



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD
Radicación núm.: 11001-03-24-000-2026-00143-00
Demandante: DANIEL FELIPE USECHE DAZA
Demandados: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Tercero: BANCO DE LA REPÚBLICA

Auto que resuelve solicitud de medida cautelar

El Despacho decide sobre la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del siguiente aparte del artículo 35 del Decreto 2520 de 14 de diciembre de 1993¹: “[...] uno de los cuales deberá ser el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá [...]”.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. El señor Daniel Felipe Useche Daza en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011², presentó demanda en la que formuló la siguiente pretensión:

“[...] PRIMERA: DECLARAR la nulidad por inconstitucionalidad del apartado “uno de los cuales deberá ser el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá” del artículo 35 del Decreto 2520 de 1993 por las razones expuestas en la presente demanda. [...]”.

2. Mediante autos de 16 de abril de 2026³ se adecuó el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad a nulidad, se admitió la demanda y se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar.

I.2. Solicitud de medida cautelar

3. El demandante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional del siguiente aparte del artículo 35 del Decreto 2520: “[...] uno de los cuales deberá ser el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá [...]”.

4. Como sustento de la solicitud cautelar se remitió a las normas y al concepto de violación de la demanda, según los cuales:

¹ “[...] Por el cual se expiden los Estatutos del Banco de la República [...]”.

² “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

³ Cfr. Índices 4 y 5 del expediente digital.



4.1. El aparte cuestionado vulnera los artículos 371 y 372 de la Constitución Política porque el Banco de la República tiene autonomía técnica, administrativa, financiera, representa el interés de la Nación y ejerce su función en coordinación con la política económica general.

4.2. Conforme al artículo 372 de la Carta Política, la Junta Directiva del Banco de la República está conformada por unos “[...] miembros permanentes [...]” y por el ministro de Hacienda y Crédito Público quien la preside y tiene “[...] participación en ella con voz y con voto [...]”.

4.3. El ministro de Hacienda y Crédito Público tiene el deber funcional de presidir la Junta Directiva del Banco de la República y el texto acusado “[...] convierte dicho deber funcional en un requisito de validez de las decisiones de la Junta Directiva al requerir la presencia del Ministro de Hacienda para conformar el quorum para sesionar, deliberar y decidir. [...]”.

4.4. El precepto demandado “[...] otorga al Ministro (y por extensión al Gobierno Nacional) un poder de veto [...]” sobre las decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República e impide que los miembros restantes representen el interés de la Nación.

4.5. La ausencia deliberada del ministro de Hacienda y Crédito Público a las sesiones de la referida junta directiva podría “[...] corresponder, además de un incumplimiento a sus deberes, a: (i) un mecanismo de presión para forzar posiciones más cercanas a las del Gobierno Nacional en la Junta Directiva, (ii) una manera de “congelar” las tasas de interés al bloquear decisiones que apunten a subirlas o bajarlas en contra de los deseos del Ejecutivo y (iii) una forma de neutralizar temporalmente la influencia de miembros de Junta incómodos para el Gobierno Nacional en proximidad al término de su periodo (al cabo del cual podrían reemplazarlos). [...]”.

4.6. El texto acusado debió expedirse “[...] en virtud de los lineamientos planteados en el artículo 26 de la Ley 31 [...]”, en atención a que esta ley “[...] determinó el contenido del Decreto 2520 y no al revés. [...]”.

4.7. La disposición cuestionada no está prevista en la Constitución Política de 1991 y transgrede la autonomía e independencia del Banco de la República.

5. Además, en el acápite de medida cautelar se agregó lo siguiente:

5.1. El 31 de marzo de 2026 el ministro de Hacienda y Crédito Público se retiró de la sesión de la Junta Directiva del Banco de la República por estar en desacuerdo con la decisión “[...] de subir la tasa de interés de política monetaria y anunció que no asistiría (sic) futuras sesiones por el mismo motivo⁴. [...]”.

5.2. La inasistencia del ministro de Hacienda y Crédito Público a las sesiones de la Junta Directiva del Banco de la República causa una “[...] paralización de una

⁴ “[...] Presidente (sic) Petro ratificó que el Gobierno se retira de la Junta del Banco de la República [...]” (subrayado del texto).



institución autónoma creada por el Constituyente, lo que pone en riesgo el cumplimiento de las metas de largo plazo que le encargó cumplir, así como el balance e interrelación entre esta institución y los poderes públicos en el diseño institucional de la Constitución de 1991⁵. [...]

5.3. Desde un punto de vista económico el efecto del texto acusado se percibe como una subordinación del Banco de la República al Gobierno Nacional.

I.3. Traslado de la solicitud de medida cautelar

I.3.1. Banco de la República

6. El Banco de la República⁶ coadyuvó la solicitud cautelar por considerarla procedente y necesaria, debido a que la inasistencia del ministro de Hacienda y Crédito Público a las sesiones de la Junta Directiva del Banco de la República ocasiona “[...] un bloqueo institucional y la suspensión indefinida de las funciones [...]” constitucionales que le fueron asignadas a esta entidad.

7. Señaló que el ministro de Hacienda y Crédito Público tiene el deber de asistir a dichas sesiones y es inconstitucional limitar “[...] la posibilidad [...] de sesionar, deliberar y decidir, si el Ministro voluntariamente decide no asistir [...]”.

8. Manifestó que acorde con los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede cuando de un análisis preliminar se advierta la contradicción entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como vulneradas.

9. Explicó que la finalidad de esta medida cautelar es la “[...] salvaguarda del Estado de Derecho y del interés general y constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesoria, “tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos, dada la presunción de legalidad que los acompaña, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad.”⁷ [...]”.

10. Sostuvo que el artículo 371 Superior establece que el Banco de la República es una persona jurídica de derecho público con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, que se encuentra sujeta a un régimen especial propio. Agregó que sus funciones son: “[...] (i) regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; (ii) emitir la moneda legal; (iii) administrar las reservas internacionales; (iv) ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y (v) servir como agente fiscal del gobierno. [...]”, las cuales se ejercen en coordinación con la política económica general.

⁵ “[...] CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-426 del 30 de septiembre de 2020. Exp. D-13466. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo. [...]”.

⁶ A través de la abogada líder procesal del Departamento Jurídico.

⁷ “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754), auto del 2 de febrero de 2016. [...]”.



11. Refirió que el artículo 372 *idem* prevé que la Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y tiene a su cargo la dirección y ejecución de las funciones de esta entidad.

12. Precisó que el cumplimiento de las funciones que el artículo 371 de la Constitución Política le asigna al Banco de la República depende del funcionamiento de la Junta Directiva con “[...] *la periodicidad que exige el literal d) del artículo 34 del Decreto 2520 de 1993, modificado por el Decreto 1458 de 2004 (al menos una vez al mes). [...]*”.

13. Afirmó que supeditar las sesiones de la Junta Directiva del Banco de la República a la asistencia del ministro de Hacienda y Crédito Público impide el cumplimiento de la función constitucional de este organismo autónomo y transgrede los artículos 371, 372 y 373 de la Carta Política.

14. Indicó que el presidente de la República tiene la “[...] *posibilidad de designar tres (3) de los siete miembros de la Junta Directiva: el ministro, a quien además se le asigna el deber/función de presidirla, y dos miembros de dedicación exclusiva de periodo fijo. [...]*”.

15. Expresó que los miembros de dedicación exclusiva tienen un periodo fijo y deben representar el interés de la Nación, para garantizar la autonomía técnica del Banco de la República.

16. Anotó que “[...] *la expresión acusada permite que a través de su ausencia, el Ministro de Hacienda y Crédito Pública tenga un de (sic) derecho de veto a las decisiones de la Junta Directiva, lo cual transforma la asignación funcional de “presidir” la junta (artículo 372 CP) en un voto cualificado que rompe las reglas constitucionales de equilibrio, [...]*”.

17. Adujo que además de los artículos 371 y 372 de la Carta Política, se vulneraba la Ley 31 de 1992.

18. Expuso que según el marco constitucional y la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, el régimen jurídico del Banco Central tiene las siguientes características: i) personería jurídica propia; ii) no hace parte de la rama ejecutiva; iii) carece de control de “[...] *tutela administrativa por parte del Gobierno [...]*”; iv) está desligado de las necesidades fiscales del Gobierno; v) ostenta competencia exclusiva en el “[...] *manejo monetario y crediticio [...]*”; y vi) debe ejercer su función en forma coordinada con la política económica general. (Subrayado del texto).

19. Argumentó que la Constitución Nacional prevé que el ministro de Hacienda y Crédito Público presidirá la Junta Directiva del Banco de la República, no obstante, la inconstitucionalidad del texto demandado deriva de “[...] *transformar esa función de presidir en una regla de necesidad, de rango puramente reglamentario (no prevista ni en la Constitución ni en la ley), según la cual para sesionar, deliberar y*



decidir es indispensable la presencia del referido ministro, como condición sin la cual la Junta Directiva del Banco de la República no puede funcionar. [...]

20. Señaló que la disposición acusada subordina las funciones del Banco de la República a la voluntad del Gobierno Nacional, otorga un poder de veto a un miembro de la junta, transgrede la autonomía del Banco Central y excede la potestad reglamentaria.

21. Indicó que el Banco de la República tiene la facultad de expedir su propio reglamento y en caso de decretarse la medida cautelar, en el ejercicio de esta potestad podrá *“[...] incluir en su reglamento los mecanismos que deberán emplearse para la designación de Presidente ad hoc, por ausencia del Ministro de Hacienda y Crédito Público, bien sea por razones de fuerza mayor, causa justificada o porque decida voluntariamente no asistir a las sesiones de la Junta. [...]*”.

I.3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

22. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸ se opuso a la solicitud cautelar⁹ porque no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley 1437.

23. Afirmó que los artículos 229, 230 y 231 *ibidem* establecen que la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo debe estar sustentada y procede por la contradicción entre el acto demandado y las normas superiores que se alegan como transgredidas, siendo un análisis inicial de legalidad que no puede constituir prejuzgamiento de la controversia.

24. Manifestó que el aparte demandado del artículo 35 del Decreto 2520 se ajusta al diseño constitucional y legal del Banco de la República, por cuanto el artículo 372 Constitucional determina que el ministro de Hacienda y Crédito Público es quien debe presidir la Junta Directiva del Banco Central.

25. Señaló que no era cierto que el ministro de Hacienda y Crédito Público tenga un derecho de veto en relación con la Junta Directiva del Banco de la República, toda vez que el artículo 35 del Decreto 2520 *“[...] exige un mínimo de **cuatro votos favorables** para adoptar decisiones [...]”* y *“[...] la tesis del actor sobre un supuesto “veto” normativo no se desprenda de manera inmediata del texto acusado, sino de una interpretación discutible que debe ventilarse en el debate de fondo y no mediante una decisión cautelar anticipada. [...]*” (Negrilla del texto).

26. Sostuvo que la solicitud de medida cautelar se fundamenta en un supuesto fáctico que no demuestra una contradicción entre el fragmento cuestionado y el ordenamiento normativo superior; y no se acreditó que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, ni la apariencia de buen derecho en razón a que *“[...] la disposición demandada encuentra apoyo directo en el esquema constitucional y legal [...]*”.

⁸ A través de apoderado judicial.

⁹ Cfr. Índice 14 del expediente digital.



I.3.3. Presidente de la República

27. El presidente de la República¹⁰ se opuso a la solicitud cautelar¹¹ en razón a que no se cumplían los requisitos previstos en la ley para su decreto.

28. Expresó que el aparte demandado es coherente con el diseño constitucional del Banco de la República, puesto que al presidente de la República le fue conferida la potestad de “[...] *estructurar los Estatutos del Banco de la República* [...]” y el texto demandado se encuentra vigente desde su promulgación.

29. Adujo que el ejercicio de la potestad reglamentaria implica “[...] *regular el funcionamiento de los órganos colegiados, las normas que reglan el quorum y las mayorías en los órganos colegiados hacen parte de la potestad de configuración normativa de la administración, siempre y cuando no desconozcan normas superiores*”¹² [...]”.

30. Indicó que el aparte cuestionado no transgrede la autonomía del Banco de la República debido a que esta se ejerce en coordinación con la política económica general y precisó que no podía presumirse “[...] *mala fe del Ministro por parte del demandante porque se contraría el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 Superior*. [...]”.

31. Manifestó que la Corte Constitucional en la sentencia C-426 de 2020, señaló que el Banco de la República está “[...] sometido a la inspección y vigilancia y control del presidente de la república, no se olvide que por decisión del propio constituyente, Colombia es una república unitaria, factor éste que indudablemente matiza la autonomía de sus órganos y entidades. [...]” (Subrayado del texto).

32. Refirió que el Banco Central no es una entidad “[...] *totalmente independiente y su marco de acción debe estar armonizado con la dirección estatal de la Economía y en Coordinación con la Política Económica General*. [...]”.

33. Sostuvo que excluir al ministro de Hacienda y Crédito Público de las sesiones de la Junta Directiva del Banco de la República transgrede el ordenamiento constitucional, en tanto que es razonable “[...] *exigir la presencia de ciertos funcionarios para la validez de las decisiones, cuando la naturaleza del órgano lo justifique*”¹³ [...]”.

34. Afirmó que la solicitud de medida cautelar no se sustentó en una contradicción normativa y que no se demostró la proporcionalidad, necesidad, razonabilidad, idoneidad y urgencia de decretar la suspensión provisional de los efectos del aparte enjuiciado.

¹⁰ Por intermedio de apoderado judicial.

¹¹ Cfr. Índice 15 del expediente digital.

¹² “[...] Consejo de Estado, Sección Primera, Rad 11001-03-24-000-2001-00209-01, Sentencia del 7 de febrero de 2002. [...]”

¹³ “[...] Consejo de Estado, Sección Primera, Rad 11001-03-24-000-2006-00123-00, Sentencia del 14 de Junio de 2007. [...]”



II. CONSIDERACIONES

II.1. Competencia

35. El Despacho es competente para resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del aparte demandado del artículo 35 del Decreto 2520, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3. del artículo 125¹⁴ de la Ley 1437 y en el artículo 229 *ibidem*.

II.2. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

36. Uno de los motivos para la expedición de la Ley 1437 está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez, siendo muestra de ello el contenido del artículo 229 de la referida codificación, norma que le confiere una amplia facultad a la autoridad judicial para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias en aras de “[...] proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia [...]”.

37. El artículo citado previó que las medidas cautelares proceden: i) en cualquier estado del proceso; ii) a petición de parte y iii) en todos los procesos declarativos promovidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

38. Aunado a lo anterior, el artículo 230 de la Ley 1437 clasifica las medidas cautelares en: i) preventivas, cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; ii) conservativas, si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; iii) anticipativas, que buscan evitar la consolidación de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y iv) de suspensión, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de suspensión temporal de los efectos de una decisión administrativa.

II.3. La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo

39. En el marco de las medidas cautelares contempladas en el proceso contencioso administrativo, se encuentra la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231 y siguientes de la Ley 1437. Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a “[...] evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho¹⁵ [...]”¹⁶.

¹⁴ Modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 “[...] Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción [...]”.

¹⁵ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de derecho administrativo. Contencioso Administrativo, T.III, 3ª reimp., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.482.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera - Subsección C. Sentencia de 13 de mayo de 2015. Radicación núm. 11001-03-26-000-2015-00022-00 (53057). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



40. Respecto de los requisitos previstos en el artículo 231 de la Ley 1437 para la procedencia de una solicitud cautelar de suspensión provisional, la Sección Primera de esta Corporación ha precisado que la verificación de los criterios de: (i) *fumus boni iuris*¹⁷, y (ii) *periculum in mora*¹⁸, se entienden acreditados en el evento en que el demandante demuestre que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas¹⁹.

41. En tal sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia de 27 de mayo de 2021²⁰ consideró lo siguiente:

“[...] Para el caso de la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA), el perjuicio por la mora se configura cuando se advierte prima facie la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda, porque no es admisible en el marco de un Estado de Derecho que actos que lesionan el ordenamiento jurídico superior puedan continuar produciendo efectos jurídicos mientras transcurre el proceso judicial.

En cuanto al “fumus boni iuris”, o la apariencia de buen derecho, [...] [e]n relación con la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA), [...] basta que, como consecuencia de la argumentación jurídica planteada por el peticionario, el juez advierta la vulneración del ordenamiento jurídico superior para acceder a la suspensión provisional de los efectos del acto acusado [...]”. (Negrilla fuera del texto).

II.4. Caso concreto

42. Corresponde determinar si se cumplen o no los requisitos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 para el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del siguiente aparte del artículo 35 del Decreto 2520: *“[...] uno de los cuales deberá ser el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá [...]”.*

43. La solicitud cautelar se fundamentó en que la disposición acusada transgrede los artículos 371 y 372 de la Constitución Política porque le otorga al ministro de Hacienda y Crédito Público el derecho de vetar las decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República, le impide el cumplimiento de sus funciones constitucionales y vulnera la autonomía de la banca central.

44. Argumentó que la decisión del ministro de Hacienda y Crédito Público de no asistir a las sesiones de la Junta Directiva del Banco de la República constituye *“[...] (i) un mecanismo de presión para forzar posiciones más cercanas a las del Gobierno Nacional en la Junta Directiva, (ii) una manera de “congelar” las tasas de interés al bloquear decisiones que apunten a subirlas o bajarlas en contra de los deseos del Ejecutivo y (iii) una forma de neutralizar temporalmente la influencia de miembros de Junta incómodos para el Gobierno Nacional en proximidad al término de su periodo (al cabo del cual podrían reemplazarlos). [...]”.*

¹⁷ Apariencia de buen derecho.

¹⁸ Perjuicio de la mora.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación núm. 11001-03-24-000-2016-00295-00. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 27 de mayo de 2021. Radicación núm. 54001-23-33-000-2018-00285-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.



45. Manifestó que el texto demandado no encuentra soporte en la Constitución Política de 1991 y que la disposición acusada debió expedirse “[...] *en virtud de los lineamientos planteados en el artículo 26 de la Ley 31 [...]*”.

46. Agregó que, desde un punto de vista económico, el efecto del aparte cuestionado se percibe como una subordinación del Banco de la República al Gobierno Nacional.

47. El Banco de la República coadyuvó la solicitud de medida cautelar con argumentos muy similares a los expuestos por el demandante.

48. Adicionalmente, refirió que la inconstitucionalidad del texto demandado deriva de “[...] *transformar esa función de presidir en una regla de necesidad, de rango puramente reglamentario (no prevista ni en la Constitución ni en la ley), según la cual para sesionar, deliberar y decidir es indispensable la presencia del referido ministro, como condición sin la cual la Junta Directiva del Banco de la República no puede funcionar. [...]*”.

49. El presidente de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opusieron al decreto de la medida cautelar con sustento en que:

49.1. De acuerdo con el diseño constitucional y legal del Banco de la República, al ministro de Hacienda y Crédito Público le corresponde presidir las sesiones de la Junta Directiva del Banco Central.

49.2. La tesis de una supuesta facultad de veto del ministro de Hacienda y Crédito Público no se deriva del texto acusado, sino de una interpretación del accionante.

49.3. El aparte cuestionado no transgrede la autonomía del Banco de la República debido a que esta se ejerce en coordinación con la política económica general y no puede presumirse “[...] *mala fe del Ministro por parte del demandante porque se contraría el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 Superior. [...]*”.

49.4. Excluir al ministro de Hacienda y Crédito Público de las sesiones de la Junta Directiva del Banco Central transgrede el ordenamiento Constitucional y es razonable “[...] *exigir la presencia de ciertos funcionarios para la validez de las decisiones, cuando la naturaleza del órgano lo justifique*²¹ [...]”.

50. Para efectos de resolver, se precisa que el régimen Constitucional del Banco de la República se encuentra previsto en los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución Política de 1991.

51. Según el informe de ponencia²² de estos artículos en la Asamblea Nacional Constituyente, el propósito de estas normas era constituir un Banco Central “[...] *investido de una naturaleza especial que le permita obrar con autonomía frente a las exigencias de la comunidad, del resto de los organismos del Estado y en*

²¹ “[...] Consejo de Estado, Sección Primera, Rad 11001-03-24-000-2006-00123-00, Sentencia del 14 de Junio de 2007. [...]”.

²² Gaceta Constitucional de 14 de mayo de 1991. Informe - Ponencia para Primer Debate en Plenaria. Banca Central Número 73.



particular del Gobierno, encargado en forma exclusiva de emitir la moneda legal, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, administrar sus reservas internacionales en beneficio de la economía nacional y de regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito. [...]”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

52. Precisó que correspondía al Congreso de la República dictar las leyes con fundamento en las cuales el Banco de la República ejercería sus funciones y establecer las reglas con sujeción a las cuales el presidente de la República debía expedir sus estatutos, normas que debían garantizar que el Banco Central tenga “[...] *la independencia necesaria para cumplir técnica y administrativamente sus funciones.* [...]”.

53. Indicó que “[...] *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.* [...]” (negrilla fuera del texto).

54. Señaló que “[...] *El Banco Central no quedará entonces sujeto a la intervención del presidente de la República sino a la regulación que de sus funciones y estructura haga el legislador mediante la expedición de sus leyes orgánicas. Con base en dichas atribuciones el Congreso ejercerá el control sobre las decisiones que adopte el Banco. Se descarta así la posibilidad de que el Banco Central se constituya en un super poder dentro de la estructura del Estado.* [...]”.

55. Expuso que la autonomía atribuida al Banco de la República no era absoluta o desprovista de control, por lo que al presidente de la República se le asignaron las funciones de inspección, vigilancia y control sobre esta entidad, las cuales debían ser objeto de desarrollo legal.

56. Así las cosas, la finalidad del Constituyente fue otorgar al Banco de la República autonomía administrativa, técnica y patrimonial, para que, en virtud de las funciones esenciales y técnicas que desempeña, pueda ejercerlas con independencia frente a la comunidad, los organismos estatales y el Gobierno Nacional.

57. En efecto, el artículo 371 de la Constitución Política estipula que el Banco de la República ejercerá funciones de banca central y está organizado como persona jurídica de derecho público con régimen legal propio y autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

58. De acuerdo con el anotado artículo, son funciones del Banco Central: i) regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; ii) emitir la moneda legal; iii) administrar las reservas internacionales; iv) ser prestamista de última instancia y



banquero de los establecimientos de crédito; y v) servir como agente fiscal del Gobierno, las cuales se ejercen en coordinación con la política económica general.

59. El artículo 372 *ibidem* prevé que la Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, y tiene a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del banco. La Junta Directiva está conformada por siete miembros “[...] entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. [...]”, quienes representan “[...] exclusivamente el interés de la Nación. [...]”.

60. También consagra que al Congreso de la República le compete expedir la ley que regule el ejercicio de las funciones del Banco de la República y fijar el marco legal con base en el cual el Gobierno expediría los estatutos del Banco Central.

61. Esta norma dispone, respecto de los estatutos del Banco de la República, que deberán contener, entre otros aspectos, la forma de organización, el régimen legal, el funcionamiento de la Junta Directiva y del Consejo de Administración, el periodo del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas y el destino de los excedentes de utilidades.

62. El inciso final del artículo 372 Constitucional establece que el presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco de la República “[...] en los términos que señale la ley. [...]”.

63. Según el artículo 373 de la Constitución Nacional, el Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda y no podrá establecer cupos de crédito u otorgar garantías a favor de particulares, excepto 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. [...]”.

64. El marco legal del Banco de la República se encuentra contenido en la Ley 31 de 29 de diciembre de 1992²³.

65. El artículo 1.º *ibidem* reitera que el Banco de la República es una persona jurídica de derecho público con un régimen jurídico propio y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

66. El artículo 2.º²⁴ *idem* prevé que la finalidad del Banco Central es velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, para lo cual la Junta Directiva adoptará metas específicas de inflación, utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito.

²³ “[...] Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones. [...]”.

²⁴ El inciso primero del artículo 2.º fue declarado exequible en la sentencia C-481 de 7 de julio de 1999, “[...] en el entendido de que la actividad del Banco para mantener la capacidad adquisitiva de la moneda debe ejercerse en coordinación con la política económica general, lo cual implica que la Junta no puede desconocer los objetivos de desarrollo económico y social previstos por la Carta. [...]”.



67. El artículo 26 de la Ley 31 estipula que el Gobierno expedirá mediante decreto los estatutos del Banco Central y sus modificaciones, conforme con la Constitución Política y la ley.

68. En cuanto a la integración de la Junta Directiva del Banco de la República, el artículo 28 *ibidem* dispone que de acuerdo con el artículo 372 de la Constitución, estará conformada por siete miembros: i) el ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, ii) el Gerente General del Banco; y iii) cinco miembros de dedicación exclusiva nombrados por el presidente de la República.

69. El artículo 46 de la Ley 31 señala que el presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco de la República, atribución que “[...] incluye la competencia para vigilar la observancia de la Constitución, las leyes y reglamentos a que están obligados los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, adelantar las investigaciones administrativas a que haya lugar y aplicar el régimen disciplinario correspondiente. [...]”. Sin perjuicio del régimen disciplinario previsto en el reglamento interno de trabajo y las “[...] facultades que le corresponda cumplir directamente al Procurador General de la Nación respecto de la conducta de los funcionarios públicos del Banco [...]”.

70. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que “[...] la sola enumeración de las principales obligaciones del Banco, lleva a la Sala al convencimiento de que su interrupción, por comprometer la economía nacional, afectaría seriamente la posibilidad de que el Estado pudiera cumplir con sus finalidades esenciales, amenazando, entre otras cosas, los derechos fundamentales constitucionales de las personas, [...]”²⁵.

71. Asimismo, se ha precisado que el Banco Central y su Junta Directiva²⁶ tienen un amplio margen de independencia y autonomía concedido por la Constitución Política y que sus funciones deben estar en coordinación con la política económica general.

72. La Corte Constitucional sobre la autonomía del Banco de la República ha considerado lo siguiente:

[...] La autonomía del Banco de la República asume diversas manifestaciones: por una parte, se expresa en el hecho de poder abstenerse de atender los requerimientos financieros de sectores específicos, particularmente del oficial, cuando le asista para el efecto un criterio de razonabilidad técnica y legal. En segundo término, la banca central puede utilizar los instrumentos que le corresponden sin necesidad de autorizaciones previas de otras instancias del Estado.

[...]

²⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-521 de 21 de noviembre de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía.

²⁶ Respecto de la autonomía de la Junta Directiva del Banco de la República la sentencia C-827 de 8 de agosto de 2001 señaló: “[...] a) La especial autonomía que la Constitución predica del Banco de la República y de su Junta Directiva como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria proyecta en nuestra organización constitucional la presencia de las denominadas autoridades independientes que en la doctrina y en la organización de los estados ha venido enfatizándose bajo la primigenia inspiración de instituciones similares de los Estados Unidos, posteriormente del Reino Unido y más recientemente del constitucionalismo europeo continental (Francia, España, por ejemplo), encargadas de la regulación de actividades sociales -organismos reguladores- con el agregado de las especiales peculiaridades que evidencia el modelo de banca central también paulatinamente acogido en diferentes Estados [...]”. Corte Constitucional. Sala Plena. Exp. núm. D-2482. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.



La autonomía de gestión y de decisión del Banco frente al Gobierno, 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.

La autonomía técnica del Banco se traduce en términos de su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetario del país, con prevalencia de consideraciones de interés público y de beneficio de la economía nacional.

La autonomía patrimonial implica que 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. [...]”²⁷. (Negrilla fuera del texto).

73. En la sentencia C-341 de 5 de agosto de 1996²⁸ precisó:

“[...] Conforme a lo expresado, la autonomía del Banco, configurada jurídicamente mediante la Constitución, la ley y sus Estatutos, tiene el siguiente alcance:

- Una autonomía administrativa, que 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.

- Una autonomía patrimonial, que concierne 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 sus funciones.

- Una autonomía técnica, referida al señalamiento del conjunto de métodos, procedimientos y mecanismos específicamente diseñados, relativas a las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetarias y el destino de sus excedentes, y el cumplimiento de sus funciones básicas, como también a la libertad y capacidad de actuar en dichos campos, sin la injerencia de otras autoridades.

- Una autonomía funcional, atingente al 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. [...]” (negrilla fuera del texto).

74. Dicha autonomía ha sido objeto de protección judicial cuando se ha transgredido su núcleo esencial. La sentencia C-208 de 1.º de marzo de 2000²⁹ sostuvo:

²⁷ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-050 de 10 de febrero de 1994. Exp. núm. D-330. M.P.: Hernando Herrera Vergara.

²⁸ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-341 de 5 de agosto de 1996. Exp. núm. D-1135. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

²⁹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-208 de 1.º de marzo de 2000. Exp. núm. D-330. M.P.: Hernando Herrera Vergara.



“[...] 2.2. Es cierto que el legislador puede determinar la manera como el banco debe cumplir con las atribuciones que le corresponden según la Constitución (arts. 150-22 y 372), pero ello sólo habilita a aquél para establecer las limitaciones que resulten necesarias e indispensables y, además, proporcionadas a la misión que le ha sido asignada al banco, de tal manera que no lesione el núcleo esencial de la autonomía de que es titular. De este modo, es preciso entender que las aludidas limitaciones deben resultar compatibles con la autonomía funcional y técnica propia del banco. Por lo tanto, 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, según su prudente juicio, la oportunidad y conveniencia las medidas que deba adoptar.

***En las circunstancias anotadas, es entendible que las facultades del legislador no pueden extenderse hacia la fijación de linderos donde se precise en detalle el ejercicio de sus atribuciones, porque ello significaría, el cercenamiento de su autonomía. En tal virtud, la ley sólo debe fijar “por vía general y abstracta, el ámbito de funciones del Banco”, como lo señaló la sentencia C-489/94³⁰ [...]”** (subrayado fuera del texto).*

75. De acuerdo con lo anterior, el Banco de la República es un órgano de origen constitucional con un régimen legal propio, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, cuya función esencial es velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (artículos 373 de la Constitución y 2.º de la Ley 31), la cual debe ejercerse en coordinación con la política económica general.

76. La autonomía del Banco Central y de su Junta Directiva comprende: i) autonomía administrativa porque no hace parte de las ramas del poder público, de los órganos de control y de la organización electoral, sino que tiene régimen constitucional y legal especial y propio; ii) autonomía de gestión y de decisión frente al Gobierno Nacional; iii) autonomía técnica debido a la facultad para diseñar instrumentos para velar por la estabilidad de la moneda, la solidez y la confianza en el sistema monetario del país; iv) autonomía patrimonial en razón a que tiene libertad para administrar y “[...] *afectar su propio patrimonio [...]*”; y v) autonomía funcional que corresponde al ejercicio de sus funciones en condiciones de independencia.

77. Adicionalmente, las funciones asignadas al Banco de la República no pueden interrumpirse, toda vez que, al tener relación directa con el cumplimiento de los cometidos estatales, su paralización podría significar la vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

78. En el *sub examine*, se pretende la suspensión provisional de los efectos del siguiente aparte subrayado del artículo 35 del Decreto 2520:

“[...] Artículo 35. Quórum y sistema de votación. La Junta Directiva solamente podrá sesionar, deliberar y decidir con la asistencia de por lo menos cinco (5) de sus miembros, uno de los cuales deberá ser el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá.

Las decisiones sólo podrán tomarse con el voto favorable de mínimo cuatro (4) de sus miembros, salvo la aprobación de créditos o garantías a favor del

³⁰ M.P. José Gregorio Hernández.



Estado, que requerirá de la unanimidad de todos sus miembros. [...]
(subrayado fuera del texto).

79. La norma citada *supra* en cuanto al sistema de votación de la Junta Directiva del Banco de la República dispone que las decisiones se aprobarán con el voto favorable de cuatro (4) de sus miembros, excepto para la aprobación de créditos o garantías a favor del Estado, evento en el que se requerirá el voto unánime de todos los integrantes de la Junta Directiva.

80. Sobre el *quórum* para sesionar, deliberar y decidir, se observa lo siguiente: i) se requiere de la asistencia de mínimo cinco (5) miembros de la Junta Directiva; ii) uno de estos debe ser el ministro de Hacienda y Crédito Público; y iii) corresponde al ministro de Hacienda y Crédito Público presidir la Junta Directiva.

81. En relación con el aparte acusado que señala que el ministro de Hacienda y Crédito Público presidirá la Junta Directiva del Banco de la República, se advierte que este se encuentra previsto en el inciso primero del artículo 372 de la Constitución Política y en el artículo 28 de la Ley 31, por lo que, de un estudio preliminar, no se evidencia que transgreda las normas superiores invocadas.

82. Respecto del texto demandado referente a que “[...] uno de los cuales deberá ser el Ministro de Hacienda y Crédito Público, [...]” para efectos de que la Junta Directiva del Banco de la República pueda sesionar, deliberar y decidir, se considera, en esta etapa del proceso, que es contrario a los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución Política y 26 de la Ley 31, en razón a que las funciones del Banco de la República, en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, no pueden estar sometidas a que la inasistencia del ministro de Hacienda y Crédito Público impida su ejercicio, por cuanto ello vulneraría la autonomía funcional y de gestión del Banco Central. (Subrayado fuera del texto).

83. En esta línea, del análisis preliminar del marco normativo que rige al Banco de la República, se encuentra que en dichas disposiciones no se previó que para que la Junta Directiva del Banco de la República pueda sesionar, deliberar y decidir se requiera la asistencia obligatoria del ministro de Hacienda y Crédito Público, pues ello conduciría a que, ante su inasistencia, las funciones asignadas a la Banca Central se interrumpieran, lo cual, de acuerdo con lo expuesto previamente, contraviene la autonomía de este organismo constitucional y afectaría los derechos fundamentales de las personas en virtud a la vital y técnica importancia de las funciones que desarrolla.

84. Conviene precisar que, si bien, como se indicó en precedencia, por expreso mandato Constitucional y legal el ministro de Hacienda y Crédito Público debe presidir la Junta Directiva del Banco de la República, ello no implica que su asistencia se requiera obligatoriamente para que este órgano pueda sesionar, deliberar y decidir, toda vez que sus funciones no se pueden paralizar por las razones previamente citadas.



85. Adicionalmente, si bien el presidente de la República en los términos de los artículos 372 de la Carta Política y 46 de la Ley 31 ejerce la inspección, vigilancia y control del Banco de la República, estas funciones no tienen relación con el quórum y el sistema de votación de la Junta Directiva del Banco de la República.

86. Al respecto, el artículo 46 de la Ley 31 señala que las mencionadas funciones presidenciales se refieren a “[...] *la competencia para vigilar la observancia de la Constitución, las leyes y reglamentos a que están obligados los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, adelantar las investigaciones administrativas a que haya lugar y aplicar el régimen disciplinario correspondiente [...] sin perjuicio del régimen disciplinario interno previsto en el Reglamento de Trabajo y de las facultades que le corresponda cumplir directamente al Procurador General de la Nación respecto de la conducta de los funcionarios públicos del Banco, [...]*”

87. La Corte Constitucional en la sentencia C-566 de 17 de mayo de 2000³¹ consideró que las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al primer mandatario son de carácter administrativo y se circunscriben, entre otros aspectos, a “[...] *certificar los estados financieros del Banco, cumplir las demás funciones que señale el Código de Comercio para el Revisor Fiscal y ejercer el control de gestión y de resultados de la Entidad.*” [...].

88. Frente a las funciones de inspección, vigilancia y control que ejerce el presidente de la República se ha considerado que: “[...] 7.2.1. *La función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; 7.2.2. La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada; 7.2.3. El control “en sentido estricto” corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones.* [...]”³².

89. En consecuencia, de las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al presidente de la República no se deriva que la Junta Directiva del Banco de la República no pueda sesionar, deliberar y decidir por la no asistencia del ministro de Hacienda y Crédito Público quien, se reitera, tiene la función de presidirla, puesto que, como se explicó en líneas anteriores, se afecta la autonomía del Banco de la República.

90. Por lo expresado, se decretará la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del aparte del artículo 35 del Decreto 2520 de 14 de diciembre de 1993 que establece: “[...] *uno de los cuales deberá ser el Ministro de Hacienda y Crédito Público, [...]*”, para efectos del quórum de la Junta Directiva del Banco de la República.

³¹ Sala Plena. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³² Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-851 de 27 de noviembre de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.



Radicación núm.: 11001-03-24-000-2026-00143-00
Demandante: Daniel Felipe Useche Daza

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria,

RESUELVE:

DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del aparte del artículo 35 del Decreto 2520 de 14 de diciembre de 1993 que establece: “[...] *uno de los cuales deberá ser el Ministro de Hacienda y Crédito Público, [...]*”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.