinar cuándo la aplicación de la norma se torna inconstitucional, lo cual es imposible, pues no se desprende de la Carta ningún criterio objetivo que permita condicionar la constitucionalidad de la disposición. Así, ¿durante cuántos años se aplica este mandato? No es posible definirlo. ¿A partir de qué monto de inflación o de desempleo puede el Banco proyectar una inflación mayor a la registrada en el período precedente? Nada en la Constitución permite a la Corte determinar esos límites. Estos puntos no pueden entonces ser definidos por la Corte, sin que el juez constitucional invada las competencias propias de la Junta o del Legislador. La única decisión posible es entonces la inexequibilidad de la expresión. Por lo tanto, así se declarará.

31. En tales circunstancias, la Corte encuentra que la expresión “que deberán ser siem-

pre menores a los últimos resultados registrados” es inconstitucional y será retirada del ordenamiento. Esto significa que el párrafo del artículo 2º de la Ley 31 de 1992 quedará del siguiente tenor:

“Párrafo. Para cumplir este objetivo la Junta Directiva del Banco adoptará metas específicas de inflación, utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y bará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito”.

Así redactada, la disposición se ajusta a la Carta, por cuanto, como ya se señaló en el fundamento jurídico No. 26 de esta sentencia, en nada vulnera la coordinación ni el contenido esencial de las funciones del Banco de la República, que la ley ordene a la Junta que señale unas metas específicas de inflación para los distintos períodos. En efecto, de esa manera no sólo se busca hacer explícita una variable que juega un papel esencial en las expectativas de los agentes económicos sino que además se establecen criterios para que el Congreso, y la propia ciudadanía, puedan ejercer el correspondiente control político sobre la actividad de la Junta.

X. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el primer inciso del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, en el entendido de que la actividad del Banco

para mantener la capacidad adquisitiva de la moneda debe ejercerse en coordinación con la política económica general, lo cual implica que la Junta no puede desconocer los objetivos de desarrollo económico y social previstos por la Carta.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el párrafo del artículo 2º de la Ley 31 de 1992, salvo la expresión “que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados”, que se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Presidente

Antonio Barrera Carbonell
Magistrado

Alfredo Beltrán Sierra
Magistrado

Carlos Gaviria Díaz
Magistrado

José Gregorio Hernández Galindo
Magistrado

Alejandro Martínez Caballero
Magistrado

Vladimiro Naranjo Mesa
Magistrado

Fabio Morón Díaz
Magistrado

Martha Victoria Sáchica de Moncaleano
Magistrado

Pablo Enrique Leal Ruiz
Secretario General

NOTAS

- ¹ Véase, entre otras, la sentencia C-320 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No. 5.
- ² Puede verse los comentarios que se realizaron en la Asamblea Nacional Constituyente. *Transcripción textual de las discusiones en la Asamblea del artículo 373 de la Constitución*. Presidencia de la República. Consejería para el Desarrollo de la Constitución.
- ³ Sentencia C-383 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- ⁴ Véase las ponencias sobre Banca Central en las *Gacetas Constitucionales* números 53, 73 y 113.
- ⁵ Para una defensa autorizada de esta perspectiva, Véase Cukierman Alex, "La Economía de la Banca Central" en Ernesto Aguirre, Roberto Junguito y Geoffrey Miller. (Editores) *La Banca Central en América Latina. Aspectos Económicos y Jurídicos*. Bogotá: Banco de la República y Tercer Mundo, 1997, pp. 101 y ss.
- ⁶ *Gaceta Constitucional* 73 pp. 10 y 11. Ponencia para segundo debate. Presentada por Carlos Ossa Escobar, Rodrigo Lloreda Caicedo, Carlos Lemos Simons y otros.
- ⁷ La expresión es de los economistas Grilli, Masciandaro y Tabellini en "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", citados por Alex Cukierman. *Op-Cit*, p. 114.
- ⁸ Para una perspectiva crítica reciente, véase Sheri Berman y Kathleen R. McNámara. "Bank on Democracy. Why Central Banks Need Public Oversight" en *Foreign Affairs*, marzo y abril de 1999, pp. 2 y ss.
- ⁹ Intervención del Constituyente Carlos Osa, uno de los redactores del Informe Ponencia sobre el tema, en la Sesión Plenaria del 17 de mayo. Véase Presidencia de la República. Consejería para el Desarrollo de la Constitución. *Transcripción textual de las discusiones en la Asamblea Constituyente del artículo 371*. En el mismo sentido, véase las intervenciones de los delegatarios Guillermo Perry y Rodrigo Lloreda, que insistieron en que la regulación adoptada había sido el resultado de una laboriosa búsqueda de un consenso entre perspectivas parcialmente diferentes sobre el tema.
- ¹⁰ Para un seguimiento del debate constituyente sobre el tema, véase *Gaceta Constitucional* números 53, 73 y 113, en donde figuran los informes y ponencias sobre el tema. Véase igualmente, *Gaceta* No. 100 en donde aparecen las actas de la Comisión Quinta, que trabajó los asuntos económicos, y que en las sesiones del 2 y 3 de mayo abordó el debate sobre la Banca Central. Igualmente véase la *Transcripción textual de las discusiones en la Asamblea de los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución*. Presidencia de la República. Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Finalmente, sobre algunos puntos, infortunadamente no existen documentos, por cuanto algunas decisiones fueron tomadas en comisiones accidentales, de las que no quedaron actas ni grabaciones. Pero existen algunas memorias de las mismas efectuadas por los participantes de esas comisiones y de estos debates. Véase su reseña en Roberto Steiner. *La autonomía del Banco de la República. Economía política de la reforma*. Bogotá: Tercer Mundo, Fedesarrollo, 1995. Todos estos documentos y testimonios coinciden en señalar que la regulación adoptada, si bien se fundamenta en la defensa de la independencia del Banco de la República, que tiene como objetivo básico el control de la inflación, sin embargo, es resultado de un consenso y de una transacción, que supuso incorporar las objeciones de algunos de los críticos del modelo de Banca Central totalmente independiente y con una finalidad única.
- ¹¹ Sentencia C-529 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- ¹² Sentencia C-489 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- ¹³ Sentencia C-050 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara.
- ¹⁴ Sentencia C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- ¹⁵ Véase *infra*, Fundamentos Jurídicos 24 y ss.

-
- 16 Sentencia C-021 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- 17 Véase, entre otras, la sentencia C-021 de 1994.
- 18 Para el texto inicialmente propuesto ante la Comisión Quinta, véase el Informe Ponencia en la *Gaceta Constitucional* 53, p. 10. Véase igualmente, las actas del debate del 2 de mayo en *Gaceta Constitucional* No. 100.
- 19 Véase, por ejemplo, la intervención del Constituyente Guillermo Perry en la sesión del 2 de mayo, Presidencia de la República. Consejería para el Desarrollo de la Constitución. *Transcripción textual de las discusiones en la Asamblea Constituyente del artículo 371*.
- 20 Véase el texto aprobado en la Comisión Quinta en el acta de la sesión del 3 de mayo en *Gaceta Constitucional* 100, p. 11.
- 21 Ponencia para primer debate en plenaria. *Gaceta Constitucional* 73, p. 8.
- 22 *Ibidem*, p. 10.
- 23 Ponencia para segundo debate en plenaria. *Gaceta Constitucional* 113, p. 31.
- 24 Véase al respecto, las intervenciones en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 de los Constituyentes Guillermo Perry, Carlos Ossa, Iván Marulanda y Rodrigo Lloreda, entre otros. Así, según el delegatario Ossa, "si se suprime la palabra "el resto de" la política económica y se dice ejercer estas funciones en coordinación con la política económica del gobierno o con la política económica general, podemos lograr un consenso en esta Asamblea, y me parece que queda muy claro que la autonomía del Banco de la República no es total". Véase al respecto, Presidencia de la República. Consejería para el Desarrollo de la Constitución. *Transcripción textual de las discusiones en la Asamblea Constituyente del artículo 371*.
- 25 Véase al respecto, entre otras, las sentencia SU-360 de 1999. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No. 7.
- 26 Véase sentencia C-221 de 1997. Fundamento Jurídico No. 9.
- 27 Ponencia para primer debate en plenaria. *Gaceta Constitucional* 73, p. 10.
- 28 Sentencia C-040 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.
- 29 Sentencia C-040 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.
- 30 *Ibíd.*
- 31 Pueden consultarse las Sentencias C-383 de 1993 M. P. Alfredo Beltrán Sierra, C-122 de 1997 M. P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, C-432 de 1998 M. P. José Gregorio Hernández Galindo, C-455 de 1993 M. P. Fabio Morón Díaz.
- 32 Sentencia C-021 de 1994 M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- 33 Sentencia C-489 de 1994. José Gregorio Hernández Galindo.
- 34 Cukierman Alex, La Economía de la Banca Central. Traducido del inglés por Teresa Niño Torres, en "La Banca Central en América Latina. Aspectos Económicos y Jurídicos". Coordinadores. Ernesto Aguirre, Roberto Junguito y Geoffrey Miller. Editores Banco de la República, 1997, p. 126.
- 35 Sentencia C-529 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
-