

CAPÍTULO XII JUNTA DIRECTIVA

La ponencia para segundo debate de la Ley 31 de 1992 en la Cámara de Representantes señala lo siguiente respecto al régimen legal de la Junta Directiva:

El proyecto de ley reproduce las normas constitucionales sobre la integración, designación y período de los miembros de la Junta Directiva del Banco. En esta materia, no es posible modificar por virtud de la ley, los principios y normas consagradas en la Constitución Política. Por ello, no se aceptaron ni en el Senado ni en la Cámara de Representantes, las propuestas presentadas para modificar la integración de la Junta, el período de sus miembros y la forma de rotación. En cambio, se ha hecho un completo desarrollo legal para prever las calidades y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva con el objeto de garantizar tanto su idoneidad, honestidad y probidad, como su absoluta dedicación e independencia en el cumplimiento de sus funciones. Con dicho régimen el país podrá contar con que los miembros de la Junta Directiva representan exclusivamente el interés general de la Nación, tal y como lo ordena la Constitución Política.

Alesina, Carrasquilla y Steiner (2002) propusieron una serie de reformas para fortalecer la independencia del banco central que están relacionadas, entre otras, con el sistema de designación para la Junta Directiva y el gerente general. Las propuestas contemplan la participación del Congreso en el proceso de designación, alargar el período del gerente a siete años, establecer un sistema alternado de nombramientos para la Junta del banco y restricciones sobre quién puede ser designado en la Junta y como gerente, prohibiéndose al presidente nombrar a alguien que tuviera una posición en el Ejecutivo o la hubiera tenido en los dos años anteriores. Algunas de estas propuestas requerirían reformas constitucionales y en otras puramente legales.

Artículo 28. Integración. De conformidad con el artículo 372 de la Constitución, la Junta Directiva estará integrada por siete (7) miembros, así:

- a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá;
- b) El Gerente General del Banco; y

- c) Cinco (5) miembros más, de dedicación exclusiva, nombrados por el Presidente de la República.

Los miembros de la Junta Directiva representan exclusivamente el interés general de la Nación.

Del esquema constitucional establecido en 1991, uno de los aspectos que más ha recibido críticas es la presencia del ministro de Hacienda como presidente de la Junta Directiva. Como señalan Boada *et al.* (2017):

La participación del ministro de Hacienda en la Junta generó posiciones encontradas: un grupo de constituyentes consideraban 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 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, los ponentes insistieron en la conveniencia de que este, como ejecutor de las políticas trazada, hiciera parte de ella, la cual lo nombraría.

La participación del ministro de hacienda fue justificada de la siguiente manera en la constancia presentada por los constituyentes Carlos Ossa e Ignacio Molina: “El hecho de que la Junta esté integrada por un ministro del despacho quien la presidirá y que sus demás integrantes sean nombrados por el Presidente de la República hace que necesariamente deba existir una estrecha coordinación entre el manejo de la política monetaria y el manejo fiscal”.

Por otra parte, la ley ratifica que los miembros de la Junta Directiva representan exclusivamente el interés general de la Nación, a diferencia de lo sucedido en épocas anteriores, en donde los intereses sectoriales tenían un peso muy importante en las decisiones de la autoridad monetaria.

Como se indica por Ossa y Molina en la constancia ya mencionada: “Finalmente, dadas las funciones que deberán cumplir los miembros de la Junta, no deben ser nombrados o escogidos como representantes u originarios de ningún sector gubernamental, político, regional o económico y en el ejercicio de sus funciones únicamente representarán el interés de la Nación”.

La Corte Constitucional en decisión del 30 de septiembre de 2020, señaló que tanto el inciso 1 como el inciso 2 del artículo 1º de la Ley 1826 de 2016 que imponía la edad de retiro forzoso para los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República desconocen los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución Política. En consecuencia, por tratarse de una norma de carácter general, la Corte advierte tanto la violación directa de la Constitución como la configuración de una omisión legislativa relativa, de manera que la

norma es declarada exequible en el entendido de que la regla general de edad de retiro forzoso para los funcionarios públicos no es aplicable a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República.

Los siguientes fueron los argumentos de la Corte:

- El diseño institucional previsto en los artículos 371, 372 y 373 de la Carta para la elección de la Junta Directiva, se funda en la necesidad de asegurar su autonomía e independencia, por ello regula directamente su elección y período constitucional, así como las competencias del Congreso y del Presidente de la República respecto del Banco y de su Junta.

La Constitución determina directamente el período de cinco de los miembros de la junta directiva y entre los criterios definidos en la Constitución y en el régimen legal propio, no se prevé como causal de retiro una determinada edad, razón por la cual la imposición de la edad de retiro forzoso implica un cambio en el mencionado diseño institucional.

- La norma demandada desconoce la autonomía y el régimen legal propio del Banco de la República, consagrados en la Constitución Política, al establecer, mediante el artículo 1° de la Ley 1821 de 2016, la edad de retiro forzoso de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República. El alcance de la facultad de regulación del Legislador (art. 150. 22 CP) tiene un límite en la autonomía del Banco de la República (art. 371 y 372 CP).
- El artículo 1° de la Ley 1821 de 2016, al establecer como causal de retiro forzoso de las funciones públicas a quienes alcancen la edad de 70 años, incluyendo a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, desconoce el régimen especial de dicha entidad y de su Junta Directiva.
- La inclusión de los miembros de la Junta Directiva, por omisión al no excluirlos de la regla general, se dispuso a pesar de la incompatibilidad que dicha regla presenta con el régimen constitucional de conformación de ese órgano autónomo. En particular resulta incompatible con la regla constitucional prevista en el artículo 273, según la cual cinco miembros, de dedicación exclusiva, deben ser nombrados por el presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, pudiendo ser reemplazados dos de ellos cada cuatro años. La edad de retiro forzoso es incompatible con el diseño constitucional de integración de la Junta Directiva en cuanto pretende garantizar cierta estabilidad en sus integrantes y un sistema de reemplazos escalonado.

- La Corte solicitó el concepto rendido por algunos de sus miembros, quienes manifestaron que no existe justificación constitucional que sustente la imposición de una edad de retiro forzoso sino que, por el contrario, existen razones válidas para que la norma general de retiro forzoso por edad sea exceptuada respecto de los miembros de la Junta Directiva, por razones técnicas en donde debe primar su conocimiento, experiencia y trayectoria. De esta manera, aplicar la edad como causal de retiro forzoso a los miembros de la Junta puede conducir a que se configuren situaciones que buscó evitar el constituyente.

Artículo 29. Calidades. Para ser miembro de dedicación exclusiva se requiere:

- a) Ser colombiano y ciudadano en ejercicio;
- b) Tener título profesional, y
- c) Haber desempeñado cargos públicos o privados con reconocida eficiencia y honestidad, haber ejercido su profesión con buen crédito o la cátedra universitaria; en cualquiera de los casos, sumados, durante un período no menor de diez (10) años, en materias relacionadas con la economía general, el comercio internacional, la moneda, la banca, las finanzas públicas o privadas o el derecho económico.

Se entiende por “calidad” el estado de una persona, su edad y demás circunstancias que se requieren para desempeñar un cargo, dignidad, empleo u oficio; en otras palabras, las condiciones que establece la ley para ocupar el cargo de miembro de dedicación exclusiva del Banco de la República, las cuales se refieren especialmente a la experiencia requerida para desempeñar el cargo. Reconociendo la ventaja de una Junta multidisciplinaria, la ley se refiere al conocimiento de los directores en materias relacionadas con la economía general, el comercio internacional, la moneda, la banca, las finanzas públicas o privadas, o el derecho económico.

Artículo 30. De las inhabilidades para ser miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva. No podrán ser miembros de la Junta Directiva:

- a) Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos;
- b) Quienes hayan sido sancionados con destitución por la autoridad que ejerza funciones de inspección y vigilancia por faltas contra la ética en el ejercicio profesional, durante los diez (10) años anteriores;

- c) Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuados los colombianos por nacimiento;
- d) Quienes dentro del año anterior a su designación hayan sido representantes legales, con excepción de los gerentes regionales o de sucursales, de cualquier institución sometida a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria o de valores o accionistas de éstas con una participación superior al 10% del capital suscrito en el mismo lapso, y
- e) Quienes tengan vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil o legal, con los otros miembros de la Junta Directiva o de los representantes legales —excepto gerentes regionales o de sucursales—, o miembros de las juntas directivas de los establecimientos de crédito.

Parágrafo. La inhabilidad prevista en el literal d) de este artículo, no se aplicará a quien haya actuado en el año anterior a su elección como representante legal del Banco de la República.

La Corte Constitucional, en sentencia C-546 de 1993, fijó el alcance del concepto de inhabilidad, en los siguientes términos:

Las inhabilidades, entonces, son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

Así las cosas, las inhabilidades son de distinta índole, v. gr. generales, es decir, que operan para toda clase de empleados del sector público; específicas, para una determinada entidad o rama del poder, limitadas en el tiempo, permanentes, absolutas, relativas, etc.

Las inhabilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que deben reunir los candidatos para efectos de su incorporación al servicio del Estado, en empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción, deben estar consagradas en forma expresa y clara, y pueden hacer parte del estatuto general que rige la función pública, o de manera específica, del estatuto de carrera, o de personal de cada entidad, sector o rama del poder público.

La interpretación de las inhabilidades es restrictiva y, por tanto, no puede hacerse una interpretación extensiva de las mismas. No obstante, existen otras inhabilidades previstas en la misma Constitución y en la ley que resultan aplicables a los miembros de dedicación exclusiva en su carácter

de servidores públicos. Tal es el caso del Código Disciplinario Único, que en su artículo 38 establece otras inhabilidades aplicables a los miembros de dedicación exclusiva.

Artículo 31. De las incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva. Los miembros de la Junta Directiva no podrán:

- a) Ejercer su profesión y ningún otro oficio durante el período del ejercicio del cargo, excepción hecha de la cátedra universitaria;
- b) Celebrar contratos con el Banco, por sí o por interpuesta persona o en nombre de otro, ni gestionar ante él negocios propios o ajenos, durante el ejercicio de su cargo, ni dentro del año siguiente a su retiro;
- c) En ningún tiempo, intervenir en asuntos de carácter particular y concreto que hubiere tramitado durante el desempeño de sus funciones y en relación con su cargo;
- d) Intervenir en ningún momento en actividades de proselitismo político o electoral, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio;
- e) Ser representante legal, director o accionista de cualquier institución sometida a la inspección y vigilancia de las Superintendencias Bancaria o de Valores con una participación superior al diez por ciento (10%) del capital suscrito, durante el ejercicio de su cargo;
- f) Quienes hayan ejercido en propiedad el cargo de miembro de la Junta, no podrán ser representantes legales, ni miembros de Junta Directiva —excepto del propio Banco de la República—, de cualquier institución sometida a la vigilancia de las Superintendencias Bancarias o de Valores, sino un año después de haber cesado en sus funciones, y
- g) Los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República no podrán desempeñar, durante el período para el cual fueron elegidos, los cargos de Ministro, Director de Departamento Administrativo o Embajador. En caso de renuncia se mantendrá esta incompatibilidad durante un (1) año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo 1.º. No queda cobijado por las incompatibilidades del presente artículo, el uso de los bienes o servicios que el Banco ofrezca al público o a sus funcionarios o trabajadores en igualdad de condiciones.

Parágrafo 2.º. Las incompatibilidades previstas en los literales b) y e) de este artículo, no se aplicarán al Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando

por atribución legal actúe en nombre de la Nación o por mandato de la misma deba ser representante legal o director de cualquier institución sometida a la vigilancia de las Superintendencias Bancaria o de Valores.

Tampoco se aplicará al Gerente General del Banco de la República el literal e) del presente artículo, respecto de su participación en la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia C-903 de 2008:

Las incompatibilidades consisten en una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado.

De las incompatibilidades regladas en la Ley 31 se destacan las siguientes:

- (i) La referente a la dedicación exclusiva de los miembros de la Junta, que se materializa en la prohibición de ejercer su profesión y ningún otro oficio durante el período del ejercicio del cargo, excepción hecha de la cátedra universitaria. A diferencia de lo que sucede en otros bancos centrales, en Colombia sus miembros desempeñan su cargo de manera exclusiva. De esta manera la ley busca que las funciones a cargo de los directores se hagan sin interferencias de ningún sector gubernamental, político, regional o económico, y que sus funciones solamente representan al interés de la Nación.
- (ii) La referente a que los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República no podrán desempeñar, durante el período para el cual fueron elegidos, los cargos de ministro, director de departamento administrativo o embajador. En caso de renuncia se mantendrá esta incompatibilidad durante un año después de haber cesado en sus funciones. La ley busca de esta forma precaver la independencia de los directores y evitar que las renunciaciones para ocupar cargos públicos rompan las reglas de renovación de la junta.

Artículo 32. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 30 y 31 de esta ley, le serán aplicables a los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco lo previsto en los artículos 6 a 10 del Decreto 2400 de 1968.

Los artículos citados del decreto 2400 de 1968 hacen referencia a los deberes y obligaciones de los servidores públicos, normas a las cuales deben sumarse las previstas por el Código Disciplinario Único.

Artículo 33. Funciones de la Junta Directiva. Además de las atribuciones previstas en la Constitución y esta ley como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, la Junta Directiva tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco en su condición de máximo órgano de Gobierno. Para tal efecto, tendrá las siguientes facultades.

- a) Aprobar los estados financieros y de resultados correspondientes al ejercicio contable anual del Banco y el proyecto de constitución de reservas y de distribución de utilidades a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes al corte del ejercicio;
- b) Aprobar y revisar periódicamente el presupuesto anual del Banco que le presente a su consideración el Gerente General, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), sobre la incidencia del mismo en las finanzas públicas;
- c) Aprobar el establecimiento o el cierre de sucursales y agencias del Banco con sujeción a las condiciones previstas en los Estatutos;
- d) Expedir su propio reglamento;
- e) Remover al Gerente General en los casos previstos en el artículo 30 y cuando falte en forma injustificada a más de dos (2) sesiones continuas, y
- f) Las demás previstas en esta Ley y las que le señalen los Estatutos.

El artículo se refiere a las funciones de la Junta Directiva como máximo órgano de gobierno de la entidad y no como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Las funciones señaladas por la ley se refieren a las usualmente asignadas al máximo órgano directivo, como son la aprobación de los estados financieros, del presupuesto y el establecimiento o cierre de sucursales y agencias del Banco. Se incluye la remoción del gerente general en los casos previstos por la ley.

Artículo 34. De la designación y período de los miembros de la Junta. Los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, distintos del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente General, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos de cuatro (4) años que empezarán a contarse a partir de la fecha de designación de la primera Junta en propiedad.

Para hacer efectiva la renovación parcial prevista en la Constitución Política, una vez vencido el primer período, el Presidente de la República deberá reemplazar dos (2) de los miembros de la Junta dentro del primer mes de cada período. Los restantes continuarán en desarrollo del mandato del artículo 372 de la Constitución. Ninguno de los miembros puede permanecer más de tres (3) períodos consecutivos contados a partir de la vigencia de esta Ley.

Parágrafo transitorio. La primera Junta Directiva en propiedad será integrada dentro del mes siguiente a la promulgación de esta Ley.

Cuatro temas se destacan de este artículo:

- (i) La Asamblea Nacional Constituyente prefirió dejar establecidas en la Constitución las principales reglas para la integración de la Junta Directiva. En la constancia presentada por los delegatarios Carlos Ossa e Ignacio Molina se indica lo siguiente:

La Junta del Banco estará conformada por siete (7) miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá, y el Gerente del Banco quien será nombrado por la misma Junta. Los demás miembros, de dedicación exclusiva y sujetos a estrictas incompatibilidades, serán designadas por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro (4) años. La Junta debe renovarse parcialmente para lo cual, se le otorga al Presidente de la República la facultad de reemplazar cada cuatro (4) años a dos de sus miembros, lo cual garantiza la autonomía respecto del Gobierno. En la relativa independencia de los miembros de la Junta respecto al Gobierno en ejercicio, radica la mejor garantía de la autonomía de la institución.

El que se hubieran incorporado en la Carta los principales elementos para la designación y funcionamiento de la autoridad monetaria sigue las mejores prácticas internacionales en la medida en que obliga a que cambios en la institucionalidad deban debatirse en el marco de una reforma constitucional.

- (ii) La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado en varias oportunidades acerca de los cargos de período, distinguiendo entre “período personal, individual o subjetivo” y “período institucional u objetivo”. En relación con este último, la Sala de Consulta ha manifestado que:

“[...] es aquel que, además de tener una duración fija (en meses, años o en cualquier otra unidad de tiempo), tiene establecidas sus fechas de inicio y finalización, ya sea porque tales fechas estén indicadas de manera determinada y expresa en una norma constitucional o legal, o bien porque sean determinables, a partir de lo

previsto en disposiciones de la misma índole (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de febrero de 2016. Número único: 11001-03-06-000-2016-00020-00).

En el caso de la Junta Directiva, dado que el 1 de febrero de 1993 se nombró la primera junta directiva en propiedad y que los períodos de cuatro (4) años de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República tienen claramente definidas las fechas de inicio y de determinación del período, los períodos son institucionales y se empiezan a contar a partir del primero de dicho mes. Lo anterior significa que el período de los cinco miembros de dedicación exclusiva se vence en la misma fecha, independientemente del momento en el cual hayan sido designados, aún en el caso en el que se reemplace a uno de los miembros de dedicación exclusiva que aún no ha cumplido su período.

- (iii) La renovación parcial de los miembros de la Junta, prevista en la Constitución Política, se realiza por el presidente de la República. Esta renovación es obligatoria al tenor de la norma constitucional y de la ley que expresa que el presidente *deberá* reemplazar dos (2) de los miembros de la Junta dentro del primer mes de cada período.
- (iv) Alessina, Carrasquilla y Steiner (2002) argumentaron, con razón, que es preferible el nombramiento escalonado de los miembros de la Junta, como ocurre en otras corporaciones.

Artículo 35. Faltas absolutas de los miembros de la Junta. En caso de falta absoluta de uno de los miembros de la Junta, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el resto del período.

Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia proferida por autoridad competente y la ausencia injustificada a más de dos (2) sesiones continuas.

Parágrafo. En caso de enfermedad de uno de los miembros de la Junta, a solicitud suya o de los restantes miembros, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el tiempo que sea necesario.