



Sentencia 1266 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1266/00

Referencia: expediente D-2884

LEY MARCO-Contenido.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Integración de normas a estatuto.

Referencia: expediente D-2884.

Actores: Manuel Brunal Alvarez, Pablo Bustos Sánchez y Diego Enrique Vellojin de la Rosa.

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225 y 226 del Decreto 663 de 1993.

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil (2000)

Acta No. 44

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el día 2 de marzo de 2000, los ciudadanos Manuel Brunal Alvarez, Pablo Bustos Sánchez y Diego Enrique Vellojin de la Rosa demandaron ante esta Corporación, los artículos 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225 y 226 del Decreto 663 de 1993.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.820 del 5 de abril de 1993:

"DECRETO NUMERO 0663 DE 1993

(Abril 02)

Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración

(...)

PARTE NOVENA

SISTEMAS ESPECIALES DE CREDITO

CAPITULO. I

SISTEMA NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO

Artículo 216.- CREACION Y OBJETO

Para proveer y mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector agropecuario, de conformidad con las políticas sectoriales establecidas en los planes y programas de desarrollo que adopte el Congreso o el Gobierno, según el caso, la Ley 16 de 1990 creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuyos objetivos principales son la formulación de la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y nacionalización del uso de sus recursos financieros.

Artículo 217.- ENTIDADES INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO

Forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario los bancos, los fondos ganaderos y las demás entidades financieras, creadas o que se creen en el futuro, que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias.

También hará parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, de que trata el capítulo I de la Parte Décima este estatuto.

Artículo 218.- COMISION NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO

1. Integración. La administración del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario estará a cargo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, la cual se integrará de la siguiente manera:

- El Ministro de Agricultura quien la presidirá;
- El Jefe del Departamento Nacional de Planeación;
- El Gerente del Banco de la República;
- Dos representantes del Presidente de la República, uno de los cuales deberá ser persona de reconocida preparación teórica y experiencia en materias bancarias y financieras, y el otro en economía y producción agropecuaria, y
- Un representante de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito agropecuario, elegido en la forma que prescriba el reglamento.

La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario será ejercida por Finagro, a través de dos asesores, que serán de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República y tendrán calidades similares a las señaladas para los dos representantes del Presidente de la República en la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Parágrafo Primero.- El Gobierno determinará mediante decreto la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Parágrafo Segundo.- El presidente de Finagro asistirá a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario con voz pero sin voto.

2. Funciones. Como organismo rector del financiamiento del sector agropecuario, corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario fijar las políticas sobre el crédito agropecuario, para lo cual podrá:

- a. Determinar periódicamente, con base en las recomendaciones de la Secretaría Técnica, el monto global de los recursos que cada una de las entidades integrantes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario destinará al sector;
- b. Establecer las actividades, los costos y los porcentajes de estos últimos que podrán ser objeto de financiación por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario;
- c. Fijar, dentro de los límites de carácter general que señale la Junta Directiva del Banco de la República, las políticas sobre las tasas de interés que se cobrarán a los usuarios por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario;
- d. Dictar los reglamentos para el control de los gastos o inversiones que se hagan con el producto de los créditos;
- e. Aprobar, mediante normas de carácter general y con el voto favorable del Ministro de Agricultura, la refinanciación de los créditos otorgados por las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario cuando se afecte negativamente la producción o se disminuya apreciablemente la inversión que se realizó con el crédito por la presencia, a su juicio, de razones de fuerza mayor o caso fortuito.

Las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario determinarán las políticas de refinanciación a los usuarios individualmente, siguiendo los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario cuando sea del caso;

f. Fijar las tasas y márgenes de redescuento de las operaciones que apruebe Finagro;

g. Señalar, con base en las disposiciones de carácter general que para el sector financiero expida la Junta Directiva del Banco de la República, los rendimientos, plazos y demás condiciones de los títulos de captación de ahorro interno que emita Finagro;

h. Determinar los presupuestos de captaciones de Finagro y en particular los recursos que se capten en el mercado;

i. Determinar los presupuestos de las colocaciones de Finagro, estableciendo sus plazos y demás modalidades;

j. Determinar, cuando se juzgue conveniente, planes de coordinación técnica, financiera y operativa entre las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario;

k. Determinar el valor de las comisiones que se cobrarán a todos sus usuarios de crédito, el monto máximo de las obligaciones a respaldar, las condiciones económicas de los beneficiarios y los demás aspectos que aseguren la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías, y

l. Las demás consagradas en el presente estatuto.

ARTICULO 219.- CREDITO DE FOMENTO AGROPECUARIO Y CRITERIOS PARA SU PROGRAMACION

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 16 de 1990, entiéndase por crédito de fomento agropecuario el que se otorga a favor de personas naturales o jurídicas, para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexa o complementaria, en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares, y en la acuicultura. El crédito agropecuario se otorgará para la financiación de capital de trabajo, la inversión nueva o los ensanches requeridos en las actividades indicadas.

El crédito de fomento se destinará primordialmente para impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país. Para tal fin, la programación del crédito se hará teniendo en cuenta las directrices que determinen el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y el Ministerio de Agricultura.

Artículo 220.- DESTINACION DE LOS RECURSOS DEL CREDITO AGROPECUARIO

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definirá las líneas de crédito que otorgarán las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y las instituciones bancarias y financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria, para conceder créditos con destino al sector agropecuario, afines y similares, tales como:

- a. Para producción en sus distintas fases, en particular adquisición de insumos y capital de trabajo;
- b. Para comercialización y mejoramiento de su infraestructura;
- c. Para la adquisición de ganado vacuno destinado a la producción de leche y carne;
- d. Para maquinaria agrícola;
- e. Para construcción, adquisición o mejoramiento de vivienda rural;
- f. Para adquisición y explotación de parcelas cualquiera que sea la forma que ésta asuma, por parte de profesionales y técnicos especializados de conformidad con las normas que apruebe la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario;
- g. Para mejoramiento de la infraestructura predial, en particular la adecuación de tierras;
- h. Para el establecimiento de zoocriaderos y para la captura y transporte de los productos provenientes de la pesca y la acuicultura, sean éstas marítimas o continentales;
- i. Para plantación, conservación y explotación de los bosques y actividades afines o similares;
- j. Para el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación primaria y conservación de productos agrícolas, pecuarios, apícolas, avícolas, pesqueros, afines o similares y de acuicultura;
- k. Para estudios de factibilidad de proyectos agroindustriales, especialmente los que propendan por la conservación de alimentos y materias primas alimenticias, y
- l. Para investigación en aspectos pecuarios, agrícolas, piscícolas y de acuicultura.

Parágrafo.- Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.

Artículo 221.- BENEFICIARIOS DEL CREDITO AGROPECUARIO

Podrán ser beneficiarios del crédito que se otorgue a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades a que se refiere el artículo 219 del presente estatuto, así como las cooperativas de primero y segundo grado cuyo objeto sea financiar renglones de producción y comercialización agropecuarias. Igualmente, serán sujetos del crédito las cooperativas de productores del sector agropecuario.

También serán beneficiarios del crédito para comercialización de productos agropecuarios el Instituto de Mercadeo Agropecuario - Idema - y la industria procesadora y empresas comercializadoras de dichos productos, siempre y cuando que tengan por objeto social exclusivo, el desarrollo de estas actividades.

A las cooperativas agropecuarias no se aplicarán limitaciones en su endeudamiento distintas a las que rigen para los demás beneficiarios del crédito.

Artículo 222.- OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO

1. Asistencia Técnica y Control de Inversiones. La asistencia técnica y el control de inversiones en los créditos agropecuarios serán de carácter obligatorio. Los mismos estarán a cargo de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario u otras entidades crediticias o gremiales que previamente autorice para ello la Comisión Nacional de Crédito agropecuario y se sujeten para el efecto a las condiciones que ésta les señale. Tales entidades prestarán dichos servicios bajo la supervisión del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), bien directamente o mediante contratos de prestación de servicios técnicos que celebren con profesionales o firmas especializadas independientes, pero, en este último caso, continuarán siendo responsables ante el respectivo prestatario.

El valor de la asistencia técnica y del control de inversiones en los créditos agropecuarios será fijado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y no podrá exceder, en conjunto, del dos por ciento (2%) anual de los respectivos préstamos. Este porcentaje, en circunstancias especiales, sólo podrá ser modificado por la mencionada Comisión.

2. Obligaciones Especiales de los Bancos Ganadero y Cafetero. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará la proporción de los recursos patrimoniales generadores de liquidez y de las exigibilidades en moneda legal, previa deducción del encaje, que los Bancos Ganadero y Cafetero mantendrán en cartera agropecuaria.

En ejercicio de esta facultad, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario tendrá en cuenta el adecuado suministro de crédito para el agro, la capacidad que tales instituciones tengan para movilizar recursos de otros sectores de la economía hacia el sector agropecuario y la conveniencia de garantizarles la generación propia de los recursos patrimoniales necesarios para su futuro crecimiento.

Parágrafo Primero.- Para los fines de este numeral se contabilizará como cartera agropecuaria:

- a. El crédito destinado al sector agropecuario que determine la junta directiva de los bancos mencionados, dentro de las actividades aprobadas en desarrollo del artículo 218, numeral 2, letra b) del presente estatuto, por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario;
- b. Los recursos entregados por los mismos bancos en administración a cualquiera de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuando los contratos tengan por objeto otorgar crédito de fomento agropecuario, y
- c. Los recursos propios aportados por dichos bancos, en los créditos redescargados a través de BANCOLDEX, cuando se destinen a financiar exportaciones o proyectos de origen agropecuario, según las definiciones que sobre el particular determine la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Parágrafo Segundo.- Cuando durante un trimestre, el valor de la cartera agropecuaria de los Bancos Ganadero y Cafetero sea inferior al valor de los recursos que deben destinarse al crédito agropecuario, cada banco en su caso, suscribirá la diferencia, durante el siguiente trimestre, en los Títulos de Desarrollo Agropecuario de que trata el artículo 229, numeral 2 del presente Estatuto.

Artículo 223.- PROHIBICION A LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO

A partir de la vigencia de la Ley 16 de 1990, ninguna entidad integrante del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario o del sector público agropecuario podrá destinar fondos para garantizar créditos agropecuarios sin autorización de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Artículo 224.- RECURSO COMPLEMENTARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO

Serán recursos complementarios para el crédito agropecuario los que mediante contratos, y para fines específicos, pongan a disposición de cualquiera de las entidades integrantes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario organismos públicos o privados y en particular el Incora, el DRI o el Fondo Nacional del Café, instituciones estas últimas que a partir de la vigencia de la Ley 16 de 1990 no podrán otorgar créditos directamente.

Artículo 225.- VIGILANCIA Y CONTROL

Sin perjuicio de las funciones que para fines de vigilancia de las entidades financieras le han sido asignadas, la Superintendencia Bancaria controlará el cumplimiento de las obligaciones especiales de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario e impondrá las sanciones a que hubiere lugar en caso de incumplimiento de tales obligaciones.

Artículo 226.- DISPOSICIONES FINALES

1. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones contenidas en el capítulo I de la Parte Décima de este Estatuto serán aplicadas a las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en cuanto otorguen crédito agropecuario.

2. Definición de Pequeños Productores Agropecuarios y Recursos Patrimoniales. Para efectos de las disposiciones contenidas en este capítulo y en el capítulo I de la Parte Décima de este Estatuto, el reglamento definirá, con precisión, qué se entiende por pequeños productores agropecuarios y recursos patrimoniales."

III. LA DEMANDA

Los actores consideran que los artículos 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225 y 226 del Decreto 663 de 1993 violan los artículos 3, 113, 150-10-13-19-d, 189-24-25 y 335 de la Constitución Política. Después de hacer una serie de consideraciones sobre la crisis del sector agropecuario, los demandantes concretan dos cargos de inconstitucionalidad que se resumen a continuación.

Primer cargo

Señalan los demandantes, que la Ley 35 de 1993, ley marco en materia financiera, aseguradora y bursátil, no reguló "en forma expresa o tácita lo concerniente a la intervención en las actividades del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario", razón por la cual el Presidente no podía, en ejercicio de las facultades otorgadas por la misma ley, dictar "su propia ley cuadro".

Segundo cargo

En esencia, los actores indican que el artículo 50 transitorio de la Constitución facultaba al Presidente de la República para expedir normas que regularan la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con la inversión de recursos captados del público, mientras el Congreso de la República dictara la respectiva ley marco.

El Decreto 663 de 1993, del cual forman parte las disposiciones acusadas, fue expedido con base en las facultades otorgadas en la Ley 35 de 1993, razón por la cual el Presidente de la República carecía de competencia para dictar, de manera autónoma, normas relacionadas con la materia, pues el Congreso había reasumido su competencia constitucional, en virtud de la expedición de la citada ley.

Por otra parte, el ejecutivo dejó vencer los términos de que trata el artículo 49 transitorio de la Carta, de lo que se concluye que los artículos acusados fueron expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias, lo que se encontraba expresamente prohibido por el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, ya que "el Congreso de la República no podía delegar sus funciones en estas materias, por expresa prohibición del artículo 150 numeral 10 y 19 literal d)" de la Constitución.

En suma, concluyen los demandantes, "aun cuando en la Ley 35 de 1993 se hubieran contemplado las previsiones contenidas en los artículos demandados del Decreto 663 de 1993, ellos de toda forma serían inconstitucionales, pues como se ha visto, son de aquellas atribuciones de las cuales el Congreso de la República no puede desprenderte, aun queriéndolo hacer, por expresa prohibición del mencionado artículo 150, numeral 10 de la Carta Superior".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por intermedio de apoderada, interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Explica el Ministerio, que en el Decreto 663 de 1993 se incorporaron las disposiciones concordantes de la Ley 16 de 1990 "por la cual se constituye el sistema nacional de crédito agropecuario, se crea el fondo para el financiamiento del sector agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones".

Estima el Ministerio, que el fenómeno de la incorporación no muta la naturaleza jurídica de las disposiciones incorporadas en el nuevo estatuto y, por lo tanto, el análisis que de ellas se haga debe partir de esta consideración. Las normas acusadas desarrollan expresamente los artículos 64 a 66 de la Carta, no pudiendo sostenerse, como lo hacen los demandantes, que sean asuntos que deban desarrollarse mediante ley marco, a fin de suprimir la facultad del Congreso de dictar leyes en todas las materias.

En este sentido, recalca, el Congreso de la República ha dictado varias leyes, que no ostentan la categoría de leyes cuadro, las cuales desarrollan los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, como la Ley 101 de 1993 -"Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero", la Ley 69 de 1993 relativa al seguro agropecuario e innumerables disposiciones que establecen cuotas de fomento, de naturaleza parafiscal.

2. Superintendencia Bancaria.

A través de apoderado, la Superintendencia Bancaria interviene para defender la constitucionalidad de los preceptos acusados.

En primera medida, señala que, a diferencia de lo que ocurre en materia de vivienda (artículo 51 de la C.P.), el artículo 66 de la Carta no impone un mandato al legislador, sino que reconoce una facultad para éste, en relación con el crédito agropecuario. Con todo, asegura que los artículos 64 a 66 de la Carta ha sido desarrollados por diversas leyes, entre las que se cuentan la Ley 16 de 1990 y las leyes 34, 35, 69, 89 y 101 de 1993, así como por distintas disposiciones del plan de desarrollo. Por lo tanto, no puede aceptarse la posición de los demandantes sobre la inexistencia de desarrollos normativos de las mencionadas disposiciones constitucionales.

En relación con las normas acusadas, el apoderado de la superintendencia observa como tales disposiciones son fiel transcripción, salvo cambios derivados de modificaciones legales posteriores, de varios artículos de la Ley 16 de 1990. Recuerda también que el Decreto 1730 de 1991 incorporó al Estatuto Financiero varias disposiciones relacionadas con las actividades financieras, entre ellas las normas de la Ley 16 de 1990 sobre el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Afirma que con la expedición del Decreto 663 de 1993, el Presidente de la República no adoptó un ordenamiento jurídico nuevo, como lo ha señalado la Corte, sino que se limitó, en ejercicio de estrictas facultades otorgadas por el legislador, a actualizar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Además, observa que la Corte declaró exequibles tales facultades. Por lo tanto, concluye el Ministerio, el Presidente de la República no ha usurpado funciones del Congreso al expedir las normas acusadas.

Respecto del régimen de transición regulado en los artículo 49 y 50 transitorios de la Carta, señala que si existiera un vicio en el procedimiento

de formación de la Ley 35 de 1993, la acción de inconstitucionalidad por este asunto ha caducado. Con todo, asegura que el Gobierno sí presentó un proyecto de ley dentro del término fijado por el artículo 49 transitorio, aunque el Congreso se abstuvo de tramitarlo. Por este motivo, tuvo que presentar un nuevo proyecto de ley que regulara lo dispuesto en el literal d) del numeral 19) del artículo 150 de la Carta. Este hecho, asegura el interveniente, no puede convertirse en motivo de inconstitucionalidad, pues el artículo 49 transitorio se limitaba a fijar un régimen de transición que asegurara la expedición de una ley marco en materia financiera dentro de un término prudencial. Finalmente, afirmó que la facultad del gobierno de presentar proyectos de ley y la del Congreso de la República de aprobarlos o adoptarlos, es permanente.

3. Banco de la República

El Secretario General del Banco de la República interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Inicia la defensa, señalando que no es cierto que en materia de crédito agropecuario no exista una ley marco, como lo exige la Carta Política. Varias leyes - Ley 16/90, Leyes 34, 35 y 101 de 1993 - contienen normas generales, de la misma naturaleza que las leyes marco, las cuales, además, regulan las condiciones especiales del crédito agropecuario (C.P. art. 66). Así mismo, recuerda que la Corte, en sentencia C-489 de 1994, al estudiar la Ley 101 de 1993, indicó que los sujetos que intervienen en el mercado crediticio agropecuario se encontraban sometidos a la ley marco que regula las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público: Ley 35 de 1993.

Sostiene que el Presidente de la República no invadió competencias del legislador al expedir el Decreto 663 de 1993, pues dicho decreto se limitó a compilar, en los términos de las facultades otorgadas por la Ley 35 de 1993, las normas vigentes en la materia. Así, también el Decreto 1730 de 1991, había incorporado en su momento las normas de la Ley 16 de 1990, que en la numeración del Decreto 663 de 1993, son objeto de la presente demanda.

Por ultimo, en relación con la supuesta violación del artículo 49 transitorio de la Constitución con la expedición de la Ley 35 de 1993, asegura que la acción ya caducó, por tratarse de un eventual vicio de forma.

4. Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda, a través de apoderado, defiende la conformidad de normas acusadas con la Constitución.

A partir de la sentencia C-700 de 1999, explica el Ministerio, se desprende que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no puede contener disposiciones que se hubiese expedido originariamente como decretos autónomos (artículo 120 numeral 14 de la Constitución de 1886). Señala que el citado estatuto contiene normas de distinta naturaleza, tales como las adoptadas mediante decretos autónomos, leyes de la República y decretos expedidos bajo estados de excepción. Sobre el particular, indica que la Corte declaró la exequibilidad del régimen penal en la materia, adoptado durante el estado de emergencia económica en el año de 1982 e incorporado al Decreto 663 de 1993. Observa que las normas acusadas fueron dictadas originariamente por el Congreso de la República mediante la Ley 16 de 1990. Por lo tanto, no puede sostenerse que el Presidente hubiese usurpado funciones del legislador, pues se limitó a incorporar al Estatuto normas dictadas por el mismo.

De otra parte, señala que no puede asimilarse libremente al sector agropecuario lo ocurrido en materia de vivienda, pues la Ley 16 de 1990 sí estableció normas que regulan las condiciones especiales para los créditos aplicables al sector agropecuario, de conformidad con el artículo 66 de la Carta.

Afirma finalmente, que no es posible acusar a las normas demandadas como causantes de la crisis del sector agropecuario, pues la política crediticia para el sector agropecuario, en lo que respecta a las tasas de interés, es de resorte del Banco de la República, como ya lo ha subrayado la Corte Constitucional.

5. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO-

El representante legal de FINAGRO interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Explica que tales disposiciones fueron dictadas por el Congreso de la República mediante Ley 16 de 1990. Con posterioridad, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas mediante Ley 45 de 1990, dictó el Decreto 1730 de 1991, que incorporó los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 25, 26, 27, 32, 35, 36, 37 y 38 de la Ley 16 de 1990 al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. El Decreto 663 de 1993, por su parte, se limitó al incorporar estas disposiciones a cambiar la numeración que se le había asignado en el Decreto 1730 de 1991.

Afirma además, que el Decreto 663 de 1993 fue dictado en ejercicio de las facultades previstas en la Ley 35 de 1993, las cuales fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional. Tales facultades se limitaban a incorporar al Estatuto las modificaciones ordenadas en la misma ley y a cambiar la numeración. De ahí que no puede decirse que el Decreto 663 de 1993 supuso la expedición de una nueva normatividad. Por lo tanto, el Presidente de la República, en ningún momento, invadió competencias legislativas.

6. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia -ASOBANCARIA-

A través de apoderado, la ASOBANCARIA, interviene para defender la exequibilidad de las normas acusadas.

El Presidente de la República, considera la ASOBANCARIA, no invadió competencias del legislador al expedir las normas acusadas, pues el Decreto 663 de 1993 se limitó a incorporar normas preexistentes y no a dictar normas marco, como lo señaló la Corte en sentencia C-057 de 1994. En efecto, los artículos acusados son transcripción de disposiciones originariamente dictadas por el Congreso de la República en la Ley 16

de 1990. De otra parte, señaló que lo que es materia de ley marco, fue dictado por el legislador mediante la Ley 35 de 1993.

Asegura la ASOBANCARIA, que no es admisible derivar una inconstitucionalidad de la Ley 16 de 1990, por el hecho de que no fue expedida como ley marco, pues en la época de su adopción, no existía el reparto de competencias fijado en la Constitución de 1991.

7. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia -FEDECAFE-

Por intermedio de apoderada, FEDECAFE interviene para defender las normas acusadas.

En concepto de FEDECAFE, la Ley 35 de 1993 no agota los asuntos que deben regularse mediante ley marco. En lo que al crédito agropecuario respecta, la regulación se encuentra en la Ley 16 de 1990, que ha sido parcialmente incorporada al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero de 1991, y que el Decreto 663 de 1993 se limitó a reproducir.

El Gobierno Nacional no usurpó competencias del legislador al expedir el Decreto 663 de 1993, ya que se limitó a compilar normas, sin que ello significara que hubiese dictado disposiciones nuevas, en particular, que hubiese expedido normas marco. Sobre este punto, la Corte ya se ha pronunciado en varias oportunidades.

Además, señala que la incorporación de normas de la Ley 16 de 1990 al Decreto 663 de 1993, no cambia su naturaleza, es decir, no por ello dejan de ser normas que originariamente fueron dictadas por el legislador.

8. Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC-

La SAC interviene para defender las normas acusadas. Las normas acusadas datan de la Ley 16 de 1990 y fueron incorporadas al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, mediante decretos expedidos en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso, entre otras por la Ley 35 de 1993, ley que tiene carácter de Ley marco en materia financiera.

9. Oscar Darío Amaya Navas y Carlos Alfonso Vejarano Velandia

Los ciudadanos Oscar Darío Amaya Navas y Carlos Alfonso Vejarano Velandia, intervienen para defender las normas acusadas. En su concepto, en la materia existe cosa juzgada constitucional, pues la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 663 de 1993 mediante la sentencia C-252 de 1994, en la cual se consideraron los mismos argumentos que sustentan la demanda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas acusadas.

En su concepto, los demandantes parten de una premisa errada, cual es la que el Presidente de la República expidió en ejercicio de facultades extraordinarias, las normas que regulan el sistema nacional de crédito agropecuario.

Las disposiciones acusadas corresponden a algunas normas de la Ley 16 de 1990, las cuales fueron incorporadas por el gobierno al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Es decir, no fue el Presidente de la República quien dictó las normas del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, sino que fue una decisión legislativa. Observa el concepto fiscal que, con posterioridad de la expedición del Decreto 663 de 1993, el Congreso ha dictado leyes que modifican el sistema nacional de crédito agropecuario.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En los términos del artículo 241, numeral 5 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer del presente proceso.

2. Problema jurídico

En concepto de los demandantes, el Presidente de la República usurpó funciones del Congreso al expedir las normas acusadas, pues la Ley 35 de 1993 no contiene disposición alguna referente al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, razón por la cual estiman que el Gobierno dictó su propia ley marco en la materia, al expedir el Decreto 663 de 1993.

Los intervinientes y el Procurador General de la Nación coinciden en que las normas acusadas corresponden a artículos de la Ley 16 de 1990, mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, razón por la cual no puede afirmarse que el Gobierno hubiese usurpado funciones legislativas, en razón de que el Decreto 663 de 1993 se limitó a incorporar normas legales vigentes al momento de su expedición.

Corresponde a la Corte, determinar si el Presidente de la República violó la Constitución Política, al expedir mediante decreto con fuerza de ley y en ejercicio de facultades extraordinarias, las normas demandadas.

3. Leyes marco y alcance de la doctrina de la sentencia C-700 de 1999

En materia de leyes marco, la Corporación ha señalado que desde el punto de vista material, el legislador únicamente puede regular a través de esta técnica, las materias previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta y que, además, la regulación legislativa no puede anular todo espacio de regulación gubernamental. En el plano formal, por su parte, se ha señalado que no existen requisitos especiales distintos de los que se exigen para las leyes ordinarias, por lo cual no viola la Constitución, que respecto de ciertos temas globales, el asunto de que se trate esté

regulado en varias leyes marco.

Así las cosas, la Corte Constitucional ha concluido que el desarrollo gubernamental de las leyes marco se sujeta a la existencia de una norma legal previa que regule la materia¹. En sentencia C-700 de 1999, la Corte precisó al respecto:

"al expedirse el Decreto 663 de 1993, no existía en el ordenamiento ninguna ley, expedida por el Congreso -que en este campo no puede delegar sus atribuciones- por la cual se fijara el marco del sistema de financiación de vivienda a largo plazo y que pudiera desarrollar el Ejecutivo como lo estipuló el artículo 150, numerales 10 y 19, de la Carta Política."

En virtud de lo anterior, la Corte declaró la inexequibilidad de los artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 del Decreto 663 de 1993, relacionados con el sistema UPAC, pues la materia que contenían había sido regulada por el Presidente de la República en ejercicio de la competencia que le atribuía el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución de 1886, introducido por la reforma de 1968, mediante decretos o reglamentos autónomos, competencia que no existe en la Carta Política vigente.

En relación con el tema que ocupa a la Corte, se observa que las disposiciones acusadas fueron dictadas por el Congreso de la República e incorporadas textualmente al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En efecto, mediante la Ley 16 de 1990 se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuyos artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 25, 26, 27, 28, parágrafo; 32, parágrafo; 35, 37 y 38, contienen el texto normativo de las disposiciones acusadas. Posteriormente, con fundamento en las facultades otorgadas en la Ley 45 de 1990, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1730 de 1991 -Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, al cual se incorporaron las normas enunciadas de la ley 16 de 1990 en los artículos 2.3.1.1.1, 2.3.1.1.2, 2.3.1.1.4, 2.3.1.1.6, 2.3.1.2.1, 2.3.1.2.3, 2.3.1.3.1, 2.3.1.3.2 y 2.3.1.6.2. Finalmente, en ejercicio de las facultades conferidas en la Ley 35 de 1993, que se contraían a modificar la numeración del Decreto 1730 de 1991 y a introducir las modificaciones ordenadas en la misma ley habilitante, se expidió el Decreto 663 de 1993, del cual hacen parte las normas demandadas y que corresponden a los artículos citados de la Ley 16 de 1990 y del Decreto 1730 de 1991.

De lo anterior, resulta claro, que al incorporar los artículos acusados al Decreto 663 de 1993, existía una norma con rango legal (Ley 16 de 1990) que regulaba la materia y que había sido a su vez integrada en los ya citados artículos al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 1730 de 1991), razón por la cual, de conformidad con la Ley 35 de 1993 y en los términos de la jurisprudencia citada, el Presidente de la República estaba facultado para modificar su numeración y, así, incorporarlos al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero vigente (Decreto 663 de 1993) y por lo mismo no se desconocieron los artículos 3, 113, 150, numerales 10 y 19-d, 189, numerales 24 y 25 del ordenamiento superior.

Lo anterior, por otra parte, despeja el panorama en relación con el segundo cargo, pues este tiene como base la idea de que fue en el Decreto 663 de 1993, que se dictó el contenido normativo de las disposiciones acusadas. Los demandantes acierran en señalar que la Corte, en sentencia C-700 de 1999, indicó que al momento de expedirse el Decreto 663 de 1999 el Presidente de la República carecía de competencia para dictar normas marco ya que, en virtud de la expedición de la Ley 35 de 1993, el legislador había reasumido las competencias transitoriamente otorgadas por el Constituyente al ejecutivo.

Sin embargo, olvidan que el análisis que hizo la Corporación en la mencionada decisión tuvo por objeto central determinar si en materia de financiación de vivienda existían normas legales y no simples decretos autónomos, que hubiesen regulado la materia y en tal virtud incluidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Esta circunstancia, por lo expuesto, no tiene lugar en el presente caso. En consecuencia, se reitera, que en relación con las normas demandadas, el Presidente de la República no expidió el articulado relativo al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario como norma nueva, sino que simplemente en ejercicio de las facultades que le fueron delegadas, lo integró a dicho estatuto.

4. Resolución 77 de la Junta Monetaria. Incompetencia de la Corte.

Adicionalmente, y aunque los actores no formulan una acusación formal al respecto, la Corte debe precisar en relación con las afirmaciones relativas al hecho de que mediante la Resolución 77 de 1990, la Junta Monetaria estableció que los créditos al sector agropecuario estarían sujetos al DTF mas 6 puntos, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 241 de la Constitución, esta Corporación carece de competencia para pronunciarse acerca de la mencionada resolución.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES, pero únicamente respecto de los cargos analizados, los artículos 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225 y 226 del Decreto 663 de 1993.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado
ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado
MARHTA V. SACHICA MENDEZ
Magistrada (e)

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado
VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado
ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

NOTA DE PIE DE PÁGINA

1 En relación con las normas dictadas bajo estado de emergencia económica e incorporadas al Decreto 663 de 1993, puede consultarse la sentencia C-582/96.

Fecha y hora de creación: 2026-01-18 09:00:22