

# **Capítulo 6**

## **Autonomía del Banco de la República en la Constitución de 1991 y en la Ley 31 de 1992**

---

**Alberto Boada Ortiz  
Carolina Gómez Restrepo  
Marcela Ocampo Duque**



El concepto de independencia que guio la concepción del Banco de la República en 1923, pronto perdió su vigor original. En aquel entonces la independencia del banco emisor significaba aislarlo de la influencia directa del Gobierno y de intereses políticos para poder alcanzar la estabilización monetaria. Con este propósito, el Banco fue constituido mediante contrato como una entidad de carácter cuasipúblico, con participación en su capital del sector privado y del Gobierno, que tenía una representación minoritaria en la Junta Directiva, sin derecho a voto. Con el paso de los años, sin embargo, la independencia del Banco se fue desvirtuando debido a que en varias ocasiones el Congreso autorizó la financiación del gasto público con recursos de emisión y su máximo órgano directivo se transformó en un ente gubernamental cuyos integrantes tenían a cargo otros frentes de la actividad económica, lo cual generaba incompatibilidades para el ejercicio independiente de la función de regulación monetaria y relegaba la responsabilidad de velar por el poder adquisitivo de la moneda.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 generó el espacio propicio para replantear la función constitucional y legal del Banco de la República. El constituyente entendió que velar por la estabilidad de precios es un deber del Estado y que la entidad responsable de este cometido debe estar consagrada en la Constitución y contar con la autonomía necesaria para adoptar con libertad las decisiones que considere pertinentes para alcanzar este objetivo fundamental, en coordinación con la política económica general. Este arreglo institucional coincidía con el esquema de banca central adoptado por países exitosos en el control de la inflación.

El capítulo se compone de dos partes: en la primera se describe la evolución del banco emisor al régimen constitucional de banca central; en la segunda, se revisan las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que han sentado jurisprudencia con relación al Banco de la República y su autonomía. Adicional a ello, se incluyen las entrevistas realizadas a varios de los participantes en la definición del nuevo régimen

de banca central, las cuales estarán disponibles en la página electrónica del Banco<sup>161</sup>.

## **1. Del banco emisor al régimen constitucional de banca central**

### **1.1 Antecedentes históricos**

#### **1.1.1 Autonomía del Banco de la República: 1923-1991**

La Constitución Política de 1886 y las reformas de las que fue objeto antes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 desarrollaron en forma dispersa y desordenada una de las facetas más importantes de la soberanía del Estado: el régimen monetario. La soberanía monetaria residía en el Congreso de la República al corresponderle, mediante la expedición de leyes, “fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda”<sup>162</sup>, en tanto que el presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, era responsable de “Organizar el Banco Nacional, y ejercer la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes”<sup>163</sup>.

En aquel entonces primaba el concepto de banca libre en ausencia de un banco central, y los bancos particulares, organizados como sociedades comerciales de crédito, realizaban una amplia gama de actividades, incluso la de emisión de billetes respaldada por metálico. En 1886 el Estado se consideró como único titular del atributo de emisión y delegó dicha función, con exclusión de los bancos particulares, en el Banco Nacional<sup>164</sup>, dependencia oficial

<sup>161</sup> Se entrevistó a los doctores César Gaviria Trujillo (expresidente de la República, 1990-1994); Hugo Palacios Mejía (exgerente del Banco de la República); Guillermo Perry Rubio y Carlos Lleras de la Fuente (delegatarios en la Constituyente de 1991); Jorge Enrique Ibáñez (subdirector jurídico del Banco de la República en 1991), Olver Bernal (subgerente de Investigaciones Económicas del Banco de la República en 1991) y Roberto Steiner (director del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República en 1991), a quienes se agradece su valiosa contribución para la realización de este artículo.

<sup>162</sup> Constitución Política de Colombia de 1886, artículo 76, ordinal 15.

<sup>163</sup> Constitución Política de Colombia de 1886, artículo 120, ordinal 17.

<sup>164</sup> Véase Ibáñez (1990, p. 56). En él se citan como antecedentes los decretos 104, 254 y 448 de 1886, y la Ley 87 de 1886. También se señala que el Congreso de la República, en ejercicio de la soberanía monetaria, dictó la Ley 57 de 1887, mediante la cual se suspendió a los bancos particulares la facultad de emitir y poner en circulación billetes mientras dicho atributo lo ejerciera, con carácter exclusivo, el Banco Nacional.

creada para atender las operaciones de crédito del Gobierno. Debido a la difícil situación fiscal, se suspendió la convertibilidad de los billetes del Banco Nacional a oro y se decretó su curso forzoso, con lo cual se suspendieron los patrones metálicos existentes. Como mecanismo de control el Congreso de la República limitó el monto de emisión del Banco Nacional, restricción que fue excedida de manera recurrente por la entidad para financiar al Gobierno; en consecuencia, una vez se comprobó que el monto en circulación de billetes excedía el tope de 12 millones de pesos fijado por la Ley 124 de 1887, el Congreso ordenó la liquidación del Banco Nacional mediante la Ley 70 de 1894. Asimismo, dispuso suspender las emisiones de papel moneda como recurso fiscal<sup>165</sup>, consideración que luego se consagró en la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 3 de 1910<sup>166</sup>, que prohibió toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso.

El desorden monetario que vivió el país a principios del siglo XX puso en evidencia la necesidad de contar con una entidad seria que regulara la labor de emisión. En palabras del historiador Mauricio Avella:

Para países como Colombia que habían sufrido desbordamientos monetarios en décadas recientes, asociados al manejo gubernamental de la emisión, la autonomía del Banco, entendida como independencia del Gobierno, era una exigencia prioritaria en el momento de su fundación. (Avella, 2000, p. 154)

A fin de evitar los errores cometidos en el pasado, se proponía que el Estado delegara el derecho de emisión en un banco único, totalmente independiente de la acción oficial y de intereses políticos, que permitiera separar el manejo monetario del manejo fiscal.

Entre 1904 y 1922 se presentaron a consideración del Congreso de la República dieciocho proyectos de ley, en los que se debatieron asuntos como la naturaleza de la institución, la participación de particulares en su capital y el tipo de operaciones que realizaría (Ibáñez, 1990, p. 176). En 1922 se impuso la tesis de un banco constituido por los demás bancos y el Estado. La participación del Estado se consideraba esencial para respaldar la fundación de un instituto serio de emisión en Colombia. Estas consideraciones sirvieron de sustento para que en los lineamientos definidos por la Misión Kemmerer, la Ley 25 de 1923 autorizara al Gobierno para celebrar los contratos que dieron

<sup>165</sup> Decreto Legislativo 217 de 1903 y Ley 33 del mismo año.

<sup>166</sup> Consideración que fue el origen del artículo 49 de la Constitución Política de Colombia de 1886.

origen al Banco de la República<sup>167</sup>. Este se constituyó como una entidad de carácter cuasipúblico, con participación en su capital del Gobierno y el sector privado<sup>168</sup>. A la entidad se le confió en forma exclusiva, por concesión, la facultad de emitir la moneda legal colombiana; además, fue instituido como banquero de bancos (función que cumplía principalmente mediante operaciones de redescuento), prestamista de última instancia, administrador de las reservas internacionales<sup>169</sup>, y como banco y agente fiscal del Gobierno.

Para proteger al banco emisor de la influencia directa del Gobierno, este fue constituido por medio de contrato con el fin de evitar que de manera unilateral se impusieran modificaciones a la naturaleza, estructura o funciones de la nueva institución<sup>170</sup>. El Gobierno tenía una participación minoritaria en la Junta Directiva al nombrar a tres de diez miembros, quienes participaban con voz pero sin voto<sup>171</sup>, y se estableció un tope a las operaciones de crédito con el Banco<sup>172</sup>, las cuales requerían en todo caso la aprobación de los siete miembros restantes. También, por disposición legal se facultaba a los bancos para suscribir el 15 % de su capital y reservas en acciones del Banco de la República, con lo cual se reducía de forma paulatina la participación del Gobierno<sup>173</sup>.

La autonomía del nuevo banco con relación al control que ejercía sobre los instrumentos de política monetaria era bastante limitada. En ese entonces, uno de los principales objetivos del Banco fue mantener el patrón oro, régimen de

<sup>167</sup> La Ley 25 de 1923 recogió los planteamientos de la Ley 30 de 1922, mediante la cual se autorizó la creación del Banco de la República, y que luego fue modificada por la Ley 117 del mismo año.

<sup>168</sup> El capital inicial fue suscrito por el Gobierno nacional, que aportó el 50 %, por bancos comerciales nacionales y extranjeros, y algunos particulares. Conforme a la ley, el Banco tendría una duración de veinte años prorrogables mediante resolución del Gobierno, previa autorización del Congreso.

<sup>169</sup> El Banco de la República realizaba el depósito de las reservas internacionales en bancos del exterior. La administración de las reservas internacionales se estableció de manera explícita en el Decreto 340 de 1980.

<sup>170</sup> Argumento documentado en Ibáñez (1990, pp. 190-191).

<sup>171</sup> La Junta Directiva quedó conformada por diez miembros, tres de los cuales eran representantes del Gobierno, quienes participaban con voz, pero sin voto. El resto de integrantes representaba a los bancos nacionales (4), a los bancos extranjeros (2) y a los accionistas particulares (1).

<sup>172</sup> Las operaciones de crédito al Gobierno estaban acotadas al 30 % del capital pagado y reservas del Banco. Este tope se incrementaba a la tercera parte del capital pagado y reservas del Emisor para los préstamos y operaciones de descuento con los bancos comerciales.

<sup>173</sup> Según lo dispuesto por la Ley 25 de 1923, modificada por la Ley 82 de 1931.

tasa de cambio fija en el cual la oferta monetaria estuvo determinada, sobre todo, por el comportamiento del sector externo<sup>174</sup>. Por otra parte, si bien el principal instrumento de política monetaria era la tasa de redescuento, que podía ser modificada por resolución de la Junta Directiva, la ley impuso topes a las operaciones de crédito que el Banco podía extender al Gobierno y a los bancos accionistas y definió el nivel del encaje<sup>175</sup>. Por lo tanto, la Junta no tenía facultad de regulación sobre estos instrumentos de política monetaria.

En la década de los treinta, tras el abandono del patrón oro (1931), se introdujeron algunas modificaciones al marco normativo y la organización del Banco de la República que tuvieron un efecto limitado en su autonomía. Entre ellas, se aumentó el cupo de los préstamos al Gobierno del 30 % al 45 % del capital pagado y reservas del Banco, de manera que estos se constituyeron en la fuente principal de expansión de la base monetaria. Así mismo, se facultó al Banco para realizar operaciones de mercado abierto y se acordó aumentar en dos el número de miembros de la Junta Directiva para que estuvieran allí representados el comercio, la agricultura y la industria, y de esta manera reducir el papel protagónico que en ella tenían los banqueros<sup>176</sup>. La representación gubernamental en la Junta se mantuvo inalterada: tres miembros con voz y sin voto, pero se exigió, por primera vez, que el ministro de Hacienda fuera miembro de esta.

A finales de la década de los cuarenta se consideró que el Banco podría contribuir al crecimiento económico encauzando crédito hacia sectores que se consideraban estratégicos<sup>177</sup>. Con este propósito, a partir de 1951, se le confió la misión de “realizar una política monetaria, de crédito y de cambios encaminada a estimular condiciones propicias para el desarrollo ordenado de la economía nacional”<sup>178</sup>, para lo cual se le otorgaron facultades de regulación en

<sup>174</sup> El Banco debía garantizar la convertibilidad de los billetes que se pusieran a circular, por lo cual se fijaban porcentajes que se debían mantener en oro amonedado o físico. En 1931, cuando colapsa el patrón oro, los billetes del Banco se convierten en moneda nacional sin respaldo del metálico.

<sup>175</sup> La Ley 25 de 1923 fijó el encaje sobre los depósitos a la vista y para los bancos accionistas en 25 %; luego, la Ley 17 de 1925 lo redujo al 15 %.

<sup>176</sup> Como resultado, la Junta Directiva quedó conformada por doce miembros: i) tres representantes del Gobierno; ii) tres banqueros; iii) cinco hombres de negocios, de los cuales tres serían nombrados por los banqueros, uno por la Federación Nacional de Cafeteros y uno por las cámaras de comercio, iv) un representante de los accionistas particulares. Poco después, el número de integrantes de la Junta Directiva se redujo a nueve.

<sup>177</sup> Decreto 1407 de 1948, Decreto Legislativo 756 de 1951 y normas posteriores.

<sup>178</sup> Cita tomada de Avella (2014, p. 174).

estas materias. En la práctica, dichas facultades estarían relacionadas con la definición de cupos de crédito ordinario, extraordinario y de fomento a tasas subsidiadas para impulsar sectores que se consideraban prioritarios<sup>179</sup>. La política monetaria empezó a ser también más autónoma al asignarle al Banco los instrumentos propios de un banco central, tales como determinar las tasas de interés y regular el encaje de las instituciones bancarias, elementos esenciales para regular la oferta del dinero y del crédito global de los bancos. Sin embargo, dado que la Junta estaba conformada por representantes de los gremios y los bancos, quienes eran los principales beneficiarios del crédito primario del Banco de la República, las decisiones de regulación monetaria tenían un sesgo inflacionario.

Con relación a la estructura y organización del Banco, en 1951 se consolidó su privatización mediante la venta de las acciones que el Gobierno mantenía en la entidad, si bien conservó todos los derechos y prerrogativas, entre ellas, nombrar a los directores que le correspondían. Debido a la ampliación de las funciones públicas que el Banco tendría que desempeñar en materia monetaria, cambiaria y crediticia, se modificó la composición de la Junta Directiva para consolidar en ella la participación del Gobierno. La nueva Junta quedó conformada por nueve miembros: tres representantes del Gobierno, por primera vez con voz y voto; tres representantes de los bancos comerciales; un representante de los gremios agrícolas; un representante de los comerciantes e industriales, y el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros. Además, se dispuso que las decisiones de política monetaria, cambiaria y crediticia deberían contar con el voto favorable del ministro de Hacienda y, por primera vez, se señaló que los miembros de la Junta Directiva representarían solo los intereses generales de la economía nacional, con independencia del origen de su elección.

A principios de los años sesenta se hizo evidente la inconveniencia de que la Junta Directiva estuviese dominada por representantes del sector privado y en particular por miembros del sector bancario, quienes eran responsables de la regulación monetaria y al mismo tiempo los principales beneficiarios del crédito primario del Banco. Con el propósito de trasladar las funciones de regulación de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia a un organismo del Estado, la Ley 21 de 1963 dispuso crear la Junta Monetaria y facultó al Gobierno para determinar su organización y principales atribuciones. La Junta Monetaria quedó conformada por los principales responsables de la política macroeconómica del país, es decir, por el ministro de Hacienda (quien la presidía), el jefe de Planeación Nacional y el gerente del Banco de la República,

<sup>179</sup> Cupos de crédito: i) ordinarios, para bancos afiliados; ii) extraordinarios, para casos de emergencia y de carácter temporal, iii) especiales o de fomento, a tasas subsidiadas.



y por los ministros de Fomento y de Agricultura<sup>180</sup>. También se facultó a la Junta Monetaria para nombrar a dos asesores técnicos, uno de ellos con reconocida experiencia en asuntos monetarios y cambiarios, y el otro experto en economía general, producción y comercio exterior; dichos asesores eran responsables de preparar los documentos a ser discutidos en la Junta Monetaria y participaban en ella con voz y sin voto.

Si bien el origen de esta iniciativa fue la necesidad de que el Estado recuperara su potestad en relación con la moneda y el crédito, el esquema adoptado rompió la unidad en el ejercicio de las funciones de banca central al quedar divididas en dos instancias: la Junta Monetaria, encargada de la orientación de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, y el Banco de la República, responsable de su ejecución bajo la dirección y control administrativo de la Junta Directiva.

En 1973 el Gobierno consideró que debería intervenir nuevamente en el capital de la entidad para aclarar cualquier equívoco sobre el atributo de emisión, como parte de la soberanía monetaria del Estado. La nacionalización del Banco de la República se concretó mediante la Ley 7 del citado año, en virtud de la cual el Banco se transformó en entidad de derecho público para el ejercicio de la facultad de emisión y ejecutor de las políticas que determinara la Junta Monetaria.

La conformación de la Junta Monetaria fue objeto de controversia, en especial en la década de los ochenta, por su falta de independencia frente al Gobierno<sup>181</sup>. Al estar integrada por funcionarios dependientes del presidente de la República, se reclamaba la carencia de autonomía y de una visión a largo plazo para el manejo de la política monetaria. La inclusión de ministros del despacho, quienes abogaban por financiamiento para sus sectores, y la utilización de recursos de emisión para atender necesidades fiscales, producía distorsiones en la asignación del crédito y relegaba el objetivo de mantener una moneda sana. Por otra parte, la duplicidad de funciones difíciles de armonizar, tales como la regulación de la circulación monetaria y la asignación de créditos de fomento a través de fondos financieros administrados por el

<sup>180</sup> Decreto Ley 2206 de 1963. Los decretos 2976 de 1968 y 151 de 1976 determinaron que el director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex) también fuera miembro.

<sup>181</sup> Según Avella (2014, pp. 197-202), "La composición de la Junta Monetaria fue objeto de controversia desde el momento de su creación. [...] al conformarse la Junta Monetaria con representantes del Ejecutivo se afirmó que el sesgo inflacionario se nutriría con la competencia de estos representantes por recursos primarios a favor de sectores específicos". "Uno de los polemistas más reconocidos fue Alfonso Palacio Rudas, en colaboraciones periodísticas e intervenciones parlamentarias a favor de un organismo de dirección monetaria independiente del Ejecutivo".

Banco, dificultaba poner en práctica políticas consistentes con la estabilidad de precios.

En palabras del gerente del Banco de la República, Francisco Ortega:

En Colombia, el hecho de que la Junta Monetaria estuviera integrada principalmente por funcionarios pertenecientes al Gobierno, quienes a su vez tenían la responsabilidad de otros frentes de la actividad económica, comenzó a generar ciertas incompatibilidades para el ejercicio independiente de la función de regulación monetaria, las cuales hicieron perder a la Junta autonomía técnica y administrativa para asumir plenamente la responsabilidad esencial de velar por el poder adquisitivo de la moneda. (Ortega, 1991, p. 49)

### **1.1.2 Facultad de intervención sobre el Banco de la República: 1923-1991**

Desde su fundación en 1923 y hasta 1968, el Congreso ejerció la facultad de intervenir en el Banco de la República mediante la expedición de leyes que fijaron las bases que dieron origen a la entidad<sup>182</sup>. El presidente de la República, por su parte, ejercía la función de vigilancia y control como suprema autoridad administrativa.

La reforma constitucional adoptada por el Acto Legislativo 1 de 1968 amplió las competencias del presidente, al establecer: “Corresponde al presidente de la República como jefe de Estado y suprema autoridad administrativa: [...] Ejercer como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión”<sup>183</sup>. De acuerdo con la Corte Suprema de Justicia, dicha competencia correspondía a dictar reglas relacionadas con la naturaleza jurídica, organización, funciones, directiva y régimen legal de los funcionarios del Banco<sup>184</sup>. Posteriormente, el Acto Legislativo de 1979 devolvió al Congreso la facultad de intervenir en el banco de emisión limitando dicha facultad a la capacidad de dictar normas generales conforme a las cuales el presidente de la República tendría que sujetarse para intervenir en el Banco. De esta manera, se determinó una intervención concurrente entre el Congreso y el presidente, facultó al primero para dictar normas generales y al segundo para dictar normas

<sup>182</sup> Dado el origen contractual del Banco, dichas leyes fijaron las bases y autorizaciones al Gobierno para concretar la creación de la entidad.

<sup>183</sup> Numeral 14 del artículo 120 de la Carta política.

<sup>184</sup> Tomado de Ibáñez (1990), quien hace referencia a la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 18 de agosto de 1972, M. P.: Guillermo González Charry (*Gaceta Judicial*, tomo CXLIV, núms. 23-64, p. 190).

especiales, con sujeción a las normas expedidas por el Congreso. En 1981 el Acto Legislativo 1 de 1979 fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia debido a vicios de forma, con lo cual recobró vigencia la facultad constitucional del presidente de la república de intervenir en el Banco.

Para los expertos de derecho constitucional y administrativo la normatividad constitucional no permitía distinguir con exactitud la naturaleza y alcance de las funciones que le correspondían al Congreso y las que tenía el Gobierno para regular el funcionamiento del Banco de la República. Esta circunstancia dio lugar a diversas y contrarias interpretaciones por parte de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, lo cual hacía que fuera riesgoso, tanto para el Congreso como para el Gobierno, regular el funcionamiento del banco emisor. Se requería, por lo tanto, una definición de competencias, a nivel constitucional, como requisito para el adecuado funcionamiento de la entidad.

## **1.2 Del banco emisor al régimen constitucional de banca central**

### **1.2.1 Contexto internacional**

En la década de los ochenta la búsqueda de la estabilidad de precios se había convertido en común denominador ante el desbordamiento de la inflación en países latinoamericanos y episodios de inflación acompañada de recesión en países desarrollados. A fin de reducir la probabilidad de episodios de inflación alta y persistente, varios países incursionaron en reformas al régimen de banca central mediante las cuales se buscaba consolidar su autonomía e independencia:

El estudio de derecho comparado de las normas constitucionales vigentes mostraba que varios bancos centrales tenían consagración constitucional, no formaban parte del Gobierno, tenían una jerarquía especial dentro de la estructura del Estado y un ordenamiento jurídico especial, en razón a las funciones que están llamados a cumplir. (Lloreda, 1991, p. 5)

La independencia del banco central se apoyaba tanto en modelos teóricos como en la evidencia empírica. En el primer caso, la reconocida inconsistencia dinámica de la política monetaria planteada por Kydland y Prescott (1977) y por Barro y Gordon (1983) sugiere que cuando la autoridad monetaria tiene objetivos adicionales a la estabilidad de precios, tiene el incentivo de tolerar algo de inflación y utilizar la expansión monetaria para estimular temporalmente una mayor actividad económica. En el largo

plazo, sin embargo, el efecto es el opuesto. El público, de manera racional, anticipa la inflación y la incorpora en la negociación de salarios y otros contratos. El resultado es una inflación más alta, sin afectar de manera positiva el crecimiento económico.

Por su parte, la evidencia empírica estaba soportada en el éxito alcanzado en controlar la inflación por parte de países desarrollados que tenían bancos centrales autónomos. En una muestra de diecisiete países (período 1955-1988), la mayor independencia del banco central con respecto al Gobierno estuvo asociada a tasas de inflación más bajas y estables (Alesina y Summers, 1990). Se destacaba la experiencia del Banco Central de Alemania, o Bundesbank, que sería el modelo de referencia para la constitución del Banco Central Europeo y del banco central suizo.

El Bundesbank tenía consagración constitucional, gozaba de autonomía y tenía una personalidad jurídica propia, independiente del Gobierno, conforme a la ley. Además, el Consejo Central (ente responsable de la determinación de las políticas monetaria y crediticia) y el Directorio (ejecutor de dichas políticas y otros aspectos administrativos) tenían la categoría de autoridades supremas. La ley establecía que el Bundesbank, en el ejercicio de sus funciones, no dependía de las instrucciones del Gobierno, el cual podía tomar parte de las deliberaciones, sin derecho a voto. Por su parte, la Constitución suiza establecía la existencia de un banco del Estado al que se delega el derecho de emisión y la responsabilidad de ejecutar una política monetaria y de crédito acorde con los intereses generales del país.

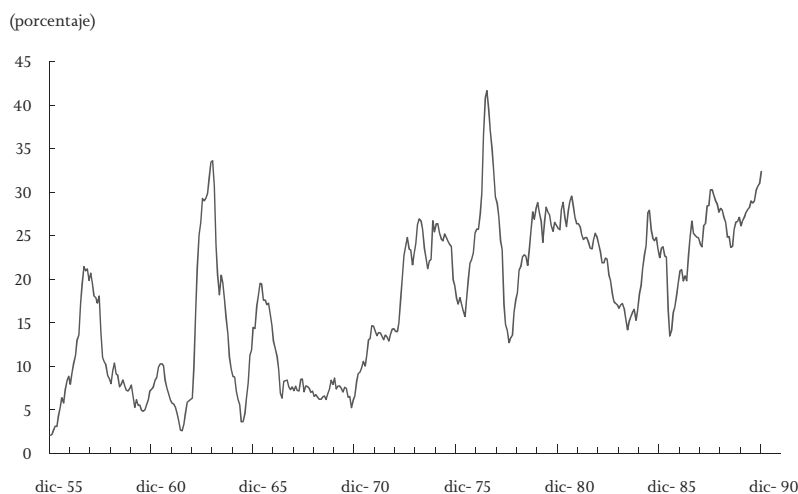
En América Latina, Chile era pionero en esta materia al consagrar la autonomía de la banca central en la Carta Política de 1980, mandato que se desarrolló mediante la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile (Ley 18840 de 1989); en ella se dispuso que el Banco Central de Chile es un órgano autónomo de carácter técnico con atribuciones suficientes para regular la cantidad del dinero y el crédito, así como para establecer normas en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales. Asimismo, le definió un objetivo claro: velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

### **1.2.2 Soplan vientos de reforma al Banco de la República**

La experiencia acumulada a lo largo de los años ochenta planteaba serios interrogantes con relación al papel que desempeñaban el Banco de la República y la Junta Monetaria. Si bien la inflación no había alcanzado los niveles observados

en otros países de la región<sup>185</sup>, se observaba un aumento importante en el ritmo de crecimiento del índice de precios al consumidor, al alcanzar un valor de 32,2% en 1990 frente a 22,5% observado en 1985 (Gráfico 1). Al respecto, el gerente del Banco de la República formulaba algunas reflexiones sobre los costos de la inflación y la conveniencia de buscar tasas sustancialmente inferiores al 22%<sup>186</sup>, al tiempo que el Gobierno señalaba la necesidad de alcanzar la estabilidad de precios para lograr con éxito el proceso de apertura económica.

**Gráfico 1**  
**Comportamiento de la inflación anual (IPC), (1955-1990)**



Fuente: Banco de la República, cálculos de los autores.

La recurrente financiación del déficit fiscal con emisión monetaria primaria, así como el acceso de particulares a recursos de emisión mediante cupos de crédito, fue la principal causa de expansión monetaria en Colombia durante la

<sup>185</sup> Inflación promedio del índice de precios al consumidor en el período 1984-1988: Argentina (387%), Brasil (323%), México (82%), Venezuela (21%), Perú (432%), Bolivia (2.669%), Chile (20%) y Colombia (22%). Calculado con base en información - Ortega (1989).

<sup>186</sup> Con base en la experiencia de otros países de la región, el gerente del Banco argumentaba: "No parece haber evidencia de que a través de elevadas tasas de inflación se estimule de manera duradera el crecimiento económico". Tomado de Ortega (1989, pp. III-XX).

década de los años ochenta y el consecuente deterioro del poder adquisitivo de la moneda. El acceso a recursos de emisión para financiamiento del Gobierno era ordenado por el Congreso en forma considerable y a muy largo plazo; asimismo, como consecuencia de la crisis financiera de 1982 se ordenó solventar con recursos de emisión a las entidades financieras que requerían apoyo efectivo por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), el cual no contaba con el patrimonio suficiente<sup>187</sup>.

En este contexto, se empezó a discutir acerca de cuál debería ser la función constitucional y legal del Banco de la República. En 1982 fue presentado al Congreso un proyecto de ley mediante el cual se proponía modificar la composición de la Junta Monetaria y centralizar e institucionalizar la función de banca de desarrollo en el Banco de la República, actividad que ejercía desde principios de los cincuenta y estaba dispersa en varios contratos de fideicomiso<sup>188</sup>. Si bien esta iniciativa parlamentaria no culminó con éxito en el Congreso, a finales de los ochenta suscitó un amplio debate en relación con la conformación de la Junta Monetaria, las funciones de banca central y la asignación del crédito de fomento, responsabilidad que para varios analistas económicos era función indelegable del Gobierno.

El director de Estrategia Económica y Financiera, Rudolf Hommes, luego ministro de Hacienda (durante la reforma de 1991), planteó algunos principios que a su juicio deberían guiar una reforma al Banco. Su propuesta buscaba “aislar la administración del Banco de la República de presiones políticas” (Hommes, 1988) y poner fin a la mecánica de financiar al Gobierno y a la creación de cupos de crédito distintos a los que se requieren para dar liquidez al sistema bancario. También, proponía delegar en un auditor externo el control de las actividades del Banco e institucionalizar en una autoridad monetaria independiente su responsabilidad con relación al control de la inflación. En cuanto al crédito de fomento, señalaba la inconveniencia de utilizar recursos de emisión y proponía que la Junta Monetaria, con una conformación diferente, se abstuviera de participar en su asignación, esta debía ser una responsabilidad del Gobierno.

<sup>187</sup> Ejemplos de ello fueron la Ley 34 de 1984, la Ley 55 de 1985, la Ley 7 de 1986 y la Ley 43 de 1987, que autorizaron créditos por COP 80.517 millones, COP 60.000 millones, COP 55.000 millones y COP 135.000 millones, respectivamente, según se relaciona en el Informe-ponencia “La banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 53, pp. 9-10, 18 de abril de 1991).

<sup>188</sup> Proyecto de Ley 25 de 1982, presentado por el representante a la Cámara Hernando Agudelo Villa (*Anales del Congreso*, septiembre 13 de 1982). Según el proyecto, la Junta Monetaria quedaría conformada por cinco miembros: el ministro de Hacienda, el gerente del Banco de la República, el jefe del Departamento Nacional de Planeación y dos miembros permanentes (equivalentes a los dos asesores de la Junta Monetaria).

Algunos otros importantes personajes de la vida política del país, a través de columnas de opinión, coincidieron en la necesidad de independizar al Banco de la República (o a la Junta Monetaria) del Gobierno y centralizar en la entidad las decisiones de emisión, al igual que señalaron la conveniencia de prohibir de manera categórica el fijar cupos de crédito por parte del Congreso y financiar el gasto público con recursos de emisión primaria<sup>189</sup>.

En el Congreso de la República, en el ámbito del proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno entre 1988 y 1989, también se discutían temas relacionados con las funciones del Banco. En la ponencia para primer debate de este proyecto surgió la propuesta de sustituir el artículo 49 adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1910, por la prohibición explícita de utilizar recursos de emisión primaria con la finalidad de financiar la brecha fiscal<sup>190</sup>. Si bien el proyecto no completó el trámite legislativo para su aprobación, la iniciativa de reformar el artículo 49 fue uno de los diez temas considerados en la reforma constitucional que contempló el Decreto Legislativo 1926 de 1990. Una vez la Corte Suprema de Justicia, al revisar la constitucionalidad de dicho decreto, definió que la Asamblea Nacional Constituyente tendría competencia para reformar sin restricción alguna la Constitución de 1886, se concretó la posibilidad de revisar la función constitucional y legal del Banco de la República.

<sup>189</sup> Para citar algunos ejemplos de las columnas de opinión en la época: i) el ex asesor de la Junta Monetaria, Juan Camilo Restrepo, analizaba el origen del artículo 49 de la Constitución y señalaba la conveniencia de consignar constitucionalmente la independencia del Banco de la República (Restrepo, *El Tiempo*, septiembre 1990); ii) el exministro Abdón Espinosa Valderrama controvertía el proyecto de reforma al régimen de cambios internacionales por considerar que creaba competencias excepcionales en cabeza de la Junta Monetaria mediante actuaciones administrativas y regulatorias (Espinosa, *El Tiempo*, octubre 1990); iii) el exministro Alfonso Palacio Rudas manifestaba la necesidad de recuperar los poderes monetarios del Congreso y proponía una reforma a la Junta Monetaria (*El Tiempo*, noviembre 1990); iv) el dirigente gremial Fabio Echeverri Correa criticaba la financiación del gasto público con recursos de emisión sin ninguna contrapartida, y proponía que la Junta Monetaria fuera un órgano independiente del Gobierno, con autonomía (Echeverri, enero 1991); v) el exministro de desarrollo Roberto Gerlein analizaba el proyecto de reforma a la Junta Monetaria presentado por él ante el Congreso (1990).

<sup>190</sup> Según cita Ibáñez (1991), “El artículo 7.º del Acto Legislativo No. 3 de 1910, mediante el cual se reformó la Constitución Política, dispuso lo siguiente, según se lee en el artículo 49 de la Carta: ‘Queda prohibida en absoluto toda emisión de papel moneda de curso forzoso’”. Asimismo, señala que el proyecto original del Gobierno discutido en las sesiones ordinarias del Congreso de 1988 y 1989, no consideró modificar el artículo 49 de la Constitución Política. Sin embargo, en la ponencia para primer debate en el Senado, suscrita por el senador Hernando Durán Dussán, surgió la propuesta de sustituirlo.

### 1.2.3 Régimen constitucional de banca central y su proceso de concertación

La facultad dada a la Asamblea Nacional Constituyente abrió la posibilidad de revisar de manera integral el sistema monetario del país y consignar en la nueva Carta las competencias que en este campo corresponden al Congreso, al presidente de la república y al órgano del Estado encargado de las funciones de banca central. Por esta razón, el gerente del Banco de la República, Francisco Ortega Acosta, junto con las áreas técnica y jurídica<sup>191</sup>, se concentraron en preparar la que se denominó “Propuesta sobre el régimen monetario en la reforma constitucional”. La elaboración de este proyecto fue encomendada a Jorge Enrique Ibáñez, subdirector jurídico del Banco, quien ya venía estudiando de tiempo atrás el tema de banca central en otras legislaciones<sup>192</sup>. El hecho de que la propuesta contemplara centralizar la función de regulación monetaria, cambiaria y crediticia en el Banco de la República, con lo cual desaparecía la Junta Monetaria, condujeron a que el proyecto se manejara con la más estricta reserva dentro del Banco.

La propuesta fue acogida y respaldada por el presidente de la república, César Gaviria Trujillo y, tras incorporar algunas modificaciones fue presentada a la Asamblea como proyecto del Gobierno<sup>193</sup>. El ministro de Hacienda, quien conoció el proyecto cuando ya estaba impreso y a punto de ser presentado a la Asamblea, tuvo una reacción al inicio negativa; consideraba que: “despojaba al ministerio de atribuciones que poseía y de su preeminencia indiscutible en materia cambiaria y crediticia” (Hommes, 1995, p. 34); no obstante, se comprometió a defenderlo en la Constituyente, reservándose el derecho de introducir las modificaciones que considerara pertinentes.

El proyecto del Gobierno y la propuesta del Banco tenían diferencias que, a juicio de algunos delegatarios, diluía la pretensión del Banco de crear un régimen de banca central autónomo. Para convencer a los delegatarios sobre las bondades de la iniciativa, el gerente del Banco y algunos de sus funcionarios más cercanos se reunieron con más de la mitad de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, a quienes se les entregó la propuesta del

<sup>191</sup> En particular Juan Carlos Jaramillo, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Guillermo Salah Zuleta, en permanente consulta con Hugo Palacios Mejía, exgerente del Banco, según cita De Brigard (1995).

<sup>192</sup> El trabajo de investigación de Ibáñez, que se publicó en la *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, sirvió de guía principal para la propuesta elaborada por el Banco y contenía un estudio detallado de la regulación del sistema monetario en las constituciones modernas de la época.

<sup>193</sup> La propuesta del Banco fue presentada por el gerente del Banco al presidente Gaviria el 29 de noviembre de 1990, según reporta De Brigard (1995).



Banco y suficiente material de apoyo acerca del tratamiento constitucional y legal del régimen monetario en otros países; de esta manera, la propuesta del Banco resultó en lo que algunos constituyentes denominaron “iniciativa fantasma” (Lleras, 1995, p. 53), al servir de referencia a los asambleístas, sin ser presentada oficialmente.

En el proceso de deliberaciones en torno al proyecto de régimen de banca central hubo una clara evolución de la calidad de su contenido. El primer consenso sobre el proyecto de articulado se logró en la subcomisión integrada por los constituyentes Ignacio Molina Giraldo, Rodrigo Lloreda Caicedo, Antonio Yepes Parra, Carlos Ossa Escobar, Carlos Lemos Simmonds y Óscar Hoyos Naranjo, la cual elaboró la ponencia para el debate en la Comisión Quinta tomando como referencia principal el proyecto del Gobierno y la propuesta del Banco<sup>194</sup>. Una vez la Comisión Quinta incorporó las modificaciones que consideró pertinentes y las aprobó<sup>195</sup>, fue presentada a la Asamblea para surtir un controvertido primer debate en plenaria, que se llevó a cabo el 17 de mayo de 1991<sup>196</sup>.

En la Asamblea, la discusión sobre el nuevo régimen del Banco fue intensa. Un grupo de constituyentes defendía la idea de un Banco mucho más autónomo que el propuesto por el Gobierno, sugería consagrar en la Constitución Política la conformación de la Junta Directiva y que se prohibiera al Banco financiar al Gobierno o a los particulares directa o indirectamente. Un segundo grupo insistía en la necesidad de que el Banco coordinara el ejercicio de sus funciones de acuerdo con la orientación de la política económica fijada por el Gobierno, lo cual limitaba su autonomía, era partidario de mantener la posibilidad de que el Banco pudiera emitir para financiar al Gobierno y cuestionaba que la Junta Directiva del Banco de la República actuara como autoridad crediticia y cambiaria<sup>197</sup>.

<sup>194</sup> Informe-ponencia “La banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 53, pp. 6 y ss., 18 de abril de 1991). Según cita Lleras (1995), la Subcomisión también consultó los proyectos presentados por algunos constituyentes.

<sup>195</sup> Aprobación en sesión del 3 de mayo de 1991, actas 26 y 27 de la Comisión Quinta (*Gaceta Constitucional*, núm. 100, pp. 8-12, 17 de junio de 1991).

<sup>196</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria “Banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 73, pp. 7-12, 14 de mayo de 1991), y acta de sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (*Gaceta Constitucional*, núm. 95, pp. 5-12, junio 11 de 1991).

<sup>197</sup> Asamblea Nacional Constituyente (1991), sesión plenaria, 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, pp. 1-95), Bogotá.

Ante el importante número de propuestas sustitutivas que surgieron en la plenaria<sup>198</sup>, muchas de las cuales tenían diferencias sustanciales, la presidencia de la Asamblea designó una comisión accidental integrada por los constituyentes Ignacio Molina Giraldo, Carlos Ossa Escobar, Rodrigo Lloreda Caicedo, Alfonso Palacio Rudas, Iván Marulanda Gómez, Augusto Ramírez Ocampo y Carlos Lleras de la Fuente, quien actuó como coordinador, para elaborar un texto que conciliara las proposiciones presentadas. Dicha comisión creó un proyecto de articulado y llegó a un acuerdo unánime en el que participó el ministro de Hacienda<sup>199</sup>. El proyecto fue aprobado en la plenaria el 21 de mayo de 1991<sup>200</sup> y quedó consignado en los artículos 371, 372 y 373 de la nueva Carta Política.

La reforma al Banco de la República concertada en la Constituyente de 1991 se puede resumir en los siguientes aspectos: i) se le asignó al Banco un mandato específico: mantener la capacidad adquisitiva de la moneda, en coordinación con la política económica general; ii) la Junta Directiva del Banco es autoridad monetaria, cambiaria y crediticia; iii) se le otorgó al Banco autonomía y a su Junta Directiva un importante grado de independencia frente al Gobierno; iv) se restringió la posibilidad de financiar al Gobierno con recursos de emisión y se prohibió al legislador ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares, v) se designó al Congreso, en representación de la sociedad, como principal destinatario del ejercicio de rendición de informes del Banco, y vi) se delegó en el presidente de la república la función de inspección, vigilancia y control sobre el Banco de la República. Por otra parte, aunque en la Constitución de 1991 no se definió la competencia del Banco como gestor de la actividad cultural del país, este tema se discutió y acogió por una parte importante de delegatarios en la Asamblea y fue una referencia importante en la reglamentación de la Ley 31 de 1992<sup>201</sup>.

<sup>198</sup> Presentaron propuestas sustitutivas los constituyentes: i) Marulanda, I.; ii) Verano, E.; Espinosa, E.; Holmes, C.; Fernández, J.; Gómez, J. y otro; iii) Lleras de la Fuente, C.; iv) Palacio, A.; v) Perry, G.; vi) Ramírez, A.; vii) Ossa, C.; viii) Pérez, J.; ix) Espinosa, E.; Villa, F. y Pineda, H.; x) Echeverri, A.; xi) Zalamea, A. La constituyente Carranza, M. presentó una propuesta aditiva (*Gaceta Constitucional*, núm. 95, pp. 7-10, 11 de junio de 1991).

<sup>199</sup> Acta de sesión plenaria del 21 de mayo de 1991 (*Gaceta Constitucional*, núm. 104, p. 18, 21 de junio de 1991).

<sup>200</sup> Acta de sesión plenaria del 21 de mayo de 1991 (*Gaceta Constitucional*, núm. 104, pp. 17-21, 21 de junio de 1991).

<sup>201</sup> Aditiva núm. 11, presentada por la delegataria Carranza, M., Asamblea Nacional Constituyente (*Gaceta Constitucional*, núm. 95, p. 10, 11 de junio de 1991). Esta proposición tuvo gran acogida por los constituyentes al ser respaldada por 39 delegatarios. Constancia en el acta de sesión plenaria del 21 de mayo de 1991 (*Gaceta Constitucional*, núm. 104, 21 de junio de 1991).

La evolución del proyecto de articulado (Cuadro 1) y el proceso de concertación en cada uno de estos temas se desarrolla a continuación.

**Cuadro 1**  
**Evolución del proyecto de articulado del régimen constitucional de Banca Central**

Asunto	Proyecto del Gobierno <sup>1</sup>	Propuesta del Banco <sup>2</sup>	Propuesta presentada por la Comisión Quinta para primer debate en plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente <sup>3</sup>	Propuesta concertada y aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente <sup>4</sup>
Naturaleza del Banco de la República	El Banco de la República estará organizado como entidad de derecho público, sujeto a un régimen legal propio, con personería jurídica y autonomía administrativa y técnica.	El Banco de la República será el banco central.		El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central.
		Estará organizado como entidad de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.		
Funciones básicas del Banco de la República	Ejecutar las políticas monetarias cambiaria y de crédito que determine su Junta Directiva con arreglo a la ley marco; emitir y poner en circulación la moneda legal; administrar las reservas internacionales y ser prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito.	Reglamentar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia; emitir y poner en circulación la moneda legal; administrar sus reservas internacionales; ser prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito; facilitar los pagos entre diversos agentes económicos; servir de agente fiscal del Gobierno; apoyar la investigación económica, en coordinación con la política económica y con sujeción a las bases generales que expida el Congreso.	Regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y servir como agente fiscal del Gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general <sup>5</sup> .	

Asunto	Proyecto del Gobierno <sup>1</sup>	Propuesta del Banco <sup>2</sup>	Propuesta presentada por la Comisión Quinta para primer debate en plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente <sup>3</sup>	Propuesta concertada y aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente <sup>4</sup>
Objetivo		El Banco de la República velará por mantener el poder adquisitivo de la moneda.	El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.	
Crédito del Banco de la República al Gobierno y a particulares	El Banco de la República no podrá emitir, salvo para otorgar garantías o financiamientos a establecimientos de crédito y operaciones de tesorería dentro de la misma vigencia fiscal.	El Banco no podrá emitir para otorgar garantías o financiamiento a la nación, a las entidades territoriales, a las entidades descentralizadas de aquella y estas, ni a las empresas privadas, que no tengan carácter de establecimientos de crédito, salvo cuando se haya declarado el estado de emergencia económica y social.	El Banco no podrá establecer cupos de crédito ni otorgar garantías a favor de particulares o entidades privadas, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación a través de los establecimientos de crédito o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos.	
Crédito del Banco de la República al Gobierno y a particulares			No podrá adquirir documentos emitidos por el Estado, salvo en operaciones de mercado abierto, ni conceder garantías a sus organismos o empresas, y tampoco podrá financiar con créditos directos o indirectos ningún gasto público a menos que se haya declarado estado de emergencia económica, social y ecológica <sup>6</sup> .	Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto.  El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.

Autonomía del Banco de la República en la Constitución de 1991 y en la Ley 31 de 1992

Asunto	Proyecto del Gobierno <sup>1</sup>	Propuesta del Banco <sup>2</sup>	Propuesta presentada por la Comisión Quinta para primer debate en plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente <sup>3</sup>	Propuesta concertada y aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente <sup>4</sup>
Junta Directiva	<p>La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará la composición de la Junta Directiva del Banco y el período y las calidades de sus integrantes, quienes serán designados por el presidente de la república. La Junta será presidida por el ministro del Ramo.</p> <p>La Junta Directiva es autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.</p>	<p>La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará la composición de la Junta Directiva del Banco y el período y las calidades de sus integrantes, quienes serán designados por el presidente de la república y entre los cuales debe haber un ministro del despacho. Los demás miembros de la Junta desempeñarán el cargo con dedicación exclusiva y períodos fijos.</p>	<p>La Junta Directiva tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete (7) miembros, entre ellos el ministro de Hacienda, quien la presidirá. El gerente del Banco será nombrado por la Junta Directiva y será miembro de ella. Los cinco (5) miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el presidente de la república para períodos prorrogables de cuatro (4) años, reemplazados dos (2) de ellos cada cuatro (4) años.</p> <p>Los miembros de la Junta Directiva representarán únicamente el interés de la nación<sup>7</sup>.</p>	<p>La Junta Directiva será autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley.</p>
Rendición de informes	<p>El Banco rendirá anualmente un informe al Congreso sobre la ejecución de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia a su cargo y sobre los demás asuntos que le soliciten.</p>	<p>El Banco de la República rendirá a las Cámaras los informes que estas le soliciten acerca de las políticas que adopte en cumplimiento de sus funciones.</p>	<p>El Banco anualmente rendirá al órgano legislativo un informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y los demás asuntos que le soliciten.</p>	<p>El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.</p>

Asunto	Proyecto del Gobierno <sup>1</sup>	Propuesta del Banco <sup>2</sup>	Propuesta presentada por la Comisión Quinta para primer debate en plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente <sup>3</sup>	Propuesta concertada y aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente <sup>4</sup>
<p>Competencias del Congreso con relación al Banco de la República</p>	<p>El Congreso, mediante leyes marco, fijará principios con atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, y los estatutos del Banco.</p>	<p>Corresponde al Congreso dictar las bases con sujeción a las cuales el Banco de la República debe cumplir las funciones previstas en la Constitución; dictar las bases con sujeción a las cuales el presidente de la república expedirá los estatutos del Banco de la República que contemplen las normas especiales sobre su organización; el régimen de sus actos y el de sus procedimientos administrativos, entre otros<sup>8</sup>.</p>	<p>El órgano legislativo nacional, a iniciativa del Gobierno, dictará la ley a la cual deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de dichas funciones. Una ley orgánica dictada a iniciativa del Gobierno, establecerá las reglas con sujeción a las cuales este expedirá los estatutos del Banco, en los que se determine, entre otros, su régimen legal propio, la forma de su organización, el período del presidente y las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva, del presidente y sus empleados. Dicha ley señalará las pautas generales conforme a las cuales el banco central constituirá sus reservas monetarias y cambiarias y las condiciones bajo las cuales, conformadas estas, los excedentes de utilidades podrán ser recursos fiscales destinados exclusivamente para gastos de inversión social o servicio de deuda pública.</p>	<p>El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros, su organización, su régimen legal, el funcionamiento de la Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del gerente y las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas la de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.</p>

Autonomía del Banco de la República en la Constitución de 1991 y en la Ley 31 de 1992

Asunto	Proyecto del Gobierno <sup>1</sup>	Propuesta del Banco <sup>2</sup>	Propuesta presentada por la Comisión Quinta para primer debate en plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente <sup>3</sup>	Propuesta concertada y aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente <sup>4</sup>
Competencias del presidente de la república con relación al Banco de la República	Expedir los estatutos del Banco de la República. Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención en el Banco de la República.	Ejercer, con exclusión de otra autoridad, la inspección, vigilancia y disciplina sobre el Banco de la República, sus directores y funcionarios, en lo relativo al cumplimiento de las leyes a las que están sujetos, respetando su autonomía técnica y sin interferir en su administración. El presidente podrá delegar estas funciones en la autoridad que tenga a su cargo la inspección y vigilancia de las demás instituciones financieras.	El presidente ejercerá la inspección, vigilancia sobre el Banco, sus directivos y demás empleados, en los términos que señale la ley y sin perjuicio de las facultades que le correspondan a la Procuraduría General de la Nación.	El presidente ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.

<sup>1</sup> "Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política núm. 2", presentado por el Gobierno (*Gaceta Constitucional*, núm. 5, pp. 26, 15 de febrero de 1991).

<sup>2</sup> Steiner, R. (1995). Anexo 1. "Apartes principales de la propuesta original el Banco de la República sobre el régimen monetario en la reforma constitucional", y Anexo 2, "Propuesta originalmente sugerida por el Banco de la República al Gobierno", en *Autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, pp. 247-258.

<sup>3</sup> Informe-penencia para primer debate en plenaria "Banca central", de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 73, pp. 7-12, 14 de mayo de 1991), que tuvo como referencia principal la propuesta elaborada por la subcomisión constituida por los constituyentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 53, pp. 6-10, 18 de abril de 1991) y las modificaciones sugeridas en el debate en la Comisión Quinta, sesiones del 2 y 3 de mayo de 1991. El articulado elaborado por la subcomisión tuvo como base principal la propuesta elaborada por el Banco y el proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno nacional. Asimismo, consultó los proyectos presentados por la Alianza Democrática M-19, el Partido Social Conservador, los constituyentes Alfredo Vázquez y Aída Abella, Rodrigo Lloreda, Antonio Galán, Iván Marulanda, Hernando Herrera, Diego Uribe, Fernando Carrillo, Jesús Pérez González-Rubio, Álvaro Cala, Gustavo Zafra, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la Fundación Futuro Colombiano, el Centro de Estudios Colombianos y el Centro de Altos Estudios Quirama.

<sup>4</sup> Acta de sesión plenaria (*Gaceta Constitucional*, núm. 104, pp. 17-20, junio 21 de 1991).

<sup>5</sup> En el articulado propuesto por la Comisión Quinta para primer debate en plenaria se proponía que la coordinación sería con el resto de la política económica. Asimismo, se mantenía la redacción propuesta por el Banco, que sugería tener propiedad sobre las reservas internacionales.

<sup>6</sup> El articulado propuesto por la subcomisión no contemplaba la posibilidad de que el Banco realizara operaciones de mercado abierto con títulos emitidos por el Gobierno, posibilidad que la Comisión Quinta adicionó en la penencia presentada para debate en plenaria.

<sup>7</sup> La Comisión Quinta mantuvo, en términos generales, el texto propuesto por la subcomisión, al reducir de cinco (5) a cuatro (4) años el período mínimo de los miembros de Junta sin modificar el sistema de rotación. Añadió que estos representarían únicamente el interés de la nación. El articulado de la penencia elaborada por la Comisión Quinta para primer debate en plenaria otorgaba al gerente del Banco el nombre de presidente.

<sup>8</sup> Asimismo, el de sus relaciones laborales y de seguridad social; el de las inhabilidades e incompatibilidades de sus directores y de quienes les presten sus servicios; los sistemas de contabilidad, presupuesto e inspección y vigilancia, y el procedimiento para su ejercicio. Dichas normas deberán tener en cuenta la naturaleza de las funciones de banca central y la necesidad de que pueda cumplirlas con absoluta independencia técnica y administrativa. La propuesta incluía, además, que esta ley debería ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara y no podrían ser adoptadas mediante el ejercicio de facultades extraordinarias.

### 1.2.3.1 Estabilidad monetaria en coordinación con la política económica general

La estabilidad monetaria fue la razón de incluir en la Constituyente el tema de banca central y dotar al Banco de la República de la autonomía necesaria para utilizar los instrumentos a su cargo sin injerencia de otras autoridades. La Constituyente entendió que la estabilidad de precios es un deber del Estado y que la entidad responsable de este cometido fundamental debe estar consagrada en la Constitución Política y contar con la capacidad técnica e independencia institucional necesaria para adoptar con total libertad las decisiones que considere pertinentes a fin de salvaguardar el valor de la moneda, sin injerencia del legislativo o del ejecutivo. El Banco de la República sería el órgano constitucional autónomo encargado de preservar el valor adquisitivo de la moneda, disposición que coincidía con el esquema de banca central adoptado por países exitosos en el control de la inflación.

En palabras del presidente, César Gaviria:

Actualmente es imperioso volver a una estructura del Banco de la República, en el que la emisión monetaria esté drásticamente restringida, y las funciones de la política monetaria se ejerzan con independencia y guiadas con el único objeto de lograr una estricta estabilidad de precios<sup>202</sup>.

La propuesta elaborada por el Banco establecía: “El Banco de la República velará por mantener el poder adquisitivo de la moneda”, propósito ausente en el proyecto del Gobierno y que fue incorporado en el articulado elaborado por la subcomisión para aprobación en la Comisión Quinta. En el debate en la Asamblea algunos delegatarios propusieron que fuera el Estado, por intermedio del Banco de la República, el responsable de velar por la estabilidad monetaria<sup>203</sup>. Esta diferencia, aparentemente sutil, es de fondo. La Constituyente entendió que la estabilidad de la moneda es una expresión de la voluntad política de una nación y que el Banco de la República sería el órgano del Estado a través del cual se buscaría alcanzar dicha estabilidad<sup>204</sup>.

<sup>202</sup> Cita tomada de la exposición del constituyente Molina, I., en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 10), Bogotá. La cita hace referencia a la intervención del presidente de la república, César Gaviria Trujillo (Biblioteca Luis Ángel Arango, 20 de marzo de 1991).

<sup>203</sup> Este planteamiento fue presentado por los delegatarios Marulanda, I. (sustitutiva núm. 1), Lleras, C. (sustitutiva núm. 3) y Ramírez, A. (sustitutiva núm. 5), Asamblea Nacional Constituyente (Gaceta Constitucional, núm. 95, pp. 8-9, 11 de junio de 1991).

<sup>204</sup> Exposición del delegatario Marulanda, I. en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 41), Bogotá.



Se consideró que si bien se daría un grado importante de autonomía al Banco para el logro de este objetivo, este no sería una rueda suelta dentro de la estructura del Estado y tendría que estar coordinado como una pieza clave de la política económica general del país. De esta manera definió que el Banco ejercerá sus funciones “en coordinación con la política económica general” y acogió el texto sugerido por el delegatario Lleras de la Fuente<sup>205</sup>.

#### 1.2.3.2 Autoridad monetaria, cambiaria y crediticia

El articulado presentado por la Comisión Quinta establecía que el Banco de la República tendría como funciones básicas, entre otras, regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, sin que de manera categórica se definiera a su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. La propuesta hecha por algunos delegatarios de incluir en forma explícita esta última proposición<sup>206</sup>, tal como lo planteaba el proyecto del Gobierno, generó una fuerte controversia; algunos consideraban que esto conllevaría a que el Banco regulara y ejecutara las políticas a su cargo de manera autónoma respecto de las demás instituciones del Estado que participan en la formulación de la política económica. El origen de su preocupación era resolver cómo conciliar el régimen de autonomía del Banco para el manejo de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, con las directrices generales de la economía trazadas por el presidente de la república y su ministro de Hacienda (Lloreda, 1995, pp. 97-98).

Los delegatarios plantearon diversas posiciones: i) el delegatario Guillermo Perry Rubio defendió la tesis según la cual la política económica es una sola y tiene una sola cabeza, por lo cual proponía que “el Banco ejercerá sus funciones siguiendo las orientaciones generales de la política económica”<sup>207</sup>; ii) el constituyente Augusto Ramírez Ocampo señaló que solo debe haber en

<sup>205</sup> Modificaciones al proyecto de articulado sobre el Banco de la República, sustitutiva núm. 3 por el delegatario Lleras, C., acta de sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (*Gaceta constitucional*, núm. 95, p. 8), Bogotá.

<sup>206</sup> Este planteamiento fue presentado por los delegatarios Marulanda, I. (sustitutiva núm. 1) y Lleras, C. (sustitutiva núm. 3), Asamblea Nacional Constituyente (*Gaceta Constitucional*, núm. 95, pp. 7-8, 11 de junio de 1991).

<sup>207</sup> Perry, G. Constancia articulado sobre el Banco de la República (*Gaceta Constitucional*, núm. 104, p. 19, 11 de junio de 1991). Asimismo, en exposición del constituyente Perry, G., en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 26), Bogotá.

el país una política económica orientada desde el ministerio de Hacienda<sup>208</sup>; iii) el presidente Misael Pastrana Borrero manifestó que “la acción del Banco de la República tiene que desarrollarse en forma de consulta mutua, con todas aquellas autoridades que tienen la dirección económica, es decir que tienen la dirección de la política económica”<sup>209</sup>, y iv) el delegatario Alfonso Palacio Rudas planteó que el Banco ejercería sus funciones “dentro del contexto del Plan de Desarrollo Económico y Social”<sup>210</sup>. Por su parte, el ministro Hommes señaló:

Yo pienso que el Banco debe ser autónomo, ahora, no me cabe la menor duda de que la política económica debe ser una y así siempre se ha concebido, de tal manera que lo que el Gobierno quisiera es que dentro de esa política económica única, haya una entidad responsable por la integridad monetaria y que eso obre como una restricción, como un freno, al Gobierno en su política económica<sup>211</sup>.

La Asamblea fácilmente concertó que la nueva autoridad monetaria del país sería la Junta Directiva del Banco de la República. De acuerdo con los ponentes, el Banco:

[...] deberá encargarse de la política monetaria del país, mediante la adopción, con sujeción a la ley, de las medidas que influyan sobre la cantidad, costo y disponibilidad de dinero y del crédito para todas las unidades económicas, públicas o privadas, con el propósito de mantener la cantidad de dinero en circulación de manera estable. La autonomía en la política monetaria así concebida, significa entonces que en lo sucesivo las decisiones del banco central no dependerán del curso que quieran seguir las autoridades gubernamentales, aunque deberán coordinarse con ellas<sup>212</sup>.

<sup>208</sup> Exposición del constituyente Ramírez, A., en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 32), Bogotá.

<sup>209</sup> Exposición del delegatario y presidente Pastrana, M., en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 55), Bogotá.

<sup>210</sup> Modificaciones al proyecto de articulado sobre el Banco de la República (sustitutiva núm. 4) por el delegatario Palacio, A., acta de la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (*Gaceta Constitucional*, núm. 95, p. 8), Bogotá.

<sup>211</sup> Exposición del ministro de Hacienda en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 84), Bogotá.

<sup>212</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria “Banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 73, p. 8, 14 de mayo de 1991).

La competencia del Banco en materia cambiaria fue un tema más difícil de conciliar. En palabras del delegatario Perry: “no existe ningún banco central en el mundo que tenga autonomía para la política monetaria y además para la cambiaria y la crediticia”<sup>213</sup>. Dado que las políticas monetaria y cambiaria no son independientes, y que esta última está estrechamente ligada al comercio exterior, a la inversión extranjera, al nivel de precios y al desarrollo del país, surgía la pregunta de cómo conciliar las facultades otorgadas a la Junta Directiva con la tradición institucional que en materia cambiaria correspondía al ejecutivo.

La solución la aportó José Elías Melo, viceministro de Hacienda, quien sugirió que se trataba de dos funciones distintas:

El manejo de día a día de la tasa de cambio nominal así como la intervención del Banco en el mercado y los sistemas de intervención y determinación de la tasa de cambio nominal deben ser una función de la Junta y del Banco exclusivamente porque la política monetaria y la cambiaria no son independientes. Sin embargo, el ejercicio de esta función debe estar sujeto a que el Banco obre dentro del régimen cambiario que le señale el Gobierno, de acuerdo con la ley [marco que apruebe el Congreso]. (Hommes, 1995, p. 38)

Esta interpretación dio origen al artículo 150, numeral 19, literal b) de la Constitución Política de 1991, la cual fue aceptada por todas las partes<sup>214</sup>.

La competencia de la Junta Directiva como autoridad crediticia se entendió, principalmente, como su función de proveer liquidez al sistema financiero mediante operaciones de mercado abierto o de manera individual a establecimientos de crédito en ejercicio de su función como prestamista de última instancia, así como a la facultad de intermediar líneas externas de crédito para su colocación a través de los establecimientos de crédito. Esta última facultad fue incorporada por la Comisión Quinta en el articulado presentado a la Asamblea, al señalar:

El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito

<sup>213</sup> Exposición del delegatario Perry, G., en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 25), Bogotá.

<sup>214</sup> “Corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos [...] b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”.

externo para su colocación por medio de establecimientos de crédito, o apoyos transitorios de liquidez para los mismos<sup>215</sup>.

Aunque en el debate se sugirió eliminar la atribución de que el Banco intermediaría líneas de crédito externas<sup>216</sup>, el delegatario Carlos Ossa señaló que este es un recurso para cumplir con la función de ser banco de bancos y prestamista de última instancia de entidades crediticias, y consideraba:

necesario dejar la puerta abierta para que el Banco intermedie el crédito externo, porque el Banco cumple esa función, tiene experiencia en ella, el banco puede intermediar créditos externos para que se canalicen a través del sector privado o de la banca estatal<sup>217</sup>.

El ministro Hommes señaló:

Aquí lo que estamos proponiendo y ha propuesto la Comisión Quinta, es que no puedan hacer crédito de fomento salvo como intermediarios de créditos externos que es lo que hace ante el Banco Mundial y esa es una consideración más que todo práctica porque para que el Banco Mundial le preste a particulares no se puede, entonces hay que hacer alguna intermediación a través del Gobierno, entonces se quiso mantener esa posibilidad<sup>218</sup>.

Asimismo, expresó:

Los fondos del Banco de la República y la administración de líneas de crédito por parte del Banco de la República se acabarían, este sería un banco emisor y su función de crédito sería solamente ser prestamista

<sup>215</sup> Informe-ponencia “La banca central”, de los delegatarios Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 53, pp. 6-10, 18 de abril de 1991) e Informe-ponencia para primer debate en plenaria “Banca central”, de los delegatarios Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 73, pp. 7-12, 14 de mayo de 1991).

<sup>216</sup> Planteamiento presentado por los delegatarios Espinosa, E., Villa, F. y Pineda, H. (sustitutiva núm. 9), Asamblea Nacional Constituyente (*Gaceta Constitucional*, núm. 95, p. 9, 11 de junio de 1991).

<sup>217</sup> Exposición del delegatario Ossa, C., en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 50), Bogotá.

<sup>218</sup> Exposición del ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 93), Bogotá.

de última instancia de otras entidades financieras, es decir, este es un planteamiento bastante clásico del producto de banca central<sup>219</sup>.

En este mismo sentido se pronunciaron los delegatarios Perry y Ossa, para dejar claro que el Banco de la República no podría manejar crédito de fomento y que la administración de los fondos de fomento sería trasladada, mediante ley, a las entidades que señalara el Gobierno.

Por otro lado, el Banco defendió la conveniencia de seguir operando líneas externas, tal como consta en documento técnico que luego soportó la reglamentación expedida por la Junta Directiva en esta materia:

La experiencia y credibilidad que tiene el Banco de la República en la consecución de créditos externos tanto en la negociación con los organismos multilaterales como en su manejo interno, permite al Banco mostrar resultados favorables de su actividad en la canalización de recursos externos. Además la posibilidad proactiva de que tales empréstitos se puedan canalizar a través de todos los bancos y corporaciones financieras en igualdad de condiciones trae ventajas en términos de costo para su redescuento en todas las zonas del país<sup>220</sup>.

Al respecto, se señalaban los logros recientes en las negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la contratación de la línea de reestructuración del Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF) y el préstamo del Eximbank de Japón.

#### 1.2.3.3 Autonomía del nuevo Banco de la República

Los proyectos presentados a la Asamblea coincidieron en prever que el Banco de la República debería estar organizado como persona jurídica de derecho público, sujeto a un régimen legal y operativo distinto y autónomo, “pues no de otra forma podría poner en práctica eficiente y oportunamente las medidas

<sup>219</sup> Exposición del ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, en la Comisión Quinta, 20 de marzo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 54), Bogotá.

<sup>220</sup> Copete, F.; De Brigard, A.; De Moreno, L., documento técnico “Crédito de largo plazo, SGC-1091-001-J, octubre 25 de 1991”, en el que se cita: “Por estas y otras razones el Banco estuvo de acuerdo y defendió en la comisión de la Asamblea Constitucional, la conveniencia de seguir operando las líneas externas”, autorizado por Francisco Ortega.

monetarias que por ley está llamado a dictar y ejecutar”<sup>221</sup>. Del alcance de dicha autonomía dependería la capacidad de ejercer de manera efectiva las funciones de banca central para salvaguardar la estabilidad de la moneda.

Se consideró que tal autonomía no podía ser absoluta, esto es, ajena a los demás intereses de la política económica. Lo que se propuso fue una independencia relativa en la que el Banco debe ejercer sus funciones con sujeción a lo establecido en la Constitución y la ley, en coordinación con la política económica general. Al respecto el delegatario Carlos Ossa Escobar expresó:

Nosotros nunca tuvimos en mente proponerle a la Asamblea un esquema con total autonomía del Banco de la República [...]. Yo creo que en el articulado queda muy claro que la autonomía del Banco 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 Banco [...] estamos proponiendo una independencia relativa del Banco, no una sujeción del Banco a los dictámenes del Gobierno o del Ejecutivo, porque consideramos que eso no es sano para el manejo de la política monetaria, del crédito y de los cambios<sup>222</sup>.

En términos de la ponencia presentada por la Comisión Quinta:

La autonomía administrativa y técnica especial dentro de la estructura del Estado permite establecer que el Banco Central no forme parte de las ramas Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, Fiscalizadora o Electoral del poder público, sino que debe ser un órgano del Estado de naturaleza única, que por razón de las funciones que está llamado a cumplir, requiere de un ordenamiento y organización especiales, propio, diferente del común aplicable a las demás entidades públicas o privadas. Dicha naturaleza del Banco y, por ende, la razón de su normatividad, se justifican porque se trata de una institución que debe tener en cuenta, ante todo, el carácter eminentemente técnico y por lo demás complejo de los problemas monetarios y bancarios que debe manejar. [...] debe actuar con una identidad propia, con un régimen legal y operativo distinto y autónomo, pues no de otra forma podría poner en práctica eficiente y oportunamente, las medidas monetarias que por ley está llamado a dictar y ejecutar. [...]. La autonomía de la política monetaria así concebida, significa entonces que en lo sucesivo las decisiones del

<sup>221</sup> Informe-ponencia “La banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 53, p. 8, 18 de abril de 1991).

<sup>222</sup> Exposición del delegatario Ossa, C., sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 46, Bogotá).

Banco Central no dependerán del curso que quieran seguir las autoridades gubernamentales, aunque deberán coordinarse con ellas<sup>223</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el Banco debe estar en capacidad de adoptar con total libertad las decisiones que considere pertinentes para salvaguardar la estabilidad de la moneda, sin perjuicio de que en la formulación y ejecución de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia se coordine con el Gobierno, quien está a cargo de las políticas fiscal, de comercio exterior, tributaria, entre otras.

A diferencia de los proyectos presentados por el Gobierno y por el delegado Antonio Galán Sarmiento, todos los demás consideraron que el Banco debía disponer de autonomía patrimonial. Al respecto, los ponentes manifestaron que era indispensable que el Banco gozara de una autonomía patrimonial que le permitiera integrar y disponer de sus propios activos, en moneda nacional y extranjera, los cuales debían manejarse en su presupuesto y contabilizarse en sus estados financieros. “Sin autonomía patrimonial no se podría predicar con exactitud la autonomía administrativa y técnica del Banco Central”<sup>224</sup>. En la práctica, de esta manera es posible garantizar que el Banco pueda intervenir en el mercado monetario y cambiario y actuar como prestamista de última instancia, sin que en sus decisiones primen consideraciones contables de corto plazo.

Al respecto, el ministro Hommes manifestó que el Gobierno consideraba que el Banco no debía ser autónomo en cómo se gastaba las utilidades. Como fórmula de transacción proponían que el Banco sería autónomo en términos de patrimonio y dispondría de sus propios recursos, pero el excedente de sus ingresos (utilidades) sería un recurso fiscal<sup>225</sup>. Ante esta recomendación, algunos delegatarios manifestaron su preocupación con relación al manejo de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios

<sup>223</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria “Banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 73, p. 8, 14 de mayo de 1991).

<sup>224</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria “Banca central”, de los ponentes Molina, I., Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 73, p. 9, 14 de mayo de 1991).

<sup>225</sup> Exposición del ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, en la Comisión Quinta, 20 de marzo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 45), Bogotá.

(CEC)<sup>226</sup>. Se planteó que el diferencial cambiario asociado a las reservas internacionales –principal ingreso de la CEC– “no debía ser de ninguna manera un recurso fiscal del Estado”<sup>227</sup>, e incluso se consideró establecer de manera categórica en la Constitución que “en ningún caso los saldos en moneda nacional que resulten de las reservas internacionales por efectos del diferencial cambiario, se podrían utilizar como recurso fiscal para cubrir gastos del Estado”<sup>228</sup>. Al respecto, el ministro Hommes manifestó que esa propuesta estaba implícita en la discusión sobre las utilidades del Banco de la República: “Hoy en día nosotros estamos tomando algunos de los ingresos del Banco y los estamos apropiando como una renta, como un ingreso fiscal, que es la ganancia de la cuenta especial de cambios. Yo creo que eso no está bien, yo creo que eso hay que eliminarlo”<sup>229</sup>.

Los ponentes propusieron que la ley desarrollara este aspecto, de manera que el Banco dispusiera de recursos, entre ellos los provenientes de las reservas internacionales, para el cumplimiento de sus funciones. A su vez, destinar sus activos y rendimiento a constituir apropiaciones y reservas legales que le permitieran precaver los momentos de crisis y crear fondos de estabilización monetaria y cambiaria con los cuales asumir los costos de intervención en el manejo cambiario, monetario y crediticio. Señalaron la conveniencia de separar el manejo monetario de los asuntos de carácter fiscal, lo que en su concepto garantizaba una real autonomía del banco central respecto del Gobierno<sup>230</sup>.

<sup>226</sup> Vale la pena recordar que una parte importante de los ingresos y egresos que generaban los activos y pasivos del Banco antes de la reforma de 1991 no eran parte de los estados financieros de la entidad. De acuerdo con la ley y en virtud de los acuerdos entre el Banco y el Gobierno, en la Cuenta Especial de Cambios (CEC) se canalizaba el resultado de operaciones monetarias y cambiarias adoptadas por la Junta Monetaria. En efecto, en la CEC se registraban las utilidades provenientes de la compra y venta de divisas, los ingresos netos asociados al rendimiento de las reservas internacionales, el costo de emisión de los títulos canjeables por certificados de cambio y el costo financiero de otros instrumentos monetarios que antes eran asumidos por el Fondo de Estabilización de Operaciones de Mercado Abierto (Feoma), entre otros. Las utilidades de dicha cuenta constituían un ingreso para el Gobierno y su estimativo era parte del presupuesto nacional.

<sup>227</sup> Exposición del delegatario Rodado, C., en la Comisión Quinta, 20 de marzo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 64), Bogotá.

<sup>228</sup> Exposición del delegatario Ramírez, A., en la sesión plenaria del 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 35), Bogotá.

<sup>229</sup> Exposición del ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, en la Comisión Quinta, 20 de marzo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 65), Bogotá.

<sup>230</sup> Véase Informe-ponencia “La banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 53, p. 10, 18 de abril de 1991).



Las leyes y decretos que desarrollaron el concepto de autonomía patrimonial precisaron los ingresos y egresos del Banco, la obtención y destino de sus utilidades, los mecanismos para absorción de pérdidas, el tratamiento contable de los ajustes por tasa de cambio y las pautas para liquidar la CEC<sup>231</sup>.

#### 1.2.3.4 Independencia de la Junta Directiva

La conformación de la Junta Directiva del Banco fue, al igual que en reformas anteriores, un tema crítico en la Asamblea por considerar que “en la relativa independencia de sus miembros respecto del Gobierno en ejercicio, radica la mejor garantía de la autonomía de la institución”<sup>232</sup>.

Tanto la propuesta del Banco como el proyecto del Gobierno establecían que sería la ley, por iniciativa del Gobierno, la que determinaría la composición de la Junta Directiva y la permanencia y calidades de sus integrantes, quienes serían designados por el presidente de la república. En ambos proyectos la participación del Gobierno se limitaba a un ministro, que en el proyecto del Gobierno correspondía al “ministro del Ramo”, quien actuaría como presidente de la Junta.

En su afán por proteger la autonomía del nuevo banco, la Comisión Quinta propuso elevar a texto constitucional y no legal, el número y el período de los miembros de la Junta Directiva, a fin de garantizar su independencia frente a intereses políticos o económicos de corto plazo<sup>233</sup>. Este planteamiento no fue compartido por algunos delegatarios, para quienes lo central era definir a la Junta como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia en la nueva Constitución,

<sup>231</sup> Sobre el particular, el remanente de las utilidades del Banco, una vez apropiadas las reservas estatutarias, es de la nación. Dichas reservas tienen por objeto absorber las eventuales pérdidas que se generen en desarrollo de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia. En el evento de que el Banco obtenga un resultado operacional negativo y que este no alcance a ser cubierto con la reserva legal (Reserva de Estabilización Monetaria y Cambiaria), constituida con las utilidades de ejercicios anteriores para tal efecto, la pérdida es asumida por el Gobierno, con cargo al Presupuesto General de la Nación.

<sup>232</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria “Banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 73, pp. 7-12, 14 de mayo de 1991).

<sup>233</sup> El primer consenso con relación a este punto se logró en la Subcomisión de la Comisión Quinta, la cual otorgó a la Junta dirigir la ejecución de las funciones del Banco y propuso, además, el nombramiento del gerente por parte de esta, y su calidad como miembro de ella, así como la dedicación exclusiva de los demás miembros y su nombramiento por parte del presidente de la república. Informe-ponencia “La banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 53, pp. 9-10, 18 de abril de 1991).

en tanto que los aspectos organizacionales o atribuciones en materia administrativa podrían ser objeto de la ley<sup>234</sup>.

La participación del ministro de Hacienda en la Junta generó posiciones encontradas: un grupo de constituyentes consideraba que él era un elemento esencial para la coordinación de políticas entre el Banco y el Gobierno, tesis que fue defendida por el ministro de Hacienda; otros, por el contrario, afirmaban que le restaba autonomía al banco central. Al final, la presencia del ministro en la Junta fue la adoptada por la Asamblea como elemento de coordinación efectiva entre el Banco y el Gobierno. Por otra parte, aunque algunos delegatarios cuestionaron la presencia del gerente del Banco en la Junta Directiva<sup>235</sup>, los ponentes insistieron en la conveniencia de que este, como ejecutor de las políticas trazadas, hiciera parte de ella, la cual lo nombraría.

Con relación a los demás miembros, rápido se dispuso que fueran de dedicación exclusiva y por un término fijo (hubo propuestas de cuatro, cinco y seis años). Se acordó su nombramiento por parte del presidente de la república, de manera escalonada, al establecer que él reemplazaría a dos de ellos cada cuatro años; mediante este mecanismo se buscó garantizar la necesaria continuidad, estabilidad e independencia de la Junta Directiva del Banco.

De esa manera, el articulado aprobado definió una Junta conformada por siete miembros, entre ellos el ministro de Hacienda, quien la presidiría; el gerente del Banco, que sería nombrado por la misma Junta, y cinco miembros de dedicación exclusiva, designados por el presidente de la república, con períodos mínimo de cuatro años, reemplazados dos de ellos al término de este período<sup>236</sup>. Se dispuso, además, que los miembros de la Junta representarían únicamente el interés de la nación<sup>237</sup>.

<sup>234</sup> Exposición del delegatario Palacio, A., en la plenaria, 17 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 20), Bogotá.

<sup>235</sup> Planteamiento presentado por el delegatario Pérez, J. (sustitutiva núm. 8), Asamblea Nacional Constituyente (*Gaceta Constitucional*, núm. 95, p. 9, 11 de junio de 1991).

<sup>236</sup> De esa manera, de acuerdo con el informe de ponencia, la propuesta de la Comisión Quinta acogió, en parte, iniciativas que presentaron otros asambleístas con relación a la integración de la Junta y autoridades competentes para la designación de sus miembros. Es de señalar que algunas de las propuestas consideraban la participación en la Junta de representantes de los gremios, de la banca privada, del Congreso, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, pero, de acuerdo con los delegatarios, esto les pareció inconveniente y significaba una pérdida de independencia.

<sup>237</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria “Banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 73, pp. 7-12, 14 de mayo de 1991). Planteamiento respaldado por los delegatarios Marulanda, I. (sustitutiva núm. 1); Palacio, A. (sustitutiva núm. 4); Perry, G. (sustitutiva núm. 5); Palacio, A. (sustitutiva núm. 4); Ramírez, A. (sustitutiva núm. 6), Asamblea Nacional Constituyente (*Gaceta Constitucional*, núm. 95, pp. 7-9, 11 de junio de 1991).

#### 1.2.3.5 Financiación al Gobierno

Los diferentes proyectos, comenzando por el del Gobierno, coincidieron en la necesidad de limitar las emisiones inflacionarias con el objeto de que el Banco efectivamente pudiera velar por la estabilidad de la moneda. En palabras del ponente Carlos Ossa Escobar:

Esta ponencia tiene sentido en la medida que nosotros podamos garantizar a través de limitaciones severas y drásticas, como lo ha dicho el presidente de la república, un manejo sano de la moneda, que debe contribuir a la estabilidad de precios, de lo contrario esta ponencia no tendría sentido, si nosotros vamos a dejar la puerta abierta para que el Banco de la República siga financiando indiscriminadamente al Gobierno, yo sugeriría a la plenaria de la Asamblea que mejor archivemos esta ponencia<sup>238</sup>.

La subcomisión propuso a la Comisión Quinta prohibir que el Gobierno y las demás entidades públicas tuviesen acceso a recursos primarios de emisión para financiar déficits fiscales, salvo en situaciones de emergencia económica y social<sup>239</sup>. Dicha prohibición se extendía a la adquisición por parte del Banco de documentos emitidos por el Estado y la financiación de cualquier gasto público mediante créditos directos o indirectos. Aunque la intención de la propuesta era consistente con el propósito de evitar que se crearan cupos de crédito a favor del Gobierno y cerrar la puerta de emisión primaria para financiamiento presupuestal, la redacción generó controversia entre los delegatarios; para algunos de ellos y para el ministro de Hacienda esta redacción era demasiado restrictiva, incluso inaceptable, además podría dar lugar a que el Gobierno, de manera recurrente, convocara el estado de emergencia económica y social para tener acceso a recursos del Emisor.

El delegatario Guillermo Perry defendió la posibilidad de que el Banco pudiera comprar títulos del Gobierno en el mercado monetario, acorde con la práctica de otros bancos centrales, “porque de lo contrario, sería una inflexibilidad realmente peligrosa para la economía, porque no tendría el Banco instrumentos de política monetaria suficientes para poder hacer el crecimiento

<sup>238</sup> Exposición del delegatario Ossa, C., en la sesión plenaria del 17 mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 47), Bogotá.

<sup>239</sup> Ponencia “La banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 53, pp. 9-10, 18 de abril de 1991).

de los medios de pago que se necesitan”<sup>240</sup>. En este mismo sentido, el ministro Hommes insistió en la necesidad de facultar al Banco para adquirir papeles del Estado en el mercado, por ser esta una manera de ejecutar la política monetaria mediante operaciones de mercado abierto. Esta propuesta fue acogida en la Comisión Quinta e incorporada en el texto aprobado en la Asamblea.

Algunos delegatarios señalaron que en ocasiones se requiere acudir al Congreso para pedir cupo de financiamiento presupuestal con emisión y trajeron a colación las solicitudes que en los años ochenta realizaron los ministros de Hacienda Édgar Gutiérrez y Roberto Junguito, por ser esta la mejor y casi única alternativa del Gobierno para enfrentar la crisis de ese momento, sin que esto hubiese producido un desbordamiento inflacionario. En ese mismo sentido, el ministro de Hacienda explicó que desde el punto de vista técnico “alguna posibilidad de emitir para financiar al Gobierno debe quedar porque va a haber situaciones económicas extremas, que tal vez se han presentado una vez en un siglo, en las cuales eso sea necesario”<sup>241</sup>. Ante la posibilidad de que el vehículo de emergencia económica fuese facilista, propuso que la emergencia económica se planteara como un mecanismo que debe ser refrendado de inmediato por el Congreso.

Por otra parte, en el debate algunos constituyentes defendieron la posibilidad de que el Banco financiara al Gobierno con créditos de tesorería cancelables en la misma vigencia fiscal, tal como lo contemplaba el proyecto original del Gobierno<sup>242</sup>. Al respecto el ministro Hommes se mostró en desacuerdo, al señalar:

Ni siquiera dentro de un préstamo de tesorería que se paga dentro de una misma vigencia, me parece legítimo que el Banco le preste al Gobierno. Yo creo que para una disciplina monetaria y fiscal es útil, es conveniente

<sup>240</sup> Exposición del delegatario Perry, G., en la Comisión Quinta, 2 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 24), Bogotá. Asimismo, el delegatario Perry manifiesta que esta posición fue largamente discutida con el gerente del Banco de la República y se encontró que en el articulado propuesto por el Banco esta había sido una omisión no voluntaria. Tomado de la exposición del delegatario Perry, G., en la Comisión Quinta, 3 de mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 31), Bogotá.

<sup>241</sup> Exposición del ministro Rudolf Hommes en la sesión plenaria del 17 mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 92, Bogotá).

<sup>242</sup> Exposiciones de los delegatarios Lleras, C. y Ramírez, A., en la sesión plenaria del 17 mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, pp. 17 y 34-35), Bogotá.

que el Gobierno tenga que financiarse con fuentes costosas, porque eso limita su capacidad de mantener el déficit indefinidamente<sup>243</sup>.

La conciliación de las diferentes proposiciones se alcanzó en la comisión accidental. El delegatario Alfonso Palacio Rudas propuso que “en lugar de institucionalizar un veto en contra del financiamiento del Gobierno, tal operación sería posible siempre y cuando contara con el consentimiento unánime de la Junta Directiva”<sup>244</sup>, texto que fue acogido y aprobado por la Asamblea, y para evitar que por medio de una ley se excediera el espíritu de la norma constitucional también se dispuso que “el legislador en ningún caso podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de particulares”.

#### 1.2.3.6 Facultades del Congreso con relación al Banco

La autonomía administrativa, patrimonial y técnica otorgada por la Constitución al Banco de la República exige responsabilidad; por ello, la propuesta del Banco y del Gobierno, así como la ponencia de la Comisión Quinta, coincidieron en prever la obligación del Banco de rendir informes al Congreso acerca de las políticas a su cargo a efectos de control político y evaluación pública de su gestión.

De acuerdo con la Constitución Política y la Ley 31 de 1992, el Banco de la República debe rendir al Congreso de la República un informe sobre la ejecución de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, el cual incluya las directrices generales de las citadas políticas, una evaluación de los resultados logrados en el período anterior y los objetivos, propósitos y metas para el período siguiente y a mediano plazo. Asimismo, se debe informar sobre la gestión de las reservas internacionales y la situación financiera del Banco y sus perspectivas. Además, el Banco debe atender de manera oportuna las solicitudes de información y citaciones que le hace el Congreso de la República.

Por otra parte, la Constitución Política establece que la regulación de las funciones y actividades a cargo del Banco de la República debe hacerse por el Congreso de la República mediante la expedición de bases contenidas en leyes de iniciativa gubernamental, a las cuales debe sujetarse el Banco para cumplir

<sup>243</sup> Exposición del ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, en la sesión plenaria del 17 mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 85), Bogotá.

<sup>244</sup> Texto tomado de Avella (2000, pp. 203-204).

sus funciones<sup>245</sup>. De esta manera el Congreso recuperó la facultad de regular aspectos relacionados con las funciones del Banco y de su Junta Directiva<sup>246</sup>.

#### 1.2.3.7 Inspección, vigilancia y control

El proyecto del Gobierno mantenía la facultad del presidente de la república de intervenir en el Banco, lo cual era totalmente contrario al principio de autonomía que se quería consagrar; esta posición fue cuestionada por algunos constituyentes, quienes coincidían en devolverle al Congreso la facultad de dictar normas a las cuales debía sujetarse el ejecutivo para el ejercicio de dichas funciones. Ante esta inquietud, el ministro Hommes señaló que lo pretendido en el proyecto del Gobierno era facultar al presidente para intervenir en el Banco de la República dentro del marco general que le fijara el Congreso, pero conservando este su autonomía, dicha facultad permitiría al Gobierno definir y modificar los estatutos de la nueva entidad<sup>247</sup>.

Por su parte, el proyecto de articulado presentado por la Comisión Quinta a la Asamblea proponía:

El presidente de la república ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre el Banco, sus directivos y demás empleados, en los términos que señale la ley y sin perjuicio de las facultades que le corresponda a la Procuraduría General de la Nación<sup>248</sup>.

Al respecto, los ponentes manifestaron:

El Banco no es un organismo de carácter fiscal, su control no debe estar a cargo de la Contraloría General de la República, debe estar sujeto a un

<sup>245</sup> Constitución Política de 1991, artículo 150, numeral 22, y artículo 154.

<sup>246</sup> Aunque en la discusión se planteó que la ley que regulara las atribuciones del Banco fuera de un rango superior a una de carácter ordinario para salvaguardar su autonomía (ley marco en el proyecto del Gobierno o ley orgánica en el de la Comisión Quinta), dicha proposición no fue acogida en el texto que se acordó en la comisión accidental y se aprobó en la Asamblea. En consecuencia, mediante el trámite de una ley ordinaria, de iniciativa gubernamental, el Congreso podría ampliar las funciones del Banco y de su Junta Directiva.

<sup>247</sup> Exposición del ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, en la Comisión Quinta, el 20 de marzo de 1991, para resolver la inquietud manifestada por el delegado Carlos Ossa en este sentido (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 59), Bogotá.

<sup>248</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria “Banca central”, de los ponentes Molina, I.; Ossa, C.; Yepes, A.; Hoyos, O.; Lemos, C. y Lloreda, R. (*Gaceta Constitucional*, núm. 73, p. 12, 14 de mayo de 1991).

control técnico y especializado, y por eso su inspección y vigilancia se propone esté a cargo del presidente de la república en los términos que señale la ley<sup>249</sup>.

Respecto del control por parte de la Procuraduría, algunos delegatarios manifestaron que la propuesta parte de la base de que los funcionarios del Banco ejercen funciones públicas y, por lo tanto, deben estar controlados por ella. Para evitar la disputa sobre quién controla al Banco y si debería haber dualidad de controles, sugirieron eliminar del inciso la frase “sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Procuraduría General de la República”<sup>250</sup>, proposición que fue acogida por la Asamblea.

De esta manera se dispuso que el presidente de la república ejerza las funciones de inspección, vigilancia y control del Banco, en los términos que señale la ley<sup>251</sup>. Esta función corresponde a un control técnico especializado acorde con la naturaleza del Banco y las funciones de banca central, por lo cual la Ley 31 de 1992 facultó al presidente para delegarla en la Superintendencia Financiera y en la Auditoría General.

#### 1.2.3.8 Actividad cultural

En los constituyentes también hubo preocupación de que a partir de la reorganización del Banco se cancelara la labor cultural que este venía ejerciendo desde los años cincuenta. En palabras de la delegataria María Mercedes Carranza:

[...] el Banco tiene en este momento áreas culturales en veintitrés ciudades, estas áreas culturales constituyen, podemos decirlo, el epicentro alrededor del cual gira la actividad cultural, la actividad intelectual, la actividad artística de estas ciudades [...]<sup>252</sup>.

<sup>249</sup> Exposición del delegatario Molina, I., en la sesión plenaria del 17 mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 8), Bogotá.

<sup>250</sup> Exposición del delegatario Lleras, C., en la sesión plenaria del 17 mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, pp. 16 y 17), Bogotá.

<sup>251</sup> La iniciativa de incorporar el texto acorde con los términos que señale la ley fue apoyada por los delegatarios Palacio, Ramírez, Lleras y Verano, entre otros, según cita Lleras (1995).

<sup>252</sup> Exposición de la delegataria Carranza, M., en la sesión plenaria del 17 mayo de 1991 (transcripción de sesiones grabadas en casete, p. 63), Bogotá.

Por consiguiente, con el objetivo de mantener en el Banco su actividad cultural, la delegataria propuso que la ley que regulara las funciones del Banco dispusiera que parte del excedente de las utilidades se destinara a gastos de inversión cultural. Dicha propuesta tuvo gran acogida entre los delegatarios, quienes dejaron constancia de ella en el acta de la sesión plenaria del 21 de mayo de 1991<sup>253</sup> y fue un antecedente importante en la expedición de la Ley 31 de 1992.

#### **1.2.4 Soberanía monetaria**

En el marco de la discusión de la nueva Constitución, era necesario actualizar el artículo 76 de la Constitución de 1886, que facultaba al Congreso para “fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda, y arreglar el sistema de pesas y medidas”<sup>254</sup>, precepto que se refería a la moneda metálica. En la Asamblea Nacional Constituyente Alfonso Palacio Rudas propuso variar el citado numeral y facultar al Congreso para determinar la moneda legal, su convertibilidad y su poder liberatorio<sup>255</sup>, iniciativa que no tuvo mayor controversia en la Constituyente y quedó consignada en el artículo 150, numeral 13 de la Constitución de 1991<sup>256</sup>. En palabras del delegatario, el citado numeral “armoniza a la perfección con la función básica del Banco de emitir la moneda legal” (Palacio, 1995, p. 166), abarca todo el concepto de moneda y confirma el ejercicio de la soberanía monetaria del Congreso.

<sup>253</sup> Aditiva núm. 11, presentada por la delegataria Carranza, M., Asamblea Nacional Constituyente (*Gaceta Constitucional*, núm. 95, p. 10, 11 de junio de 1991). Esta proposición tuvo gran acogida por los constituyentes, al ser respaldada por 39 delegatarios. Constancia en el acta de sesión plenaria del 21 de mayo de 1991 (*Gaceta Constitucional*, núm. 104, 21 de junio de 1991).

<sup>254</sup> Constitución Política de Colombia de 1886, artículo 76, ordinal 15.

<sup>255</sup> Capacidad para solucionar deudas.

<sup>256</sup> Numeral 13, artículo 150 de la Constitución Política de 1991. Corresponde al Congreso: “Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas”.



## **Recuadro 1**

### **Régimen monetario del país**

La Constitución Política de 1991 hizo importantes modificaciones y adiciones al régimen económico y en particular al sistema monetario del país. Definió las competencias que en este campo corresponden al Congreso, al presidente de la república y al Banco de la República. Dichas disposiciones quedaron recogidas en los artículos 150 (numerales 13, 19, 22), 154 (donde se desarrollan las facultades del Congreso en ejercicio de la soberanía monetaria del Estado y con relación al Banco de la República), y 371, 372 y 373 (que desarrollan el régimen constitucional de la banca central).

#### **Título VI - De la rama legislativa**

##### **Capítulo 3. De las leyes**

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos [...]

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.

[...]

22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional [...]. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150 [...]

#### **Título XII - Del régimen económico y de la Hacienda pública**

##### **Capítulo VI. De la banca central**

Artículo 371. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y servir como agente fiscal del Gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

Artículo 372. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el ministro de Hacienda, quien la presidirá. El gerente del Banco será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el presidente de la república para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos cada cuatro años. Los miembros de la Junta Directiva representarán exclusivamente el interés de la nación.

El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

El presidente de la república ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.

Artículo 373. El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.

## **2. Visión de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre el régimen de la banca central**

En la primera parte de este capítulo se relataron los hechos que inspiraron la reforma constitucional de 1991 sobre la banca central, entre los cuales se destacan: i) la creación de un órgano constitucional adicional a las otras ramas del poder público, dotado de autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio; ii) la conformación de una Junta Directiva, la cual tiene a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia; iii) un objetivo de política monetaria, velar por el poder adquisitivo de la moneda en coordinación con la política económica general; iv) la restricción a las operaciones de financiamiento a favor del Estado; v) la restricción a establecer cupos de crédito y a otorgar garantías en favor de particulares, excepto cuando se trate de apoyos transitorios de liquidez o la intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito; vi) la

obligación de rendir informes al Congreso sobre la ejecución de las políticas a cargo y sobre los demás asuntos que le soliciten; y vii) la inspección, vigilancia y control a cargo del presidente de la república. En esta parte se exponen los alcances que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado le han dado al desarrollo de estas consagraciones constitucionales y legales con ocasión del control de la Ley 31 de 1992 (ley ordinaria)<sup>257</sup>.

## **2.1 El Estado, por medio del Banco de la República, tiene como fin velar por la estabilidad de precios**

El artículo 373 de la Constitución Política previó que “El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”. En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley 31 de 1992, en el inciso primero del artículo 2.º,<sup>258</sup> consagra que el Banco “a nombre del Estado velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.”

A juicio de la Corte, la Constitución Política de 1991 introdujo un cambio fundamental, al considerar como “finalidad esencial” del Banco de la República “proteger la capacidad adquisitiva de la moneda”<sup>259</sup> por cuanto “constituye de manera simultánea un derecho de los ciudadanos y un deber del Estado”<sup>260</sup>, como quiera que “[...] en una economía de mercado como la colombiana (CP, art. 333) [...] la

<sup>257</sup> Sentencia C-489 de 1994, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo. “Las leyes mediante las cuales se establecen las reglas referentes a las funciones del Banco de la República y de su Junta Directiva no tienen una categoría especial dentro de la estructura del orden jurídico colombiano, pues la Constitución no las ha dotado de un nivel jerárquico superior ni ha exigido determinados requisitos de índole formal para su aprobación, como sí acontece con las leyes estatutarias o las orgánicas” (Sentencia C-037 de 2000, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa).

<sup>258</sup> Artículo 2.º de la Ley 31 de 1992. “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 de la República adoptará metas específicas de inflación que *deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados* (cursiva declarado inexecutable), utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito”.

<sup>259</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>260</sup> Sentencia C-383 de 1999, M. P.: Alfredo Beltrán Sierra.

inflación no solo afecta el crecimiento y el desarrollo económico, sino que tiene también elementos sociales regresivos”<sup>261</sup>.

Por su parte, estima la Corte:

[...] 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<sup>262</sup>.

Por lo tanto, considera:

La peculiaridad del diseño constitucional colombiano puede [...] ser resumida así: si bien la Junta del Banco de la República es autónoma y tiene como finalidad preservar la moneda sana (C. P., arts. 371 y 373), sin embargo esta autonomía tiene límites formales –sujeción a la ley (C. P., art. 150 ords. 13, 19 y 22, y art 372)– y materiales: sus funciones deben ejercerse en coordinación con la política económica general (C. P., arts. 113 y 371) y sus actuaciones, como la[s] de los demás órganos del Estado, deben propender a la realización de los valores del Estado social de derecho (C. P., arts. 1.º y 2.º) y a la materialización de los fines propios de la intervención del Estado en la economía (C. P., art. 334)<sup>263</sup>.

En este sentido, la Corte entiende que “[...] la Constitución no es neutra frente a variables económicas que puedan resultar comprometidas negativamente con determinadas políticas monetarias, tales como el empleo y el crecimiento”<sup>264</sup>. Los mandatos constitucionales de intervención del Estado en la economía (art. 334, C. P.) y el de mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373, C. P.) deben interpretarse armónicamente, de manera que la “salvaguarda de la capacidad adquisitiva de la moneda no

<sup>261</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>262</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>263</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>264</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para hacer efectivos los fines del Estado<sup>265</sup>”.

Ahora bien, la Corte al analizar la demanda del art. 2.º de la Ley 31 de 1992<sup>266</sup>, manifiesta:

[...] es cierto que la Constitución señala que el Banco tiene como finalidad esencial preservar la capacidad adquisitiva de la moneda (C. P., 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<sup>267</sup>.

Por su parte, reitera que no es inexecutable la totalidad del artículo, ni el primer inciso, por cuanto

<sup>265</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero, y art. 2.º de la Constitución Política: “Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. [...]”.

<sup>266</sup> Artículo 2.º de la Ley 31 de 1992. “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 de la República adoptará metas específicas de inflación que *deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados* (cursiva declarado inexecutable), utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito”.

<sup>267</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

[...] 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. [...] <sup>268</sup>

Sin embargo, considera:

[...] 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 adecúa a la Carta, pues el artículo 373 superior no puede ser interpretado aisladamente sino a la luz del contenido social del Estado colombiano (C. P., art. 1.º) y teniendo en cuenta las finalidades de la intervención estatal en la economía (C. P., art. 334), por cuanto la Constitución es explícita en señalar que todas las funciones del Banco deben ejercerse en coordinación con la política económica general (C. P., 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 [...].

Concluye por consiguiente la Corporación:

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 <sup>269</sup>.

<sup>268</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>269</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

## 2.2 Autonomía administrativa, patrimonial y técnica

La Constitución Política, en el artículo 113, previó: “Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que la integran existen otros autónomos e independientes [...]”, y en el artículo 371 dispuso: “El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central [...] con autonomía administrativa, patrimonial y técnica [...]”; asimismo, el artículo 1.º de la Ley 31 de 1992, siguiendo lo dispuesto en la Constitución Política, estableció: “El Banco de la República es una persona jurídica de derecho público [...] con autonomía administrativa, patrimonial y técnica”.

La corporación observa que el Constituyente de 1991 incluyó la existencia de órganos autónomos e independientes “en la estructura del ordenamiento nacional, [...] al lado de la noción de ramas del poder público, [...] y, dentro de estos, creó directamente a la Junta Directiva del Banco de la República”<sup>270</sup>. También señaló la Corte que con estos órganos se buscó que sus fines y funciones se ejerzan con

un amplio margen de libertad e independencia en el ejercicio de sus competencias, sin injerencias externas de las ramas del poder público o de otros órganos del Estado, salvo las que son admisibles para asegurar la coordinación de funciones dentro de la concepción del Estado Unitario<sup>271</sup>

y que no estén “condicionado[s] a las dinámicas electorales”<sup>272</sup>. Esta estructura está diseñada “contra la concentración del poder público y contra el uso de la política monetaria como instrumento velado de recaudación sin participación democrática de los representantes”<sup>273</sup>.

<sup>270</sup> Sentencia C-455 de 1993, M. P.: Fabio Morón Díaz.

<sup>271</sup> Sentencia C-208 de 2000, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>272</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>273</sup> Sentencia C-866 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa. Que a su vez cita: (32) “Una banca central independiente, que pueda controlar de forma autónoma la moneda, el cambio y el crédito, no solo es importante para estabilizar las políticas en cada una de esas materias, sino que incluso es necesaria para mantener el control sobre el poder adquisitivo del dinero”. (33) Elster (2002, pp. 19-29). (34): “Se ha observado que la inflación es una forma velada de imposición de recursos”. Keynes (1996, pp. 62 y ss.). El control autónomo de la inflación, que depende del control sobre la política monetaria, cambiaria y crediticia por parte de un banco central independiente, contribuye entonces a evitar que con la inflación se efectúe una recaudación impositiva no discutida y aprobada por el Parlamento, y en esa medida es una forma de garantizar el principio de representación democrática en la imposición de recaudos. Véase, por ejemplo, Kalmanovitz (2003, pp. 53 y ss.).

No obstante, la autonomía:

no significa ausencia de controles tanto de legalidad (C. P., arts. 237 y 372) como de orden político (C. P., art 371) ni desconexión respecto de la política económica general<sup>274</sup>

ni se trata de una “independencia absoluta”<sup>275</sup>

ni puede ser entendido como si el Constituyente lo hubiera exonerado de todo punto de contacto con el Estado y concebido como una isla ubicada por fuera de los demás ámbitos constitucionales de actuación de sus órganos y autoridades<sup>276</sup>.

Por lo tanto,

la autonomía constitucionalmente atribuida a la Junta Directiva 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”<sup>277</sup>.

De acuerdo con lo anterior, destaca la Corte que la Constitución Política consagra entonces “límites formales y materiales” a la autonomía del Banco “para controlar la inflación”<sup>278</sup>.

### **2.2.1 Alcance de la autonomía**

Según la Corte, las diversas manifestaciones de la autonomía se traducen en los siguientes campos:

*Autonomía administrativa.* La Carta Política de 1991 acoge: “la tendencia moderna [...] en la cual los bancos centrales tienen su propia consagración

<sup>274</sup> Sentencia C-529 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, y Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>275</sup> Sentencia C-489 de 1994, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo, y Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>276</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara, y Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>277</sup> Sentencia C-341 de 1996, M. P.: Antonio Barrera Carbonell, y Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>278</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.



constitucional [...] y están dotados de autonomía administrativa especial dentro de la estructura del Estado”<sup>279</sup>. Dicha autonomía “comprende básicamente lo relativo a la forma de su organización, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración y el período del gerente”<sup>280</sup>. También significa:

que no pertenece a ninguna de las ramas del poder público, ni a los órganos fiscalizador o de control o electoral, sino que es un órgano autónomo e independiente que aun cuando forma parte del Estado, tiene una naturaleza única que, en razón a sus funciones, requiere de un ordenamiento y organización especiales, que difiere del común aplicable a las demás entidades<sup>281</sup>.

*Autonomía patrimonial.* Se refiere a “la libertad e independencia para administrar y afectar su propio patrimonio, mediante la ejecución de los actos jurídicos y materiales relativos al cumplimiento de las funciones”<sup>282</sup>.

Lo anterior implica que el Banco de la República:

podrá integrar y disponer de sus propios activos, en moneda nacional y extranjera, los cuales contabilizará en sus estados financieros para que exista unidad en el manejo de sus recursos, en la obtención de las utilidades y en la destinación de las mismas; así, las reservas internacionales deben manejarse con los demás activos, desapareciendo la cuenta especial de cambios. Las utilidades que se obtengan por la administración de sus activos se destinarán para constituir las reservas legales que le permitan al Banco atender a sus necesidades y fines propios y precaver los momentos de crisis para con ellas asumir los costos que demande su intervención en el manejo cambiario, monetario y crediticio por la utilización de los instrumentos a su cargo<sup>283</sup>.

*Autonomía técnica.* Es la capacidad para “decidir con independencia frente a exigencias de la comunidad, de los demás organismos del Estado y en particular del Gobierno”<sup>284</sup>; así como:

<sup>279</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>280</sup> Sentencia C-566 de 2000, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>281</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>282</sup> Sentencia C-566 de 2000, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>283</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>284</sup> Sentencia C-021 de 1994, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

para analizar libremente sus 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, con prevalencia de consideraciones de interés público y de beneficio de la economía nacional<sup>285</sup>.

Además, la Corte se refiere en su jurisprudencia a dos tipos adicionales de autonomía, la autonomía funcional<sup>286</sup>, relacionada “con el ejercicio de las competencias específicas de que ha sido investido por la Constitución y la ley para el cumplimiento de las funciones especializadas que les fueron asignadas”, y la autonomía de gestión y de decisión del Banco frente al Gobierno, lo cual significa que: “para el cumplimiento de sus funciones no debe ni puede obrar con sujeción a las instrucciones políticas del Gobierno, pero sí en coordinación con la política económica general”<sup>287</sup>.

Dentro del alcance de la autonomía, la Corte en 2001 previó incluso la facultad de la Junta para definir sanciones con el objetivo de que pueda ejercer su autoridad. Es así como, al pronunciarse sobre las sanciones del encaje consagradas en el literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992<sup>288</sup> declaró exequible la expresión “y establecer sanciones por infracciones a las normas sobre esta materia”, condicionada a que “[...] deberán ser siempre de carácter pecuniario”<sup>289</sup> y manifestó:

[...] En el presente caso no se está frente a un régimen de sanciones penal, ni al régimen de sanciones administrativo disciplinario, sino a un régimen de sanciones en el ámbito de la acción económica del Estado para el cumplimiento del mandato específico de los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución<sup>290</sup>.

<sup>285</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>286</sup> Sentencia C-341 de 1996, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>287</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>288</sup> Literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992: “Fijar y reglamentar el encaje de las distintas categorías de establecimientos de crédito y en general de todas las entidades que reciban depósitos a la vista, a término o de ahorro, señalar o no su remuneración y establecer sanciones por infracción a las normas sobre la materia [la frase en cursiva fue declarada exequible]. Para estos efectos, podrá tenerse en cuenta consideraciones tales como la clase y el plazo de la operación sujeta a encaje. El encaje deberá estar representado por depósitos en el Banco de la República o efectivo en caja”

<sup>289</sup> Sentencia C-827 de 2001, M. P.: Álvaro Tafur Galvis.

<sup>290</sup> Sentencia C-827 de 2001, M. P.: Álvaro Tafur Galvis.

Precisa en este tema la Corte Constitucional, en Sentencia C-150 de 2003<sup>291</sup>:

[...] se puede decir que la Constitución contempla dos grandes tipos de órganos de regulación: primero, los de rango constitucional, entre los cuales se encuentra por ejemplo, la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia [...] y segundo, los de creación legal [...] como otras entidades del orden nacional [...] y agencias del Estado. [...] Estos órganos de regulación gozan de un alto nivel de autonomía [...] Un ejemplo claro de ello es el Banco de la República. [...] De tal manera que si bien la autonomía de los órganos constitucionales de regulación es muy amplia y sólida, no es absoluta sino limitada. Sus límites varían en cada caso, según lo dispuesto por el constituyente pero tienen en común, entre otros, que el legislador establece el régimen general dentro del cual habrán de ejercer sus funciones de regulación.

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado al establecer:

La Junta Directiva del Banco de la República, sobre las condiciones, requisitos y demás reglamentaciones específicas necesarias para el funcionamiento y desarrollo de esa actividad, tiene o asume la misma posición o valor de la ley, es decir, para el caso es como si los requisitos y condiciones para desempeñar la actividad de la intermediación en cambios, hubiera sido establecida por el propio legislador<sup>292</sup>.

Reitera el Consejo de Estado en Sentencia de 2007:

De ser aceptable la tesis del actor según la cual las sanciones solo podrían estar en la ley, [...] supondría que la única forma en que la autoridad cambiaria tendría poderes para establecer una sanción sería en la medida en que están consagradas directamente en la Ley marco de cambios internacionales, lo que contradice lo dispuesto por la Corte en la sentencia C-1161 de 2000, que aclaró que el establecimiento de cualquier tipo de infracción vinculada con el ejercicio de Leyes marco, no debe estar en ellas, por lo que puede acudir a otros estatutos jurídicos por remisión normativa.

<sup>291</sup> M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>292</sup> Sentencias del Consejo de Estado de 1994, radicación 5158, C. P.: Guillermo Chaín Lizcano, y de 2007, radicación 14802, C. P.: María Inés Ortiz Barbosa.

Asimismo señala el Consejo de Estado: “La Corte reconoce que la Constitución y la Ley no resultan violadas por la imposición de sanciones cambiarias, pues reconoce la facultad de la autoridad cambiaria para prever el régimen sancionatorio por violación al régimen de cambios”<sup>293</sup>.

En definitiva, la Corporación indica que el alcance de la autonomía:

debe ser apreciado en cada caso por el Juez [la Corte Constitucional, cuando realiza el control abstracto de constitucionalidad, y los demás jueces y tribunales de la rama judicial], al resolver en concreto litigios [...] teniendo presente que a estos órganos estatales les asiste la garantía de ejercer sus competencias sin la injerencia indebida de otras autoridades estatales, aunque habrá de coordinar con ellas su acción<sup>294</sup>.

### **2.2.2 Coordinación con la política económica general**

El artículo 371 de la Carta Política dispone que las funciones básicas las debe ejercer el Banco de la República “en coordinación con la política económica general” y el artículo 4.º de la Ley del Banco de la República igualmente prevé que la Junta Directiva, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, ejercerá las funciones “en coordinación con la política económica general”.

La Corte ha resaltado en su jurisprudencia que la coordinación es un “importante elemento que moldea los exactos contornos de la autonomía del Banco, cuando exige que las funciones que este cumpla se ejerzan en coordinación con la política económica general [...]”<sup>295</sup>.

Confirma lo anterior el artículo 113 de la Constitución Política, el cual dispone que los diversos órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Por consiguiente, la estructura del Estado la integran, además de las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. De esta manera la Corte Constitucional desarrolla el principio de *república unitaria*, al establecer:

Toda interpretación constitucional sobre el ejercicio de funciones públicas debe partir del supuesto de que cada organismo, entidad o servidor estatal tan solo puede desempeñar aquellas que le han sido

<sup>293</sup> Sentencia del Consejo de Estado de 2007, radicación 14802, C. P.: María Inés Ortiz Barbosa.

<sup>294</sup> Sentencia C-827 de 2001, M. P.: Álvaro Tafur Galvis.

<sup>295</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

expresamente asignadas por el ordenamiento jurídico, lo cual no significa que se sostenga la existencia de divisiones rígidas y absolutas en cuya virtud resulte imposible que dos o más instituciones concurren, cada una circunscrita al ámbito propio de sus competencias<sup>296</sup>.

Así pues,

los alcances de la independencia del Banco de la República no llegan hasta tal punto de que sus decisiones puedan adoptarse al margen de las estrategias y orientaciones generales de la política económica, [...] porque si bien el Banco no es un órgano del ejecutivo, es de todas maneras, un organismo del Estado, y le está absolutamente vedado [...] actuar bajo la simple inspiración de sus caprichos. De no ser así sobraría la advertencia final del artículo 371, que como se vio, acoge el principio universal de que las políticas generales del Estado no pueden desconocerse por ninguna autoridad y menos cuando está organizado en forma de república unitaria<sup>297</sup>.

De ello resulta 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 [...]”<sup>298</sup>.

En este sentido, la corporación en 1994 confirmó que la participación de un representante de la Junta Directiva del Banco de la República en la Comisión Nacional Agropecuaria<sup>299</sup> no limitaba la autonomía, toda vez que:

La pertinencia de esa participación es más evidente si se repara en que, por mandato constitucional (artículo 371), las funciones del Banco de la República se ejercerán en coordinación con la política económica general y que las formas de concertación establecidas en la ley, mientras no impliquen una subordinación del Estado y de sus agentes al querer del sector privado [...], configuran importante desarrollo de la democracia [...]<sup>300</sup>.

<sup>296</sup> Sentencia C-560 de 1994, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>297</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>298</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>299</sup> Artículo 91 de la Ley 101 de 1993. “Integración de la Comisión Nacional Agropecuaria. La Comisión Nacional Agropecuaria estará integrada por: [...] Un representante de la Junta Directiva del Banco de la República”.

<sup>300</sup> Sentencia C-489 de 1994, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

### 2.2.3 Limitaciones al legislador

El artículo 150 numeral 22 de la Carta Política –funciones del Congreso que se ejercitan mediante leyes– prevé que el Congreso de la República es el encargado de: “Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que le compete desempeñar a su Junta Directiva”. Igualmente, el artículo 372 establece que la Junta Directiva es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia *conforme a las funciones que le asigne la ley*.

Al respecto, la Corte ha indicado que el Congreso “puede determinar la manera como el Banco debe cumplir con las atribuciones que le corresponde según la Constitución [...]”, pero que estas atribuciones no las puede ampliar el legislador “hacia la fijación de linderos donde se precise en detalle el ejercicio de sus atribuciones”, porque ello significaría el cercenamiento de su autonomía<sup>301</sup>.

De esta manera, sería inconstitucional cualquier norma que exceda el alcance de “fijar por vía general y abstracta, el ámbito de funciones del Banco”<sup>302</sup> y advierte que:

resultan inadmisibles aquellas regulaciones del legislador que de alguna forma constituyan un catálogo puntual de conductas, que le sirvan de guía o parámetro obligados para el ejercicio de su actividad institucional y que lo inhiban para apreciar [...] la oportunidad y conveniencia de las medidas que debe adoptar<sup>303</sup>.

Determina asimismo la Corte Constitucional:

Inclusive, las disposiciones que en ejercicio de sus funciones adopten los órganos autónomos o independientes previstos en la Carta, deben adoptarse conforme a los dictados legales. En este sentido, el artículo 372 de la Carta indica que el Congreso “dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones”, de donde se infiere que las disposiciones de este último organismo no pueden adoptarse por fuera de los parámetros fijados por el legislador [...]. Tenemos entonces que, de manera general, la normativa jurídica emanada [...] de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal<sup>304</sup>.

<sup>301</sup> Sentencia C-208 de 2000, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>302</sup> Sentencia C-489 de 1994, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>303</sup> Sentencia C-208 de 2000, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>304</sup> Sentencia C-037 de 2000, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

Adicional a ello, la Corte en 1993 consideró que el Congreso no puede asignarle al Banco de la República funciones atribuidas por la Constitución a otros órganos del Estado. En esa oportunidad declaró inexecutable las atribuciones que en materia internacional fueron consagradas en el inciso primero y el párrafo del artículo 15 de la Ley 31 de 1992<sup>305</sup> al Banco de la República, dado que:

La norma acusada, lejos de circunscribir la actuación del Banco de la República en el escenario internacional, a una función técnica y subordinada a la facultad que la Constitución le atribuye al presidente como jefe de Estado [...] lo reviste del carácter de representante del Estado ante los organismos financieros internacionales en los que se haya hecho aportes que se contabilicen como reservas.

Así las cosas:

En ningún caso puede la ley ordinaria reducir o suprimir la facultad constitucional del presidente de representar internacionalmente al Estado [...] no podría ello tampoco ser materia de la competencia de su Junta Directiva para los efectos de fijar criterios orientadores sobre su concreto ejercicio<sup>306</sup>.

De igual manera la Corte, en julio de 1999, declaró inexecutable por afectar la autonomía de la Junta, parte del párrafo del artículo 2.º de la Ley 31 de 1992<sup>307</sup>, sobre las metas de inflación, el cual señalaba que “deberán ser siempre menores

<sup>305</sup> Artículo 15. “Atribuciones en materia internacional. El Banco de la República será el representante del Estado en los distintos organismos financieros internacionales en los cuales haya hecho o haga aportes a su capital que se contabilicen como reserva internacional. El Gobierno y las demás autoridades del Estado, no podrán disponer de las reservas para propósitos diferentes. Así mismo el Banco de la República será canal de comunicación con los demás organismos financieros internacionales (el texto en cursiva fue declarado inexecutable).

El Banco de la República podrá desarrollar con los organismos citados en este artículo y con otras instituciones del exterior, las relaciones que se deriven de sus funciones de banca central o que faciliten las operaciones internacionales de pago y crédito.

Parágrafo. La Junta Directiva fijará los criterios que deberán orientar las decisiones que adopte el Banco de la República cuando actúe como representante del Estado en los diferentes organismos financieros internacionales. Además, en tal condición deberá obrar en coordinación tanto con la política económica general como con la política internacional del Gobierno” (el texto en cursiva fue declarado inexecutable).

<sup>306</sup> Sentencia C-485 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>307</sup> Artículo 2.º. “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” (el texto en cursiva fue declarado inexecutable y se retira de la ley).

a los últimos resultados registrados”. La Corte ordenó retirar la expresión de la ley y señaló 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 [...] con lo cual afecta su autonomía como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia<sup>308</sup>.

Además, la Corte, al pronunciarse sobre el literal e) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992<sup>309</sup>, lo declara inconstitucional en el aparte [...] “situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de 120 días” [...] al establecer que:

el texto normativo acusado ofrece una regulación en detalle en relación con el manejo de las tasas máximas de interés, como parte de la política crediticia, hasta el punto de llegar a precisar que dichas tasas sólo pueden establecerse en “circunstancias excepcionales” y durante un plazo determinado,

por cuanto es a la Junta Directiva “a quien le compete, como parte de la política crediticia, dentro de cierta discrecionalidad y según lo demanden los intereses públicos y sociales, la determinación de dichas tasas”<sup>310</sup>.

Lo anterior confirma la jurisprudencia según la cual corresponde al Congreso expedir las leyes sobre las funciones de la Junta Directiva, las cuales “deben fijar por vía general y abstracta, el ámbito de funciones del Banco”<sup>311</sup>.

### 2.3 Autoridad monetaria, cambiaria y crediticia

<sup>308</sup> Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>309</sup> Literal e) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992. “Señalar en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de ciento veinte (120) días (texto en cursivas inexequible) las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, sin inducir tasas reales negativas. Las tasas máximas de interés que pueden convenirse en las operaciones en moneda extranjera continuarán sujetas a las determinaciones de la Junta Directiva. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como la clase de operación, el destino de los fondos y el lugar de su aplicación. Los establecimientos de crédito que cobren tasas de interés en exceso de las señaladas por la Junta Directiva estarán sujetos a las sanciones administrativas que establezca la Junta en forma general para estos casos”.

<sup>310</sup> Sentencia C-208 de 2000, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>311</sup> Sentencia C-489 de 1999, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.



El precepto constitucional (art. 372, C. P.) consagra que “La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco [...]”; en el mismo sentido, recoge el alcance de la norma constitucional, el artículo 4.º de la Ley 31 de 1992, que prevé: “La Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y, como tal, cumplirá las funciones previstas en la Constitución y en esta ley, mediante disposiciones de carácter general [...]”.

En este sentido, la Corte ha indicado que [...] “el Banco por intermedio de su Junta, expide los ordenamientos o reglas de acuerdo con los cuales se manejan en lo sucesivo las actividades monetarias, cambiarias y crediticias [...]” y aclara que los temas monetarios y de crédito son [...] “una atribución exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades, ni con el presidente, ni con ninguna otra autoridad u organismo del Estado”. Lo anterior se reafirma en la Carta Política, en los artículos 189 (Calidades y competencias presidenciales) y 371 a 372 (De la banca central), que “[...] no establecen otros niveles de competencia en las materias indicadas”<sup>312</sup>.

Por ello, en materia crediticia la Corte ratificó la calidad de autoridad de la Junta al declarar inexecutable el parágrafo del artículo 12 de la Ley 101 de 1993<sup>313</sup>, el cual disponía que “la autoridad monetaria debe garantizar tasas de interés inferiores a las del crédito comercial ordinario”, por considerar que violaba “los artículos 371 y 372 de la Carta, quedando a salvo la atribución de la Junta Directiva del Banco de la República para establecer, si lo estima pertinente, reglas análogas a las que él consagra [...]”<sup>314</sup>.

<sup>312</sup> Sentencia C-021 de 1994, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>313</sup> Artículo 12. “En desarrollo del artículo 66 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la presente ley, el Estado subsidiará el crédito para pequeños productores, incentivará el crédito para la capitalización rural y garantizará la adecuada disponibilidad de recursos crediticios para el sector agropecuario.

Parágrafo. En la expedición de las normas que regulan la actividad crediticia, el Gobierno Nacional y el Banco de la República deberán garantizar que, durante 1994 y 1995, las tasas de interés del crédito de fomento agropecuario y de los títulos de Finagro no superen las vigentes al 31 de octubre de 1993. Para años posteriores, deberán garantizar su suministro adecuado de crédito al sector, a tasas de interés inferiores a las del crédito comercial ordinario”.

<sup>314</sup> Sentencia C-489 de 1994, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

En 1996 la Corte destacó de nuevo que tratándose de líneas de crédito agropecuario en zonas de frontera<sup>315</sup> “[...] el manejo concreto y la regulación específica de los instrumentos y programas de crédito, compete a la Junta Directiva del Banco de la República, en virtud de las atribuciones que directamente le confiere la Constitución Política”. Por otro lado, advierte que: “La ley –al atribuir estas competencias al Gobierno nacional– desconoce la competencia de la Junta, [y] violó el principio de ejercicio armónico del poder, pues su cometido podía lograrse sin apartar a un órgano que tiene en la materia competencias de origen constitucional”, y añade:

[...] las condiciones especiales del crédito agropecuario en sus lineamientos generales los establece la ley y, en lo demás, se desarrolla a través de los instrumentos cuyo manejo se ha confiado a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad en materia de crédito [...] las competencias constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República no son delegables en otro órgano del Estado, así se cuente con su aquiescencia, como quiera que tal proceder no lo autoriza la Constitución<sup>316</sup>.

La corporación, en el 2000<sup>317</sup>, al examinar la demanda presentada contra la Ley 546 de 1999 (por la cual se dictan, entre otras, normas en materia de vivienda), mantuvo la tesis expresada, según la cual, corresponde a la ley la

<sup>315</sup> Ley 191 de 1995, “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de fronteras”; parágrafo del artículo 11: “El Gobierno, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República, establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario”.

<sup>316</sup> Sentencia C-615 de 1996, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido dispuso la Corte en Sentencia C-021 de 1994 que: “Lo anterior significa, que en las materias aludidas, el Banco por intermedio de su Junta, expide los ordenamientos o reglas de acuerdo con los cuales se manejan en lo sucesivo las actividades monetarias, cambiarias y crediticias; lo cual no significa, como ya se advirtió, que esas regulaciones se deduzcan al margen de los criterios generales de política que en tales asuntos traza la ley, mas también se exige por la Constitución que tales determinaciones deben adecuarse al contexto de la “política económica general”; De no suceder así, es seguro que los actos que las contienen resultarían violatorios del artículo 371 de la Carta Política y, por ende, inconstitucionales. Las “regulaciones” de que trata el artículo 371, son, en principio, normas de carácter general, y su formulación, en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio, constituye una atribución exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades, ni con el presidente, ni con ninguna otra autoridad u organismo del Estado. Tanto es así, que ni el artículo 189 (atribuciones del presidente de la república), ni en las disposiciones que regulan las funciones de la banca central (Arts. 371 a 373), se establecen otros niveles de competencia en las materias indicadas”.

<sup>317</sup> Sentencia C-955 de 2000, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

determinación de la política relativa al crédito y a la Junta Directiva, en ejercicio de su autoridad crediticia, el manejo concreto y la regulación específica de los instrumentos y programas de crédito.

Es así como, al analizar la constitucionalidad del artículo 3.º de la Ley 546 de 1999<sup>318</sup>, la Corte declaró que corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República y no al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) la fijación de la metodología de la unidad de valor real (UVR), y estimó que la ley le confirió al Conpes una facultad que no le corresponde, pues:

según el artículo 372 de la Constitución, la autoridad monetaria y crediticia, es decir, la llamada a establecer la metodología para el cálculo de la unidad de cuenta alrededor de la cual funcionará el sistema de financiación de vivienda de largo plazo, es únicamente la Junta Directiva del Banco de la República la cual, eso sí, deberá hacerlo dentro de las pautas y reglas señaladas en la ley y en las sentencias que la Corte Constitucional ha proferido sobre el tema, entre ellas la presente<sup>319</sup>.

Los fallos a los que hace referencia son C-383, C-700 y C-747 de 1999<sup>320</sup>.

<sup>318</sup> Artículo 3.º de la Ley 546 de 1999. Unidad de valor real (UVR). “La Unidad de valor real (UVR) es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE, cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, Conpes. Si el Conpes llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado. El Gobierno Nacional determinará la equivalencia entre la UVR y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, así como el régimen de transición de la UPAC a la UVR” (texto en cursiva declarado inexecutable).

<sup>319</sup> Sentencia C-955 de 2000, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>320</sup> Sentencia C-383 de 1999, M. P.: Alfredo Beltrán Sierra (declaró inexecutable la expresión “procurando que esta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992); C-700 de 1999; M. P. José Gregorio Hernández (declaró inexecutable las normas sobre el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que regulaban el sistema de ahorro y vivienda basado en la unidad de poder adquisitivo constante, UPAC); C-747 de 1999, M. P.: Alfredo Beltrán Sierra (resolvió estarse a lo dispuesto en la Sentencia C-700 de 1999 y declarar inexecutable el numeral 3 del artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993, así como la expresión “que contemple la capitalización de intereses” contenida en el numeral primero de la norma en mención únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda de largo plazo, inexecutable cuyos efectos se difieren hasta el 20 de junio de 2000, como fecha límite para que el Congreso expida la ley marco correspondiente).

De manera concordante opinó que le corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República y no al Consejo Superior de Vivienda calcular y divulgar el valor diario de la UVR (art. 6.º)<sup>321</sup>, por cuanto la ley:

[...] quiso trasladar al Ejecutivo la integridad de la función que, según aquella, ha sido asignada al ente directivo del Emisor, la cual tiene que ver con la definición del valor de las unidades de cuenta creadas por la ley, que reflejan las variaciones en la inflación, y que son trascendentales para la determinación del monto de deudas y para la actualización de los saldos de la misma [...]. Todo ello, por supuesto, rompe la necesaria separación funcional consagrada en el artículo 113 de la Constitución y desconoce la autonomía técnica del Banco de la República (art. 371 C. P.) y su carácter de autoridad en los terrenos monetario y crediticio (art. 372)<sup>322</sup>.

En el mismo sentido, al pronunciarse sobre las funciones del citado Consejo (art. 7.º)<sup>323</sup>, la Corte condicionó su constitucionalidad:

[...] siempre y cuando se interpreten y apliquen en el sentido de que, dado su papel asesor, las recomendaciones que formula el Consejo Superior de Vivienda, como resultado de sus estudios, no obligan al Gobierno y menos al legislador, ni a la Junta Directiva del Banco de la República.

Además declaró inconstitucional la palabra ‘temporal’ por estar en contra de la Carta Política, debido a que las funciones que esta le asigna a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, no tienen restricción en el tiempo para su ejercicio (arts. 371 y 372 de la C. P.)<sup>324</sup>.

<sup>321</sup> Artículo 6.º de la Ley 546 de 1999. “Consejo Superior de Vivienda. Créase el Consejo Superior de Vivienda, como organismo asesor del Gobierno Nacional en todos los aspectos que se relacionan con la vivienda [...]. El Consejo contará con una Secretaría Técnica, de conformidad con lo que disponga el reglamento, a quien le corresponderá entre sus funciones, la de calcular y divulgar el valor diario de la unidad de valor real” (texto en cursiva declarado inexecutable).

<sup>322</sup> Sentencia C-955 de 2000, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>323</sup> Artículo 7.º de la Ley 546 de 1999. “Reuniones y funciones del Consejo Superior de Vivienda. El Consejo Superior de Vivienda se reunirá como mínimo dos veces al año y tendrá las siguientes funciones: [...] 7. Recomendar a la Junta Directiva del Banco de la República la intervención temporal en los márgenes de intermediación de los créditos destinados a la financiación de vivienda [...]”. (La palabra en cursiva fue declarada inconstitucional).

<sup>324</sup> Sentencia C-955 de 2000, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

No obstante lo anterior, al pronunciarse sobre el numeral 2 del artículo 17<sup>325</sup> obligó a la autoridad crediticia a fijar tasas máximas de interés de vivienda en ejercicio del literal e) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 y le fijó a la Junta Directiva reglas particulares y específicas para la determinación de dicha tasa. Al respecto, la Corte declaró exequible el artículo:

en el entendido [de] que la tasa de interés remuneratoria a que se refiere no incluirá el valor de la inflación, será siempre inferior a la menor tasa real que se esté cobrando en las demás operaciones crediticias en la actividad financiera, según certificación de la Superintendencia Bancaria, y su máximo será determinado por la Junta Directiva del Banco de la República, conforme a lo resuelto por la Corte Constitucional, en sentencias C-481 del 7 de julio de 1999 y C-208 del 1 de marzo de 2000. Una vez se comunique el presente fallo, y la Junta Directiva del Banco de la República proceda a fijar la tasa máxima de interés remuneratorio, la norma legal, con el condicionamiento que precede, se aplicará de manera obligatoria e inmediata tanto a los créditos nuevos como a los ya otorgados. Los créditos que se encuentren vigentes al momento de la comunicación de esta providencia y en los cuales hubieren sido pactados intereses superiores al máximo que se fije, deberán reducirse al tope máximo indicando, que será aplicable a todas las cuotas futuras. Los intereses remuneratorios se calcularán solo sobre los saldos insolutos del capital, actualizados con la inflación<sup>326</sup>.

<sup>325</sup> Numeral 2 del artículo 17, Ley 546 de 1999. “Tener una tasa de interés remuneratoria, calculada sobre la UVR, que se cobrará en forma vencida y no podrá capitalizarse. Dicha tasa de interés será fija durante toda la vigencia del crédito, a menos que las partes acuerden una reducción de la misma y deberá expresarse única y exclusivamente en términos de tasa anual efectiva”.

<sup>326</sup> Sentencia C-955 de 2000, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo. Además la citada sentencia señala: “Lo anterior encuentra fundamento para la Corte, dado que ‘resulta abiertamente opuesto a la Carta Política que esa tasa de interés no tenga límite alguno y que en ella se vuelvan a incluir los puntos del aumento de la inflación’. En igual sentido, indica que ‘por ser el acceso a la vivienda digna un derecho de rango constitucional que el Estado debe hacer efectivo (art. 51 C. P.), y por haberse establecido como objetivo prevalente en la Constitución de 1991 la democratización del crédito (art. 335 C. P.), según los lineamientos del Estado Social de Derecho (art. 1 C. P.), las tasas de interés aplicadas a los créditos de vivienda deben ser intervenidas por el Estado; no pueden ser pactadas por los contratantes en un plano de absoluta autonomía por cuanto su determinación según las fluctuaciones del mercado hace posible que las instituciones financieras, prevalidas de su posición dominante, impongan a sus deudores tasas y márgenes de intermediación excesivamente altos, haciendo nugatorios sus derechos constitucionales a la vivienda y al crédito, y que se produzca un traslado patrimonial a favor de tales entidades que implique la ruptura del equilibrio que debe existir en esas relaciones contractuales, y por el cual deben velar las autoridades competentes’.

Así, con este pronunciamiento, la Corte ejerció una función que había vedado al legislador al ordenarle términos y condiciones para el cálculo de las tasas máximas de interés remuneratorio, al expresar que la tasa:

[...] será siempre inferior a la menor de todas las tasas reales que se estén cobrando en el sistema financiero, según certificación de la Superintendencia Bancaria, sin consultar factores distintos de los puntos de dichas tasas, e independientemente del objeto de cada crédito, y a la tasa menor se le deberá descontar la inflación para que no se cobre doblemente<sup>327</sup>.

La corporación en fallos anteriores había dejado claro que si bien el legislador puede determinar la manera como el Banco debe cumplir sus atribuciones según la Constitución, no puede fijar linderos donde se precise en detalle el ejercicio de sus atribuciones, porque ello significaría el cercenamiento de su autonomía.

Por otra parte, en materia cambiaria la Corte confirma la autoridad de la Junta Directiva del Banco de la República al referirse a la demanda contra el parágrafo 3 del artículo 21 de la Ley 191 de 1995, que dispone: “El Gobierno Nacional establecerá un régimen cambiario especial para las unidades especiales de desarrollo fronterizo cuando la Junta Directiva del Banco de la República lo considere”. La Corporación declaró inexecutable dicho parágrafo entendiendo que

(1) el régimen cambiario se integra también en virtud de las regulaciones que adopta la Junta Directiva del Banco de la República, entidad que para estos efectos elimina la disposición acusada, (2) la Junta Directiva del Banco de la República, tiene, junto al Gobierno y al Congreso, competencias propias en materia cambiaria –no es mero ejecutor del “régimen cambiario”–, y éstas no pueden ser deferidas al Gobierno, así ello se realice con su voluntad, (3) la función del Congreso es la de ofrecer los criterios y directrices del régimen cambiario ordinario o especial y la de señalar las competencias específicas de la Junta Directiva del Banco de la República y del Gobierno, de acuerdo con la misión constitucional específica de cada órgano<sup>328</sup>.

Asimismo, en el proceso de revisión constitucional de la Ley 1747 de 2014, “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y la República de Corea”, la Corte Constitucional en

<sup>327</sup> Sentencia C-955 de 2000, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>328</sup> Sentencia C-615 de 1996, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

2016<sup>329</sup> declaró la exequibilidad condicionada del literal a) del numeral 2 del Anexo 8-C sobre “Las medidas de salvaguarda respecto a pagos y movimientos de capital”<sup>330</sup>. Manifestó la Corte que estas medidas:

[...] se ajustan a la Carta Política, por cuanto le permiten a los Estados contratantes emprender acciones en esas materias para la protección de sus economías en los eventos en los que estas resulten seriamente amenazadas. En atención a la finalidad de esas medidas y, especialmente, a la autonomía del Banco de la República en la regulación de los asuntos cambiarios, la Corte considera necesario condicionar la comprensión del límite temporal impuesto en el literal “a” del numeral 2.º del referido anexo, pues esta restricción no constituye una obligación sino una facultad que sirve de orientación de política exterior. Solo en esos términos debe ser observado por la autoridad competente – Junta Directiva del Banco de la República– no como un límite a sus funciones constitucionales.

En igual sentido, la Corte Constitucional señaló:

[...] el diseño institucional del Estado colombiano, plasmado en la Constitución Política de 1991, estableció unas funciones típicas para la banca central, entre las que se encuentra el manejo del mercado cambiario. El ente encargado de hacerlo es el Banco de la República, que se instituyó como una persona jurídica de derecho público con autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

En concordancia con dicha autonomía, las funciones que el artículo 372 Superior le asignó a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, bancaria y crediticia son permanentes y no están sujetas a límites temporales rígidos como el determinado en el literal “a” del numeral 2.º del Anexo 8-C. El carácter indefinido de

<sup>329</sup> Sentencia C-184 de 2016, M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>330</sup> Anexo 8-C. “1. Nada de lo dispuesto en este Acuerdo se interpretará para impedir a una parte adoptar o mantener medidas temporales y de salvaguarda de conformidad con las leyes y regulaciones de la parte con respecto a pagos y movimientos de capital: a) en casos de serias dificultades o amenazas de la balanza de pagos o dificultades financieras externas o amenazas de las mismas; o b) cuando, en circunstancias especiales, los pagos y movimientos de capital causen o amenacen con causar serias dificultades en el manejo de la política monetaria o política cambiaria de cualquiera de las Partes. 2. Las medidas indicadas en el párrafo 1 deberán: a) no exceder un período de un año; sin embargo, bajo circunstancias excepcionales y por razones justificadas, una Parte podrá extender el período de aplicación de tales medidas por un año adicional. La parte que busca la extensión deberá notificar a la otra parte de antemano sobre tal extensión [...]”.

las competencias del Banco se ha considerado en otros acuerdos internacionales en los que, si bien se han referido las circunstancias que habilitan ese tipo de medidas y se ha destacado su carácter transitorio, no se han previsto términos específicos de vigencia, pues estos solo pueden ser establecidos por la autoridad competente de acuerdo con las circunstancias concretas a las que se enfrente en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

#### Resaltó también la Corte:

Establecida la relevancia de las competencias asignadas al Banco de la República y su carácter abierto para la regulación del flujo de capitales, el examen de los límites a las medidas de salvaguardia previstas en el anexo 8-C impone a la Corte adelantar un juicio de confrontación entre una norma, de rango constitucional, que le asigna al Banco de la República una facultad, indefinida en el tiempo, para regular los cambios internacionales y una norma, de rango legal, que reconoce una de las manifestaciones de esa función, pero la limita temporalmente. En suma, la confrontación se da entre una facultad constitucional temporalmente indeterminada y una restricción de rango legal a la misma. La primacía de las disposiciones de rango constitucional lleva a la conclusión de que la facultad indefinida de regulación cambiaria que se le asignó al Banco de la República prevalece y, por ende, el literal “a” del numeral 2.º del Anexo 8-C no puede reducir dicha potestad de carácter superior. En principio esto llevaría a la declaratoria de inexistencia de la norma. Sin embargo, es posible interpretar el precepto para que sea armónico con la Constitución. En efecto, el entendimiento de ese límite temporal como un criterio de orientación de la política cambiaria se ajusta a la Carta Política, lo que justifica una interpretación de la cláusula del Acuerdo que establezca la forma en la que el Estado colombiano puede manifestar su voluntad con respecto a los tiempos de duración de las medidas incluidas en esta parte del tratado. Por el contrario, admitir que una de las manifestaciones de la política cambiaria –esto es, la adopción de medidas de protección respecto a pagos y movimientos de capital– solo puede ser ejercida durante un término máximo de 2 años, en contra de lo establecido por la Constitución, implicaría asumir, de forma anticipada, que el Estado colombiano incurrirá –con conocimiento de causa– en responsabilidad internacional por violación de esa cláusula del tratado. Tal situación también estaría en abierta contradicción con el principio de buena fe en las relaciones internacionales (que también ha sido reconocido en la Constitución, art. 9, C. P.) pues, como se ha señalado reiteradamente, el acuerdo comercial que se estudia cobra vigor en el ordenamiento jurídico colombiano a través de una ley ordinaria que carece de la fuerza normativa para subordinar las potestades previstas en la Constitución.



En efecto, la autonomía de la Junta Directiva del Banco de la República para tomar medidas de salvaguarda es de rango constitucional, mientras que el límite impuesto en el Tratado tiene rango de ley ordinaria y por tanto es de menor jerarquía dentro del sistema jurídico, por lo cual no podría ser un obstáculo al ejercicio autónomo de las competencias de este organismo, y menos aún ser fuente de la futura responsabilidad internacional del Estado.

Finalmente, cabe resaltar que la interpretación del plazo como un criterio de orientación de las políticas cambiarias responde a los argumentos planteados por el Banco de la República, que solicitó que se declarara la exequibilidad condicionada del término<sup>331</sup> para la adopción de medidas en relación con pagos y movimientos de capital. Aunque su principal preocupación era la responsabilidad de los miembros de la Junta Directiva, el condicionamiento expuesto por esta Corte, descarta el establecimiento de un límite y la responsabilidad derivada de su transgresión.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad condicionada del literal “a” del numeral 2.º responsabilidad del Estado colombiano derivada del Anexo 8-C a que se interprete que el plazo allí establecido tiene el carácter de una orientación de política exterior a las autoridades competentes [...].

Como quiera que los términos de duración de las medidas de salvaguarda en materia de transferencias de capital solo pueden orientar, no limitar, el ejercicio de las atribuciones que le fueron asignadas por la Constitución al Banco de la República, y que la Corte considera oportuna una declaratoria de exequibilidad condicionada de la cláusula, es necesaria una declaración interpretativa en ese sentido. En consecuencia, además de declarar la exequibilidad condicionada del literal “a” del numeral 2.º del Anexo 8-C para que se interprete que el plazo allí establecido tiene el carácter de una orientación de política exterior a las autoridades competentes, la Corte ordenará al presidente de la República que, al momento de manifestar el consentimiento del

<sup>331</sup> Corresponde a la cita 207 de la Sentencia C-184 de 2016, de la Corte Constitucional: El condicionamiento que sugirió el Banco de la República en su intervención consistió en que “si la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia toma medidas en relación con los pagos y movimientos de capital en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales con plazos superiores a los allí previstos, estas medidas no comprometen la responsabilidad patrimonial de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República o del Banco de la República en la medida que se ejercen en cumplimiento de un deber legal de conformidad con los artículos 371-373 de la Constitución y el artículo 16 de la Ley 31 de 1992 en su calidad de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia”.

Estado colombiano en obligarse por este Acuerdo mediante el depósito del instrumento de ratificación, formule la respectiva declaración interpretativa.

La decisión descrita comporta los siguientes efectos:

[...] d. [...] se excluye la posible responsabilidad del Estado colombiano derivada del incumplimiento de un término rígido en el ejercicio de las competencias del Banco de la República.

#### **2.4 Funciones adicionales a las señaladas en la Constitución Política y en la Ley 31 de 1992**

En adición a las funciones básicas previstas en la Carta Política, el legislador puede encomendarle:

competencias no expresamente mencionadas en la Constitución mientras no anule o reduzca las facultades que esta sí le confiere en forma expresa al Banco, no desplace al Banco para ejercer el lugar suyo y por vía específica las funciones que la Constitución le confía directamente al Emisor, enmarque la regulación de las competencias dentro de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República, y si las funciones que le asigna pueden incidir en el comportamiento de las realidades macroeconómicas que le corresponde controlar al Banco, debe además concederle un margen suficiente de acción para ajustar el cumplimiento del deber legal a su misión constitucional<sup>332</sup>.

En este sentido, mediante sentencias proferidas en 1998<sup>333</sup> y en 2014<sup>334</sup> dispuso que son exequibles los artículos de las leyes de honores que ordenan la emisión de billetes y monedas, como quiera [...] que “está[n] dentro de las atribuciones legislativas, sin que signifique invasión de las estrictamente monetarias –propias, intransferibles e inalienables del Banco de la República– [...], señalar los diversos modos tangibles de expresión de un homenaje público”. Lo que no podría el Congreso es establecerle con exactitud al Banco,

<sup>332</sup> Sentencia C-866 de 2014, M. P.: María Victoria Correa Calle.

<sup>333</sup> Sentencia C-432 de 1998, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>334</sup> Sentencia C-948 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa.

la fecha en la cual debe efectuarse una emisión monetaria ni tampoco el día exacto en que debe principiar la circulación de billetes, y menos todavía definir cuál habrá de ser su cantidad, ni la denominación del numerario [...]»<sup>335</sup>.

Asimismo, en 2014<sup>336</sup>, en demanda de inconstitucionalidad instaurada por el Banco de la República contra el artículo 91 parcial<sup>337</sup> de la Ley 1708 de 2014, “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”, la Corte declaró que la norma en virtud de la cual se le asigna una nueva función al Banco de la República es exequible en tanto que le deja un margen de acción a la Junta Directiva del Banco de la República y “no señala en definitiva, cuándo y cómo debe hacerse la conversión del dinero extranjero. De manera que en este margen el Banco puede obrar con el fin de que no se vean menoscabadas sus funciones, ni su autonomía”. De esta manera, la Corte está reconociendo que se le pueden atribuir al Banco funciones adicionales a las señaladas en la Carta Política y en la Ley 31 de 1992, siempre y cuando no se determine cómo y cuándo deben ejercerse.

Igualmente, al referirse la Corte a las actividades conexas y culturales del banco central, destacó que la:

[...] regulación normativa no es tan solo de carácter constitucional o estatutaria, sino también, legislativa. La circunstancia de que el legislador se haya ocupado de definir el radio de acción del Banco, respecto de funciones complementarias que tradicionalmente ha venido cumpliendo al lado de las básicas [...] no entraña desconocimiento de la autonomía. [...] Es claro que en este sentido la Carta confiere al legislador una competencia de regulación normativa concurrente, la cual [...] se supedita a lo que ella disponga.

En modo alguno puede entenderse que no se salvaguarda la autonomía del Banco cuando “el legislador promueva por su conducto los altos fines de la

<sup>335</sup> Sentencia C-432 de 1998, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>336</sup> Sentencia C-866 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa. Demanda de inconstitucionalidad instaurada por el Banco de la República contra el artículo 91 parcial de la Ley 1708 de 2014, “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”.

<sup>337</sup> Artículo 91. “Administración y destinación. [...] En el caso de las divisas, una vez incautadas, estas serán entregadas al Banco de la República para que las cambie por su equivalente en pesos colombianos, sin que se requiera sentencia que declare la extinción definitiva del dominio sobre las mismas”.

cultura y del avance científico, que constituyen piedra angular del desarrollo de los pueblos”<sup>338</sup> con pleno sustento en el artículo 70 de la Carta Política<sup>339</sup>.

En este contexto debe observarse que la Corte considera que las facultades indicadas en el precepto de la Carta Política son las principales, pero que “no comporta el significado tácito de proscripción de otras que no fueron previstas positivamente en dicha regulación”<sup>340</sup>.

## 2.5 Iniciativa legislativa del Gobierno

El inciso 2 del artículo 154 de la Carta Política –iniciativa legislativa– establece que las leyes que se refieren al Banco de la República o a las funciones de la Junta Directiva “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”.

Respecto al citado inciso, ha sostenido la Corte que:

[...] en virtud de la trascendencia económica y social de las funciones que cumple el Banco de la República, las leyes relacionadas con este [...] no pueden expedirse a iniciativa de los congresistas, sino que requieren que lo sean, siempre, por “iniciativa del Gobierno”<sup>341</sup>,

pues buscan evitar que las normas se adopten “[...] sin el conocimiento y consentimiento del ministro de Hacienda y Crédito Público, quien preside la Junta Directiva del Banco de la República”, es decir, que se legisle “sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia”<sup>342</sup>.

Se había entendido que la iniciativa legislativa del Gobierno, para el caso de la presentación de proyectos de ley sobre el banco central, debía provenir

<sup>338</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>339</sup> Artículo 70. “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

<sup>340</sup> Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>341</sup> Sentencia C-383 de 1999, M. P.: Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>342</sup> La Sentencia C-866 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa, cita la Sentencia C-1707 de 2000, M. P.: Cristina Pardo Schlesinger.

del ministro de Hacienda y Crédito Público, por cuanto es por intermedio de este que se efectúa la coordinación entre la política económica general y el ejercicio de las funciones atribuidas al Banco. No obstante, indica la Corte que también pueden los ministros:

[...] coadyuvar o avalar los proyectos que estén tramitando en el Congreso, [...] pero no puede provenir de cualquier ministro [...] sino de aquel cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley<sup>343</sup>.

Además, sobre la oportunidad de presentar el aval gubernamental resaltó en el 2003 que se entiende que existe iniciativa del Gobierno si se otorga “antes de su aprobación en las plenarias”<sup>344</sup>. Sin embargo, la corporación, en sentencia del 2014<sup>345</sup> indica que si bien el aval del Gobierno “no se presentó antes de la aprobación en segundo y cuarto debate en plenarias, sino en el transcurso del cuarto debate ante la Plenaria del Senado” considera que se puede presentar en etapa de conciliación, y que en efecto “no existe una irregularidad por falta de iniciativa o aval gubernamental, [...] ya que después del cuarto debate y a causa de la diferencia entre los textos aprobados en Plenarias de Senado y Cámara, fue necesario conciliar”.

## 2.6 Régimen laboral de los empleados del Banco

El inciso 1 del artículo 123 de la Constitución Política establece: “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”. Por su parte, el artículo 372 de la Carta Política señala: “El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los Estatutos [...]”. Asimismo, el capítulo V de la Ley 31 de 1992 y el título IV del Decreto 2520 de 1993 regulan el régimen laboral, prestacional y de seguridad social de los empleados del Banco de la República.

<sup>343</sup> Sentencia C-866 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa.

<sup>344</sup> Sentencia C-866 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa, que cita las sentencias C-121 de 2003, M. P.: Clara Inés Vargas Hernández, y C-838 de 2008, M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>345</sup> Sentencia C-866 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa.

El artículo 38 de la Ley 31 de 1992 prevé que existen dos categorías de trabajadores, como se indica a continuación:

a) Con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público, los demás miembros de la Junta Directiva tienen la calidad de funcionarios públicos de la banca central y su forma de vinculación es de índole administrativa, y b) Los demás trabajadores del Banco continuarán sometidos al régimen laboral propio consagrado en esta ley, en los Estatutos del Banco, en el reglamento interno de trabajo, en la Convención Colectiva, en los contratos de trabajo y en general a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que no contradigan las normas especiales de la presente ley.

La Corte en varios pronunciamientos<sup>346</sup> sobre la materia ha señalado que: “Si el Banco de la República cumple funciones públicas, sus trabajadores son servidores públicos, que desempeñan actividades de la misma índole, bajo una relación de trabajo subordinada, conforme a las normas del Código Sustantivo del Trabajo [...]”. Lo anterior porque:

No existe impedimento constitucional para que funciones públicas se puedan desempeñar por personas vinculadas a través de contratos de trabajo, sometidos al mismo régimen legal que regula las relaciones laborales entre particulares, como es el caso de los trabajadores del Banco de la República<sup>347</sup>.

Resaltó además que:

[...] la autonomía que se predica del Banco, no comporta lo correspondiente al régimen disciplinario de sus servidores, pues lo relativo a la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos es materia que corresponde al legislador [...] esto no se opone a que en sus estatutos se determinen, como ya se hizo (arts. 51 a 54), inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y deberes especiales para los trabajadores del Banco, ni que en el reglamento de trabajo se puedan regular aspectos de orden disciplinario [...] siempre y cuando las respectivas normas no se opongan a la ley<sup>348</sup>.

<sup>346</sup> Sentencia C-341 de 1996, M. P.: Antonio Barrera Carbonell, y Sentencia C-280 de 1996, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>347</sup> Sentencia C-341 de 1996, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>348</sup> Sentencia C-341 de 1996, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

## 2.7 Inspección, vigilancia y control

Los artículos constitucionales 371 y 372 disponen, respectivamente, que “El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten” y que “El presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley”. Por su parte, la Ley del Banco en el título IV, “Inspección, vigilancia y control”<sup>349</sup>, desarrolló los preceptos de la Carta Política, y en el artículo 5.º se refiere a los informes que debe presentar al Congreso.

Sobre el particular:

La Corte no cree que el Banco de la República, pese a ser un órgano constitucional autónomo e independiente, quede sustraído de los controles político, judicial, administrativo y fiscal [...] Sostener esto último quebrantaría toda la construcción del Estado Colombiano como estado de derecho y república unitaria y democrática<sup>350</sup>.

En relación con el tipo de controles ha sostenido la corporación que, de acuerdo con la Constitución Política, el Banco está sometido a control

[...] de legalidad en la medida en que sus actos son de carácter administrativo y, por ende, pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 237, C. P.), a un control político, en los términos que establece el artículo 371 de la Carta, a un control disciplinario, a cargo de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos, y a un control fiscal, por parte de la Contraloría General, en aquellos eventos en los que el Banco cumple actividades de gestión fiscal (art. 268, C. P.)<sup>351</sup>.

Por la naturaleza y funciones especiales encomendadas al Banco, la Constitución establece un control especial que ejerce el presidente de la república [...]; “es un control permanente, de carácter administrativo, que recae sobre todos los actos, hechos y operaciones que realice el Banco en desarrollo de las funciones que le compete cumplir”<sup>352</sup>, el cual puede ser delegado (art. 211, C. P.)

<sup>349</sup> Artículo 46, “Inspección, vigilancia y control”; artículo 47, “Delegación de las funciones de inspección y vigilancia”; artículo 48, “Delegación de la función de control”; artículo 49, “Calidades para ser auditor”.

<sup>350</sup> Sentencia C-529 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>351</sup> Sentencia C-566 de 2000, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>352</sup> Sentencia C-566 de 2000, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

en los términos que señale el legislador y este autorizó que fuera en el auditor. En el mismo sentido, se autorizó que la inspección y vigilancia la ejerciera la Superintendencia Financiera de Colombia, a efecto de las funciones técnicas especializadas.

En relación con el control fiscal resalta:

(i) es evidente que someter al Banco de la República al control fiscal total que ejerce la Contraloría General de la República contraría el texto y el espíritu de las normas constitucionales [...]. (ii) Se circunscribirá a los actos de gestión fiscal que realice [...] (iii) no es permanente [...] sino que ha de llevarse a cabo cuando el Banco ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal [...]<sup>353</sup>.

En igual sentido, el Banco debe rendir al Congreso anualmente un informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten (C. P., art. 371). Asimismo, de acuerdo con el inciso final del artículo 208 de la Constitución Política, el gerente general puede ser citado ante las Comisiones Permanentes de las Cámaras.

Por su parte, el procurador general de la nación, de acuerdo con el artículo 278 de la Constitución Política, también puede ejercer sus funciones respecto de la conducta de los funcionarios públicos del Banco.

Además ha señalado que “las normas que en ejercicio de sus funciones dicte la Junta Directiva del Banco de la República son actos nacionales sujetos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”<sup>354</sup>.

Considera entonces la Corte: “El control del presidente, del Congreso, de la Procuraduría, de la Contraloría General de la República y de la Justicia, de suyo desvanecen cualquier pretensión de invisibilidad [...] de las actuaciones y operaciones de la entidad”<sup>355</sup>.

## **Bibliografía**

### **Fuentes de información**

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Transcripción de sesiones grabadas en casete, Bogotá.

<sup>353</sup> Sentencia C-529 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>354</sup> Sentencia C-529 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>355</sup> Sentencia C-529 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.



Gaceta Constitucional (1991). Asamblea Nacional Constituyente, período de sesiones de febrero a julio, Bogotá.

## Referencias

- Agudelo, H. (1982). “Proyecto de Ley núm. 25 de 1982, presentado por el representante a la Cámara Hernando Agudelo Villa”, en *Anales del Congreso*, 13 de septiembre.
- Aguirre, E. (1997). “El proceso de reforma de los bancos centrales en América Latina”, en E. Aguirre, R. Junguito y G. Miller, *La banca central en América Latina: aspectos económicos y jurídicos*, pp. 1-72, Tercer Mundo Editores.
- Alesina, A.; Summers, L. H. (1990). “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, Working Paper, pp. 1-7, Harvard University y NBER.
- “Apartes principales de la propuesta original del Banco de la República sobre el régimen monetario en la reforma constitucional (Anexo 1)”, “Propuesta originalmente sugerida por el Banco de la República al Gobierno” (Anexo 2), en Steiner, R. (comp.), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, pp. 247-258, Bogotá: Tercer Mundo Editores, mayo de 1995.
- Avella, M. (2000). “El contexto de las reformas monetarias de 1991”, en *Hacienda pública, moneda y café: el papel protagónico de Alfonso Palacio Rudas*, pp. 135-147, Bogotá: Común Presencia Editores.
- Avella M. (2000). “El debate monetario de la Constituyente en perspectiva histórica”, en *Hacienda pública, moneda y café: el papel protagónico de Alfonso Palacio Rudas*, pp. 149-206, Bogotá: Común Presencia Editores.
- Avella M. (2000). “Las instituciones monetarias colombianas”, en *Hacienda pública, moneda y café: el papel protagónico de Alfonso Palacio Rudas*, pp. 113-134, Bogotá: Común Presencia Editores.
- Avella, M. (2014). “La banca central en Colombia desde 1923. Aspectos institucionales”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 16, núm. 30, pp. 197-202, primer semestre.
- Banco de la República (1990). “Propuesta original del Banco de la República sobre el régimen monetario en la reforma constitucional”, policopiado, Bogotá, noviembre.
- Barro, R.; Gordon, D. (1983). “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”, en *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, núm. 1, pp. 101-121, julio.

- Bernal, O. (1995). "Las finanzas del Banco de la República", en R. Steiner (comp.), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, pp. 207-243, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Copete, F.; De Brigard, A.; de Moreno, L. (1991). Documento técnico "Crédito de largo plazo, SGC-1091-001-J", autorizado por Francisco Ortega, 25 de octubre.
- Cukierman, E. (1997). "La economía de la banca central", en E. Aguirre, R. Junguito y G. Miller, *La banca central en América Latina: aspectos económicos y jurídicos*, pp. 101-144, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- De Brigard, A. (1995). "El papel de Francisco Ortega en la independencia de la banca central colombiana", en R. Steiner (comp.), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, pp. 21-31, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Echeverri, F. (1991). "Moneda y Constitución", en *El Tiempo*, 24 de enero.
- El Tiempo* (1990). "Alfonso Palacio Rudas vuelve al ruedo político. El liberalismo tiene derecho a diseñar la Carta", entrevista, 19 de noviembre.
- Elster, J. (2002). "Política constitucional", en *Revista del Banco de la República*, núm. 900, pp. 19-20, octubre.
- Espinosa, A. (1990). "Espuma de los acontecimientos. Racionalización cambiaria", en *El Tiempo*, octubre.
- Hernández, G. (1997). El Banco de la República como banco central independiente, en E. Aguirre, R. Junguito y G. Miller, *La banca central en América Latina: aspectos económicos y jurídicos*, pp. 85-99, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Hombres, R. (1988). "La insoportable oscuridad del Emisor", en *Estrategia Económica y Financiera*, año 11, núm. 125, pp. 27-31, septiembre.
- Hombres, R. (1995). "El proyecto del Gobierno y su evolución durante la constituyente", en R. Steiner (comp.), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, pp. 33-50, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Ibáñez, J. (1990). "Antecedentes legales de la creación del Banco de la República", en A. Meisel, A. Ortega-Acosta, F. Ibáñez-Nájar, J. López, A. Gómez-Restrepo, H. Lombo-Vanegas, M. (eds). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, pp. 163-213, Banco de la República.
- Ibáñez, J. (1990). "El Banco de la República y su regulación actual", en A. Meisel, A. Ortega-Acosta, F. Ibáñez-Nájar, J. López, A. Gómez-Restrepo, H. Lombo-Vanegas, M. (eds). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, pp. 709-771, Banco de la República.
- Ibáñez, J. (1990). "Estatización del Banco de la República", en A. Meisel, A. Ortega-Acosta, F. Ibáñez-Nájar, J. López, A. Gómez-Restrepo, H. Lombo-Vanegas, M. (eds). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, pp. 568-607, Banco de la República.

- Ibáñez, J. (1990). “La emisión de billetes en el siglo XIX”, en A. Meisel, A: Ortega-Acosta, F; Ibáñez-Nájar, J; López, A; Gómez-Restrepo, H; Lombo-Vanegas, M. (eds). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, pp. 33-65, Banco de la República.
- Ibáñez, J. (1990). “La Junta Monetaria y el Banco de la República como órganos de la banca central”, en A. Meisel, A: Ortega-Acosta, F; Ibáñez-Nájar, J; López, A; Gómez-Restrepo, H; Lombo-Vanegas, M. (eds). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, pp. 506-539, Banco de la República.
- Ibáñez, J. (1990). “La reforma de 1951”, en A. Meisel, A: Ortega-Acosta, F; Ibáñez-Nájar, J; López, A; Gómez-Restrepo, H; Lombo-Vanegas, M. (eds). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, pp. 444-462, Publicaciones del Banco de la República.
- Ibáñez, J. (1991). “Antecedentes y alcances del artículo 49 de la Constitución Política, reflexiones para su reforma”, en *Revista del Banco de la República*, vol. LXVIII, núm. XXX, p. 23, junio.
- Ibáñez, J. (1991). “Propuesta sobre el régimen monetario en la reforma constitucional en Colombia”, en *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*, vol. 60, núm. 1, pp. 271-294.
- Jaramillo, J.; Montenegro A. (1982). “Cuenta Especial de Cambios; descripción y análisis de su evolución reciente”, en *Ensayos sobre Política Económica*, pp. 145-149, septiembre.
- Kalmanovitz, S. (2003). “El Banco de la República como institución independiente”, en *Ensayos sobre banca central en Colombia*, Bogotá: Norma.
- Keynes, J. M. (1996). “La inflación como método de recaudación”, en *Breve tratado sobre la reforma monetaria*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Kydland, F.; Prescott, E. (1977). “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, en *Journal of Political Economy*, vol. 85, núm. 3, pp. 473-492, Universidad de Chicago.
- Lleras, C. (1995). “El régimen de banca central en la Constitución de 1991: la búsqueda del consenso”, en R. Steiner (comp.), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, pp. 51-83, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Lloreda, R. (1991). “Libertad de empresa e intervención del Estado”, proyecto de acto reformatorio de la Constitución, en *Gaceta Constitucional*, núm. 64, p. 5, 19 de marzo.
- Lloreda, R. (1995). “La banca central en la constituyente: una visión de conjunto”, en R. Steiner (comp.), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, pp. 85-104, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Meisel, A. (1990). “El Banco de la República 1946-1954 y la reforma de 1951. La inflación de la posguerra: la bonanza cafetera”, en A. Meisel, A: Ortega-Acosta, F; Ibáñez-Nájar, J; López, A; Gómez-Restrepo, H; Lombo-Vanegas, M. (eds). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, pp. 405-442, Banco de la República.

- Meisel, A. (1990). "La creación del Banco de la República y primeras reformas: la organización del Banco de la República y su papel como gestor de la política monetaria durante los primeros años, 1923-1934", en A. Meisel, A; Ortega-Acosta, F; Ibáñez-Nájar, J; López, A; Gómez-Restrepo, H; Lombo-Vanegas, M. (eds). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, pp. 254-305, Banco de la República.
- Meisel, A. (1990). "La segunda Misión Kemmerer. Los intentos por mantener el patrón oro", en A. Meisel, A; Ortega-Acosta, F; Ibáñez-Nájar, J; López, A; Gómez-Restrepo, H; Lombo-Vanegas, M. (eds). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, pp. 325-333, Banco de la República.
- Ortega, F. (1989). "Consideraciones sobre el fenómeno inflacionario", en *Revista del Banco de la República*, vol. LXII, núm. 735, pp. III-XX, enero.
- Ortega, F. (1991). "La banca central en la reforma constitucional: explicación de la propuesta del Gobierno", en *Revista del Banco de la República*, vol. LXIV, núm. 759, pp. III-XVIII, enero.
- Ortega, F. (1991). "El Banco de la República en el nuevo régimen constitucional. Informe anual del Gerente a la Junta Directiva", en *Revista del Banco de la República*, vol. LXVIII, pp. 49-63.
- Ortega, F. (1991). "El Banco de la República en el nuevo régimen monetario", en *Revista del Banco de la República*, vol. LXX, núm. 765, pp. III-XVII, julio.
- Palacio, A. (1995). "Los instrumentos que maneja el Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia", en R. Steiner (comp.), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, p. 166, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Perry, G. (1991). "Constancia del articulado sobre el Banco de la República", en *Gaceta Constitucional*, núm. 104, p. 19, junio 11.
- Restrepo, J. C. (1990). "Constitución y moneda", en *El Tiempo*, 14 de septiembre.
- Revista del Banco de la República* (1991), pp. III-XVIII, enero.
- Revista del Banco de la República* (1991), pp. III-XVI, julio.
- Revista del Banco de la República* (2013), pp. 5-13, agosto.
- Revista del Banco de la República* (2013), pp. 5-12, septiembre.
- Steiner, R. (comp.) (1994). *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Vial del Río, V. (1997). "La ley orgánica constitucional del Banco Central de Chile", en E. Aguirre, R. Junguito y G. Miller, *La banca central en América Latina: aspectos económicos y jurídicos*, pp. 73-84, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

## **Normativa**

### **Corte Constitucional**

- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-455 de 1993, M. P.: Fabio Morón Díaz.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-485 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 1993, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-021 de 1994, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-050 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 1994, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-560 de 1994, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- Colombia, Consejo de Estado, Sentencia del Consejo de Estado de 1994, radicación 5158, C. P.: Guillermo Chaín Lizcano.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-280 de 1996, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-341 de 1996, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-615 de 1996, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-432 de 1998, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C- 383 de 1999, M. P.: Alfredo Beltrán Sierra.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-481 de 1999, M. P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2000, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-208 de 2000, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-566 de 2000, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-955 de 2000, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, M. P.: Cristina Pardo Schlesinger.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001, M. P.: Álvaro Tafur Galvis.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2003, M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Colombia, Consejo de Estado, Sentencia del Consejo de Estado de 2007, radicación 14802, C. P.: María Inés Ortiz Barbosa.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008, M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-866 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-948 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-184 de 2016, M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Consejo de Estado