
LA MOCIÓN DE CENSURA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 SU EXTENSIÓN A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

*Por: Juan Manuel Charry U.**

El sistema político colombiano, en 1991 introdujo la moción de censura para los ministros, como una forma de ejercicio del control político por parte del Congreso sobre el Gobierno, como un primer paso hacia el sistema parlamentario y, como una forma de flexibilización de las relaciones políticas. Sin embargo, la institución no ha sido empleada hasta hoy y las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo no han variado en lo sustancial.

En la legislatura de 1998, se propuso extender la moción de censura a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, igualmente como una forma de control político, en este caso, sobre una entidad autónoma que cumple con funciones técnicas y que no hace parte del Gobierno ni de la rama ejecutiva. Habida cuenta de que la institución no ha tenido ninguna aplicación en el

caso de los ministros y que la figura del sistema parlamentario introducida en nuestro ordenamiento no ha producido los efectos esperados por el Constituyente de 1991, las actuales propuestas parecen aventuradas e improvisadas, pues se desconocen los efectos que tendrían en el sistema, y lo que es aun más grave, en la economía, si se llegara a aceptar en relación con los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República.

Como se trata de incluir una figura propia del sistema parlamentario ajena al régimen presidencial que rige en nuestro país, deberá analizarse su incidencia en la separación de poderes y su conveniencia para el funcionamiento armónico de las instituciones, con lo cual podrá observarse que la moción de censura resulta completamente extraña en el control de las competencias económicas de la Banca Central y que no tiene antece-

dentes en el derecho comparado, tal vez, con la única excepción del caso del Perú¹.

En consecuencia, se hará una breve reseña histórica de la moción de censura en el caso inglés, que mostrará su pertinencia en las relaciones políticas gobierno-parlamento y su total desvinculación respecto de las funciones económicas. Se ubicará la institución dentro de los procedimientos de control político en el sistema parlamentario, como una forma de resolver las crisis políticas y de acudir al electorado como última instancia, aspectos que no tienen ninguna relación con las funciones de la Banca Central y que en ningún evento podrían ser dirimidos por los electores. Se describirán los motivos que llevaron a que la moción de censura se implantara en Colombia, como una forma de aproximación al sistema parlamentario y como una consecuencia de la inasistencia de los ministros al Congreso o de asuntos relacionados con sus funciones. Se explicarán los motivos que sirvieron para establecer en la Constitución la autonomía de la Banca Central, que es consecuente con la tendencia mundial en materia de regulación de estos entes. Se harán unos breves comentarios sobre el control político en nuestro país, para demostrar que la moción de censura resulta extraña a nuestro ordenamiento. Se establecerá la relación del principio de autonomía y el control político, conforme a un antecedente jurisprudencial, que indicaría que la moción de censura afecta la independencia del Banco de la República y no debería aplicarse a las competencias que la Constitución le asigna. Para terminar con nuestras conclusiones.

I. MARCO GENERAL

La moción de censura es una de las características del sistema parlamentario y una forma de responsabilidad política de los ministros ante el Legislativo.

El antecedente de esta institución es el *impeachment*, consistente en acusar a los ministros ante los jueces penales por delitos cometidos en ejercicio de su cargo.

Durante el siglo XVII, se generalizó la práctica de acusar a los ministros por cuestiones que no envolvían delito alguno y los ministros optaron por renunciar, en lugar de enfrentar el proceso penal. Paralelamente, el gabinete se consolidaba como cuerpo colegiado, encabezado por el primer ministro, cuyos miembros eran solidarios en cuanto a la crítica política, prefiriendo dimitir conjuntamente, antes de enfrentar el trámite de un *impeachment* respecto de uno de ellos.

La moción de censura es el instrumento que coloca en evidencia la falta de apoyo parlamentario a las políticas gubernamentales. Sin embargo, debe considerarse con la coexistencia de otro instrumento, la disolución del parlamento, que permite al pueblo arbitrar el conflicto entre los dos poderes.

En el caso inglés, el sistema parlamentario no genera inestabilidad gubernamental, en razón a la existencia de un sistema bipartidista y de un sistema electoral que propicia la formación de mayorías en la Cámara de los Comunes, reduciendo los eventos de la moción de censura a gobiernos minoritarios

o de coalición y a casos excepcionales. Además, permitió la evolución democrática de las monarquías y el desplazamiento de poderes del rey al primer ministro y de la cámara de los lores a la cámara de los comunes. Su influencia en Europa ha sido muy amplia, incluso sobre países como Francia que lo han adoptado parcialmente, así como, sobre las antiguas colonias británicas.

En el continente americano se adoptó el sistema presidencial, justamente para reemplazar a las monarquías después de las proclamaciones de independencia, con excepción de Canadá y algunas islas del Caribe. No obstante, algunos países latinoamericanos han introducido elementos del sistema parlamentario, como es el caso de Bolivia que puede censurar actos del ejecutivo (art. 70, Constitución de 1967); Costa Rica que autoriza al legislador para censurar a los ministros (art. 121-24, Constitución de 1949); Ecuador (art. 59-f, Constitución de 1983); El Salvador (art. 131-37, Constitución de 1983); Guatemala, que establece el voto de falta de confianza para los ministros con la consecuencia de su dimisión inmediata (art. 167, Constitución de 1985); y el caso de México que establece el típico juicio político (art. 110, Constitución de 1917).

El efecto del sistema presidencial en Latinoamérica ha sido la concentración progresiva del poder en el Presidente de la República, que ha llegado a ser calificado como sistema de "monarquía electiva". Por ello, se explica que algunas reformas constitucionales pretendan restablecer el equilibrio del Ejecutivo con el Legislativo, adoptando figuras del régimen parlamentario como la moción de censura. Sin embargo, los efectos en

favor del equilibrio de poderes han sido muy pobres, mientras que los presidentes continúan siendo el centro del poder en los estados latinoamericanos.

Otro aspecto que debe destacarse, es que la moción de censura no ha sido concebida en relación con las funciones de la Banca Central, con excepción del Perú, lo cual es obvio porque no existe una relación política directa entre los bancos centrales y los parlamentos en el sistema parlamentario ni en el presidencial; todo lo contrario, los ordenamientos constitucionales, como se verá más adelante, pretenden garantizar la independencia y autonomía de estos bancos de los poderes del ejecutivo y del parlamento.

II. CONTROL POLÍTICO Y MOCIÓN DE CENSURA

En el sistema parlamentario, los controles que puede ejercer el órgano legislativo sobre el gobierno u otros funcionarios son diversos, además de la moción o voto de censura, se encuentran en el derecho comparado figuras como las siguientes:

Voto de Confianza. En este caso es el primer ministro quien toma la iniciativa de comprometer su responsabilidad política; si se le niega el voto de confianza el gobierno debe dimitir. De esta manera, el gobierno puede presionar sobre sus mayorías, para lograr su apoyo y medir sus fuerzas en el Parlamento.

Hay variantes de esta figura, como es el caso de someter el nombramiento de los ministros a consideración del Congreso.

Impeachment. Al cual ya nos referimos como antecedente de la moción de censura, que no es otra cosa que el juzgamiento criminal a los ministros.

Citaciones y preguntas. Se permite a los parlamentarios interrogar a los ministros sobre asuntos de su respectiva cartera o sobre la orientación de las políticas generales de su área.

Las variantes de este control pueden ser muchas, v. gr., preguntas orales o escritas, interpelaciones, peticiones, etc. Puede darse el caso, de la moción de observaciones, que es la crítica formal con que podría culminar una citación para preguntas.

Se debe hacer notar, que todos estos controles se predicán de los ministros, como unas formas de la relación política entre el gobierno y el parlamento. Si bien es cierto, que la mayoría de los bancos centrales deben presentar informes a sus respectivos Congresos, no se prevé la moción de censura para sus directores ni siquiera en los sistemas parlamentarios, menos aun en los presidenciales, con excepción de los casos de las Constituciones de Perú de 1979 y 1993, que prevé que el legislador pueda remover a los directores del Banco Central por falta grave.

No debe olvidarse, que la adopción de elementos parlamentarios en los sistemas presidenciales tiene como finalidad primordial desconcentrar el poder del presidente en favor del Congreso. ¿Cuál sería la razón para vulnerar la autonomía de los bancos centrales y someterlos a las mayorías parlamenta-

rias?. Lo único que podría ocurrir, sería la incidencia de la política de partidos y electoral en el manejo de la moneda, el crédito y los cambios internacionales, exponiendo innecesariamente el manejo económico a intereses de grupo, inestabilidad derivada de las crisis políticas, y a un posible manejo populista.

III. ANTECEDENTES DE LA MOTIÓN DE CENSURA EN COLOMBIA

La Asamblea Constituyente de 1991, introdujo la institución de la moción de censura, consciente de que era un tímido paso hacia el parlamentarismo, como una forma de ejercer control efectivo por parte del Congreso sobre los ministros, por inasistencia injustificada a sus citaciones y por asuntos relacionados con sus funciones. La decisión parte del supuesto de la ineficiencia de la administración, la concentración de poder en el ejecutivo y el desorden de las oficinas públicas. La propuesta tiene su génesis en las Comisiones Segunda y Tercera de dicha Asamblea.

En la Comisión Segunda se propuso atribuir al Congreso la vigilancia administrativa y fiscal, así como el control político sobre las restantes ramas del poder, en los términos que estableciera la ley. Se trataba de una cláusula general de control político del Congreso, propia de los sistemas convencionales socialistas o de un sistema parlamentario exagerado, ajeno a nuestro ordenamiento. En virtud de esta cláusula se habría podido establecer moción de censura para cualquier clase de servidores públicos. En otros térmi-

nos, con esta propuesta no se reducía el poder presidencial en busca del equilibrio entre las ramas, sino que, se concentraba excesivamente el poder en el Congreso creando un desequilibrio en favor de este órgano. Esta propuesta no tuvo mayores desarrollos, pues la materia se estudió y debatió en la otra Comisión.

La Comisión Tercera presentó un texto de artículo muy similar al 135 actualmente vigente. Los motivos que explican la moción de censura se encuentran en la exposición de motivos preparada por el delegado Alfonso Palacios Rudas. Allí se destaca que en el régimen de la Constitución anterior, se conocía como control político, los informes que los ministros y otros altos funcionarios del Estado debían rendir al Congreso, así como los debates y las interpelaciones cuando debían concurrir ante el mismo. También se dice, que en 1967 cuando empezó a delinearse el sistema de competencias compartidas entre el Legislativo y el Ejecutivo, en cuestiones de crédito, deuda, cambios internacionales, comercio exterior, aranceles y aduanas, se pretendía compensar la pérdida de funciones del Congreso con la atribución de un poder político correlativo, en materia de control, que se proyectaría en la ejecución de los planes y programas, la gestión administrativa y el manejo fiscal. Tal compensación de poderes no se dio, los planes y programas no se expidieron y la función del control nunca adquirió la dimensión esperada, por ende, no solo se mantuvo sino que se incrementó la concentración de poder en el Ejecutivo al recibir nuevas competencias económicas.

Para los delegatarios a la Asamblea Constituyente, la figura de la citación a los ministros, en el régimen anterior, quedó inconclusa y no guardó equilibrio ni proporción alguna frente a la notoria ampliación de las facultades del Ejecutivo. En consecuencia, fueron partidarios de estatuir una efectiva responsabilidad política de los funcionarios del Ejecutivo frente al Congreso, a través de un voto de censura, que en opinión de ellos, se sumaba a una tendencia o consenso latinoamericano.

En el mencionado documento, se afirma que instaurar este tipo de control implica iniciar un cambio en la fisonomía del sistema de gobierno, que aun encontrándose lejos del sistema parlamentario se estaría encaminando en esa dirección, y que obedece a una tendencia de los últimos años, consistente en buscar situaciones políticas menos tensas.

Después de hacer una serie de investigaciones sobre las instituciones de algunos de los países latinoamericanos, los delegatarios dedujeron que el sistema presidencial no estaba respondiendo a las distintas situaciones políticas y sociales. En el mismo caso colombiano, consideraron que hubiera debido introducirse la responsabilidad del Gobierno ante el Congreso en 1968, con el propósito de fortalecer las ramas de poder y la democracia.

Las distintas propuestas para establecer la moción de censura presentadas a la Asamblea Constituyente, llevaron a los delegatarios a circunscribirla exclusivamente a los ministros, rechazaron que se aplicara a la

cúpula del gobierno o a alguno de los directores de departamento administrativo. Prefirieron establecerla como una institución derivada del antiguo artículo 103, en lugar de adoptar un sistema de citaciones y preguntas similar al británico o al francés. Aceptaron la mayoría calificada para imponer el voto de censura en la Plenaria del Congreso -aunque en la subcomisión hubo quienes defendieron la mayoría relativa-, y no compartieron que se limitara su uso a una vez por semestre.

En nuestro concepto, el criterio predominante en la Asamblea Constituyente, derivado de la ponencia del delegatario Alfonso Palacio Rudas, fue el de iniciar un proceso hacia el sistema parlamentario conforme a la tendencia generalizada en América Latina, que permitiera relaciones políticas más flexibles, el fortalecimiento del Congreso con funciones de control efectivas, y una forma de balancear un sistema que concentra funciones en cabeza del Ejecutivo. Por lo anterior, se propuso la moción de censura dentro del esquema del anterior artículo 103, como una institución derivada de los debates en el Congreso y no como la importación de procedimientos británicos o franceses.

En la ponencia para Primer Debate en la Asamblea Constituyente dejan establecido que la institución no es insólita en nuestro sistema constitucional pues a ella se refirió el constituyente de 1886, con la posibilidad de desaprobación la conducta oficial de los ministros cuando estuvieran en abierta contradicción con la opinión parlamentaria; propuesta que no prosperó. De igual forma, señalan que a ella también se refirieron el ex

presidente Alberto Lleras Camargo en 1980 y el proyecto de reforma constitucional del Gobierno Barco en 1989. Los delegatarios entendieron que la moción de censura venía a ser el complemento indispensable del artículo 103 de la Constitución anterior, que permitía citar y requerir informes de los ministros, pero que no tenía consecuencias jurídicas. La moción de censura se adopta como un instrumento imprescindible para controlar la actividad del Gobierno que en los últimos años ha concentrado competencias relativas al desarrollo económico sin fiscalización por parte de los representantes del pueblo, sin que ello implique la adopción del sistema parlamentario.

En esta exposición de motivos, como en la que se presentó ante la Comisión Tercera, la causa principal para establecer la moción de censura se encuentra en la relación de las ramas del poder legislativo y ejecutivo, que en concepto de los delegatarios debe ser equilibrada en favor del legislativo, otorgando competencias que permitan controlar la actividad del gobierno.

El establecimiento de la moción de censura no debe observarse como una decisión aislada del Constituyente de 1991 en materia de control político, pues se adoptaron muchas otras medidas tendientes a fortalecer el Congreso, a devolverle competencias que tenía el Ejecutivo en materias económicas, a suprimir los llamados decretos autónomos o reglamentos constitucionales y a radicar en el Legislativo todas las competencias generales. En este sentido, basta citar la creación de las leyes de criterios generales o leyes marco que sometieron las antiguas com-

petencias autónomas del Ejecutivo a los objetivos del Congreso (art. 150-19).

La moción de censura se establece dentro de un contexto de fortalecimiento al Congreso, para equilibrar los poderes, y para evitar la concentración de competencias en cabeza del Presidente. En ningún momento, los delegatarios hacen alusión al ejercicio de un control político sobre la Banca Central, como se verá en el siguiente capítulo, procuraron separar estas funciones de la influencia gubernamental, pero manteniendo la coherencia y la coordinación con el Ejecutivo.

IV. AUTONOMÍA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

A. Marco General de la Banca Central

La figura de la Banca Central a la luz del derecho comparado, existe en la mayoría de países de corte “capitalista”. Se diferencian unos de otros básicamente por su organización y por la forma en que son administrados de país a país, pero son todos muy parecidos en cuanto al tipo de funciones que ejercen: Emitir la moneda legal; regular la moneda, el crédito y los cambios internacionales; ser prestamistas de última instancia y banqueros de los establecimientos de crédito.

El precursor de los Bancos Centrales en el mundo es el Banco de Inglaterra, cuyos orígenes se remontan a finales del siglo XVII como resultado de una necesidad del gobierno de conseguir financiación para la atención de sus diversos requerimientos econó-

micos, pero sus funciones como Banco Central, tal como se conocen hoy en día solo se consolidan en el siglo XIX. El Banco de Inglaterra fue asumiendo una posición muy especial dentro del contexto histórico y financiero inglés. Poco a poco y a partir de particulares circunstancias, éste asumió funciones como las de manejo de las cuentas del gobierno, de la deuda nacional, y la de ser agente fiscal y financiero del mismo. Igualmente se convirtió en el emisor de la moneda y el banquero de los bancos.

Su relación especial con el sistema financiero hace que este Banco tenga funciones y facultades de supervisión sobre la banca inglesa, y hace que posea autonomía como órgano ejecutor de las políticas monetarias del país, desempeñando un rol único y bien definido dentro de la economía inglesa.

Otro modelo de Banco Central fue el francés que surgió básicamente como Banco Emisor de moneda, pues se consideró, en el año de 1800 luego de una grave crisis financiera, que sus billetes podrían gozar de confianza del público si el organismo encargado de emitirlos era “completamente independiente de la autoridad gubernamental”. Es decir, desde el principio se le dio un carácter autónomo e independiente que no cambió en los años posteriores. A principios del siglo XX, el Banco Central francés se consolidó como un banco independiente que ejecuta e incluso diseña, los caracteres básicos de la política monetaria francesa. Igualmente se le ve como un soporte fundamental del sistema financiero dentro de criterios de derecho público, con funciones de regulación y supervisión del mismo.

Con relación a los Estados Unidos de América, por la particular génesis jurídica que posee ese país, se creó a través del “Federal Reserve Act” de principios de este siglo, los Bancos de la Reserva Federal con claras funciones de Banca Central, miembros todos de un gran Sistema de la Reserva Federal. Para su funcionamiento, se creó una “Federal Reserve Board” o Junta Directiva. Esta Junta consagrada legalmente dentro de la Ley de la Reserva Federal se creó con total independencia financiera y funcional, dotada de capacidad para tomar sus propias decisiones autónomas, aunque con sujeción al control del Congreso a quien le remite informes periódicos.

Finalmente, es importante reseñar brevemente la banca central de la República Alemana. Creada después de las graves dificultades económicas de la posguerra, la *Deutsche Bundesbank* es una corporación pública sometida a leyes de derecho público alemán, responsable de la soberanía monetaria. Aunque es la encargada de apoyar la política general económica del Gobierno alemán, la *Bundesbank* es completamente independiente y autónoma en el ejercicio de las funciones para las cuales fue creada de acuerdo con la ley.

Aunque su acto o ley de creación no prevé qué ocurre en casos de serias diferencias de opinión entre el Gobierno y el banco central, éste incluye regulaciones que obligan a ambas partes a cooperación mutua y deberes de consultarse en determinados casos. La *Bundesbank*, por ejemplo, está obligada a consultar al Gobierno cuando se trata de tomar decisiones sobre política monetaria de mayor importancia, e igualmente a rendirle

informes cuando así se lo solicite éste. A su vez, el Gobierno debe invitar al Presidente del banco central a toda discusión sobre políticas monetarias. Miembros del Gobierno tienen igualmente asiento en la Junta Directiva de la *Bundesbank* con voz pero sin voto. En todo caso, en Alemania, que para muchos posee el modelo de banca central más eficiente en el mundo, es muy clara la autonomía que debe preservar el Banco Central frente a los demás órganos de poder, sin que ello implique que no exista un deber de colaboración mutua.

Hasta aquí, es muy importante rescatar algunos elementos en común de la evolución de la Banca Central en el mundo. Existe consenso a nivel mundial de que esta institución debe ser una entidad autónoma e independiente de las ramas del poder público, con un carácter sui generis, que colabora y coordina su función con las autoridades gubernamentales, sin depender de éstas. Para la efectividad de su labor, este tipo de instituciones deben preservarse al margen de intervenciones políticas y de la rigidez de la administración pública.

Si bien es cierto, que están subordinadas a la ley, los controles políticos que se ejercen sobre las bancas centrales a que hemos hecho referencia, se limitan a la obligación de rendir informes al Legislativo, sin consecuencias jurídicas, aplausos, ni censuras.

B. Antecedentes de la Banca Central en Colombia

Mediante la Ley 25 de 1923 se autorizó al Gobierno Nacional para que promoviera la

fundación del Banco de la República como banco único de emisión.

En 1963 luego de diferentes estudios realizados en países latinoamericanos, la misión liderada por David L. Grove, miembro de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos, propuso que se le confiara a la Junta Directiva del Banco de la República la dirección monetaria, cambiaria y crediticia del país. Es así como, mediante la Ley 21 se creó la Junta Monetaria que trasladó las funciones monetarias, cambiarias y crediticias que tenía hasta ese momento la Junta Directiva del Banco Emisor.

Dijo en su momento el ministro de Hacienda, doctor Carlos Sanz de Santamaría, en forma acertada con relación a la intervención del Legislativo en dichas materias que “la moneda no puede ser manejada por leyes; que el movimiento y la dinámica del desarrollo de un país tiene que seguir el curso diario de la moneda, del crédito y de las operaciones internacionales”.

Hasta 1972, el Banco de la República fue una entidad privada con un régimen especial que cumplía funciones de naturaleza pública propias de la soberanía monetaria del Estado y funciones de naturaleza privada en su condición de ente bancario y por tanto, no formaba parte de la estructura del Estado.

La Ley 7 de 1973 estableció que a partir del 20 de julio de ese año, el atributo estatal de la emisión sería indelegable y lo ejercería el Estado por medio del Banco de la Repúbli-

ca. Así el Banco pasó a ser una entidad de derecho público del Estado, encargada de emitir y poner en circulación la moneda legal colombiana.

En la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley, señalaba el congresista José Fernando Botero Ochoa con respecto a la autonomía del Banco que “su singular naturaleza debe preservarle su organización jurídica para que sus actividades diversas como complejas, tanto en el campo nacional como en el internacional, y en éste muy singularmente, no sufran menoscabo. Sus funciones participan tanto de la naturaleza administrativa como las de naturaleza comercial que no implican el ejercicio de una facultad administrativa. Debe en consecuencia, dársele una conformación sui generis en consonancia con la naturaleza de su actividad”.

Su naturaleza única fue ratificada en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la cual confirmó una vez más la autonomía de dicha institución. La razón de su independencia se justifica y se ha justificado a través de los tiempos, porque se trata de una institución que debe tener en cuenta, ante todo, el carácter eminentemente técnico y por lo demás muy complejo de los problemas monetarios y bancarios del país y que deben ser manejados por éste. Para ello es necesario que actúe con identidad propia, con un régimen legal y operativo distinto y autónomo, pues no de otra forma podría poner en práctica las medidas económicas que por ley le corresponde ejecutar.

C. Antecedentes Asamblea Constituyente

Consideramos pertinente hacer una reseña de los antecedentes de las disposiciones que establecen la autonomía del Banco de la República en la Constitución de 1991, con el propósito de relacionar este concepto con la moción de censura.

En la Comisión Quinta, se dijo que el Estado ejerce la soberanía monetaria a través de dos órganos: el Congreso y el Banco de la República. Al primero se le otorgarían atribuciones legislativas para dictar reglas generales a las que debería sujetarse el derecho monetario. Al segundo, investido de naturaleza especial que le permitiría obrar con autonomía frente a la comunidad y a los demás órganos del Estado, en particular del Gobierno, se le encargarían en forma exclusiva la función de emitir moneda legal, ser banco de bancos, administrar las reservas internacionales y regular la política monetaria, cambiaria y crediticia.

Si bien es cierto, que se concebía al banco central como un organismo sujeto a la ley, la finalidad primordial de la propuesta era conservar su independencia para que cumpliera técnica y administrativamente sus funciones, sin que perteneciera a ninguna de las ramas del poder público. Dos características debía tener el Banco: autonomía e independencia, las cuales debían ser preservadas por las normas constitucionales. Se trataba, entonces, de un organismo de naturaleza especial y propia, diferente a las demás entidades públicas.

Como consecuencia del régimen especial, el Banco debía gozar de autonomía patrimonial, y mantener el manejo de los asuntos monetarios, cambiarios y crediticios separados de los asuntos fiscales.

El Banco debía disponer de manera indelegable de la acuñación de moneda y la impresión de billetes; debía ser el organismo a cuyo cargo estaría la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito; podría ser el depositario de los fondos del tesoro y servir de agente del Gobierno para la contratación de empréstitos, pero no debería obrar como recaudador de impuestos; debía administrar las reservas conforme con la ley, y debía ser banquero de los establecimientos de crédito.

En cuanto a la Junta Directiva del Banco Central, los delegatarios estimaron que la Constitución debía fijar la forma de integrar dicha Junta y el período de sus miembros. Así, se optó por un número de siete (7) miembros, uno de ellos un ministro del Despacho, quien la presidiría, y el presidente del Banco quien debía ser nombrado por la Junta. Los miembros deberían ser designados por el Presidente de la República, para períodos de cinco (5) años, y renovarse parcialmente, con el objeto primordial de garantizar la autonomía respecto del Gobierno. Este diseño, pretendía lograr la coexistencia de la autonomía de la institución y la estrecha coordinación que debía tener con el mismo Gobierno.

En la ponencia para Primer Debate, se reiteran los argumentos presentados inicialmente ante la Comisión.

En consecuencia, se destaca, la finalidad del diseño constitucional del Banco Central era crear un organismo autónomo e independiente, sujeto a un régimen propio, que garantizara el cumplimiento de sus funciones eminentemente técnicas sin injerencias del Gobierno o de otras ramas del poder público.

En la ponencia para Segundo Debate se dice que la Constitución establecerá la autonomía del Banco Central, “pero no su independencia”, circunstancia que atribuye a la coordinación de sus funciones con la política económica del Gobierno y con la forma de integrar la Junta Directiva del Banco, principalmente por el Presidente de la República, quien además ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre el mismo. Pero se destaca, que la autonomía está dada fundamentalmente, por la estabilidad que la Constitución reserva a los miembros de la Junta, con excepción del ministro de Hacienda.

Finalmente, debo destacar que en el artículo 372 y último inciso del artículo 371 de la Constitución, establecieron un período prorrogable de cuatro años para los miembros de la Junta Directiva y la obligación para el Banco de rendir informe sobre su gestión al Congreso, como una forma de control político.

Dicha obligación aunque parecería de similar naturaleza a la que tenían los ministros en el régimen constitucional anterior y que se complementó con la moción de censura, no es de igual naturaleza ni del mismo alcance en el caso de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, porque, como lo establecen los mismos delegatarios,

se trata de una entidad especial, sujeta a un régimen autónomo que garantiza la no interferencia de las otras ramas del poder público, que cumple con funciones técnicas y que no hace parte del Gobierno ni de la rama ejecutiva.

V. *EL CONTROL POLÍTICO COLOMBIANO*

En este aparte, nos referiremos al control político en el régimen presidencial colombiano, que como ya fue advertido incorporó la moción de censura para los ministros.

De acuerdo con la Corte Constitucional, en sentencia C-198 de 1994, el control político del Congreso de la República en el sistema colombiano tiene las siguientes características:

1. El presupuesto fundamental es buscar un equilibrio de poderes.
2. El control se logra a través de distintos medios. Citaciones y debates, nombrando comisiones investigadoras, requiriendo informes, empleando la moción de censura y aprobando el presupuesto. Nosotros agregaríamos, aprobando la ley del plan.
3. La responsabilidad política del Ejecutivo ante el Legislativo se hace valer, básicamente, mediante citaciones y debates a los ministros, o a través de las investigaciones efectuadas por las comisiones parlamentarias. De ahí, que la intensidad de los debates o la gravedad de las acusaciones que se hagan puedan desembocar en

la renuncia del funcionario. No sobra agregar, que el Congreso no puede remover de su cargo al Presidente, por esta vía, toda vez que éste ha sido elegido por un período fijo mediante voto popular.

4. Para la Corte Constitucional, el sistema de gobierno colombiano tal como quedó en la Constitución de 1991, puede calificarse de sui géneris, pues introdujo la moción de censura, que es una de las notas características del sistema parlamentario.
5. La Corte distingue entre función judicial del Congreso y control político. La primera consiste en la facultad de juzgar a los más altos funcionarios del Estado por faltas en el ejercicio de su cargo o indignidad, función que data desde los principios del proceso constitucional colombiano, como dan cuenta algunas constituciones provinciales. Incluso, diríamos nosotros, encuentra antecedentes en los juicios de residencia de la época de la Colonia.
6. La Constitución de 1886, en su artículo 103, facultaba al Congreso para solicitar al Gobierno informes escritos o verbales y para citar a los ministros a rendir informes ante las cámaras. El artículo 102, facultaba a la Cámara de Representantes para examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto que presentaba el Contralor. Así mismo, otorgaba facultades para investigar y juzgar altos funcionarios del Estado. El control político fue reforzándose en las sucesivas reformas constitucionales, particularmente en la de 1968 que racionalizó el proce-

dimiento de las citaciones y comparecencia de los ministros.

No sobra anotar, que uno de los principales objetivos de la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1991, fue modificar el órgano legislativo con el fin de hacerlo responsable, eficiente y capaz de fiscalizar al Gobierno.

Al Congreso le corresponde ejercer el control político sobre el Gobierno y la administración, según el artículo 114 de la Constitución. Hagamos una breve reseña de cada uno de los instrumentos con que cuenta el Congreso para ejercer este control, siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional.

A. Moción de Censura

Se introdujo la moción de censura con el fin de consagrar un procedimiento más efectivo de responsabilidad política de los ministros, que opera bajo dos supuestos: Que el ministro no concurra injustificadamente a una citación (art. 135-8), y cuando se considere que no ha cumplido cabalmente con las responsabilidades de su cargo (art. 135-9).

En el primer caso, no procede la censura contra el viceministro que asista a la plenaria en representación del ministro (art. 208).

La moción puede ser propuesta por la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara, se requiere que la votación se lleve a cabo entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate, en el Congreso pleno, con audiencia de

los ministros respectivos, para su aprobación se requiere de mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara, caso en el cual, el ministro quedará separado del cargo, si la moción fuere rechazada no podrá presentarse otra vez, a no ser que la motiven nuevos hechos.

Para la Corte, es claro que la moción procede exclusivamente contra los ministros y no contra ninguna otra autoridad política y administrativa.

No sobra anotar aquí, que no obstante haberse establecido la moción de censura, esta institución no ha tenido aplicación concreta y efectiva durante los siete años de existencia.

B. Informes

Se amplió la órbita del Congreso para solicitar informes (art. 135-3) y se estableció la obligación para el Gobierno de rendirlos (art. 200-5). Además, el Presidente debe presentar un informe al inicio de cada legislatura (art. 189-12), los ministros y directores de departamentos administrativos también deben presentar un informe sobre los negocios de su despacho, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, así mismo, el Contralor General de la República (art. 268-7), el Procurador General de la Nación (art. 277-8), el Defensor del Pueblo (art. 282-7).

Ahora bien, el Congreso puede solicitar informes sobre situaciones específicas (art. 135-3), así como el Gobierno tiene el deber de presentarlos cuando decreta un estado de excepción (arts. 212, 213, 214 y 215).

En el caso del Banco de la República, éste rendirá informe sobre la ejecución de sus políticas y sobre los demás asuntos que se le soliciten (art. 371).

C. Citaciones

Las citaciones son otra forma de control político, mediante la cual se cita al funcionario ante el órgano legislativo para que rinda informes verbales o escritos, o para evaluar aspectos de su gestión. El Congreso puede citar y requerir a los ministros (art. 135-8), las comisiones permanentes, además, a los viceministros, directores de departamentos administrativos, gerente del Banco de la República, presidentes, directores o gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional y otros funcionarios de la rama ejecutiva (art. 208), y emplazar a toda persona para que rinda declaraciones, que podrán exigirse bajo la gravedad del juramento, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la comisión adelante (art. 137), -(este último caso, a nuestro juicio, corresponde a las comisiones investigadoras, que es otra forma de control, que no analiza la Corte Constitucional en la sentencia a la que venimos haciendo mención)-.

Las citaciones no deben extenderse a temas relativos a decisiones que deban adoptar y que están sujetas a procedimientos reglados, debido al carácter estrictamente jurídico y no político que tienen estas actuaciones.

D. El control presupuestal

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y gastos, que deberá

ser estudiado y aprobado por el Congreso (art. 346).

De otra parte, la Cámara de Representantes tiene la facultad de examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República (art. 178-2).

E. Estados de Excepción

Además del deber del Gobierno de remitir al Congreso un informe sobre las causas de la declaratoria de un estado de excepción, el órgano Legislativo goza de plena atribución para juzgar las acciones del Ejecutivo (art. 214-5) y para modificar las decisiones (art. 214-6).

En nuestra opinión, la Corte Constitucional confunde la función judicial con el control político, pues la responsabilidad por la declaratoria deberá adelantarse como juzgamiento de altos funcionarios del Estado al Presidente y no a los ministros. Sin embargo, la misma Corte relaciona la función judicial como control político.

F. Función Judicial del Congreso

El Constituyente de 1991, mantuvo la tradición constitucional, atribuyendo a la Cámara de Representantes la investigación y juzgamiento de los altos funcionarios del Estado y al Senado la facultad de juzgamiento (arts. 174, 175, 178). Para la Corte, se amplió el radio de acción del Congreso a las nuevas instituciones.

G. La Ley del Plan

Agregaríamos a los lineamientos de la Corte Constitucional, de conformidad con el capítulo 2 del título XII de la Constitución, que al Gobierno le corresponde elaborar un plan de desarrollo con participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura que somete al Consejo Nacional de Planeación y presenta al Congreso para su consideración y aprobación.

Se trata de un control que fue previsto en 1968, como señaló Palacios Rudas en su ponencia en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que no había tenido efectiva aplicación.

La existencia de estos controles permite afirmar, para los efectos del presente estudio, que el Banco de la República debe rendir los informes del referido artículo 371, que el Gerente del mismo puede ser citado al Congreso según el artículo 208, y que se podría adelantar moción de censura contra el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en su condición de Presidente de la Junta Directiva del Banco de la República, conforme al artículo 135-9, en cuanto a las funciones propias de su cargo.

En consecuencia, no es cierto que el Banco de la República carezca de controles políticos por parte del Congreso. En nuestro concepto, los actuales controles (políticos y administrativos) procuran guardar el equilibrio entre la autonomía otorgada al Banco, las

funciones del Gobierno y el control político que debe tener el Congreso.

A continuación se explica la relación entre el principio de autonomía e independencia y el control político, dentro del marco de la Constitución.

VI. AUTONOMÍA VS. CONTROL

La Corte Constitucional, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 136 de 1994, artículo 38, en cuanto permite a los concejos municipales ejercer control político sobre los personeros y contralores, mediante moción de observaciones, analizó la relación entre dos principios constitucionales: el principio de autonomía e independencia de ciertos órganos y el principio de optimización del control político democrático. Dicho análisis resulta pertinente para el caso en estudio.

La moción de observaciones se inspira en la moción de censura, es una transposición a nivel local, con importantes diferencias. La primera es de rango legal y no implica separación del cargo, sino una crítica formal al ejercicio de funciones; la segunda es de rango constitucional e implica separación del cargo de ministro.

La Corte, después de dilucidar unos aspectos que no conciernen a este caso, se pregunta: ¿La autonomía de esos funcionarios impide que sean citados por el concejo y que éste eventualmente formule una moción de observaciones sobre su comportamiento?

Para responder el interrogante, recurre al análisis de proporcionalidad para determinar si la afectación de un principio constitucional se ajusta a la Carta. Lo primero que advierte es que la autonomía no significa una total desvinculación del Congreso y de los concejos, pues estos pueden intervenir en la elección, señalar las plantas de personal y establecer el régimen legal. En seguida, acepta que las citaciones y los cuestionarios para que respondan unas preguntas relacionadas con su cargo, no afectan intensamente la autonomía de estos servidores, pues se trata de obtener información. Por el contrario, la posibilidad de formular una moción de observaciones suscita importantes interrogantes. Así resulta discutible aplicar la moción a un funcionario autónomo e independiente. En relación con los contralores, recuerda que hacen parte del sistema global de hacienda pública y es válido formular un reproche público, pero el envío de la moción al alcalde no lo faculta para tomar ninguna medida en contra del contralor, pues no es subordinado del alcalde. En cuanto a los personeros, le parece aun más cuestionable la figura de la moción de observaciones, pues estos no hacen parte de un sistema en que intervenga el concejo y no dependen del alcalde, por tanto, considera que la moción sólo procedería sobre atribuciones otorgadas por el concejo al personero y que no tengan relación con las funciones de Ministerio Público, según competencias conferidas por la Constitución y la ley.

De las anteriores consideraciones de la Corte Constitucional, para el caso del juzgamiento de una ley frente a la Constitución, se deben

rescatar los siguientes aspectos a manera de ilustración para el caso bajo estudio:

1. No obstante, que el constituyente secundario puede regular el principio de control político, no debe olvidarse que se puede afectar el principio de autonomía y con ello perder la independencia atribuida a un determinado órgano.
2. El control político no debe recaer sobre competencias atribuidas directamente por la Constitución, o que se encuentren regladas, pues sería una interferencia política en asuntos estrictamente jurídicos.
3. Si bien es cierto, que la ley regula la actividad de los órganos autónomos, la moción de censura implicaría intervenir en la órbita de sus decisiones en perjuicio de su independencia.

Por lo anterior, establecer la moción de censura para los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República afectaría la autonomía de la entidad y suprimiría la independencia que se le atribuyó.

VII. MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DIFERENCIA CON LA CALIDAD DE MINISTRO

Es un error de asimilar la situación de los ministros a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, tomando como punto de partida que los primeros en el régimen anterior solo rendían informes al Con-

greso y que fue necesario establecer la moción de censura para imponer una responsabilidad política efectiva, como una aproximación al régimen parlamentario.

No son situaciones similares:

1. Los ministros son órganos políticos unipersonales de comunicación entre el Gobierno al cual pertenecen y el Legislativo.

La Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad colegiada monetaria, cambiaria y crediticia. Su función es eminentemente técnica y no de naturaleza política.

2. Los ministros son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, usualmente representativos de sectores sociales, partidos o movimientos políticos, que responden al esquema de gobierno que se adopte (oposición o coalición).

Los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República son nombrados por el Presidente de la República para periodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años, y representan el interés de la Nación y no el de sectores o partidos. El período y el relevo parcial constituyen garantía de la autonomía de la Junta frente al Presidente y de más ramas del poder.

En segundo lugar, no es cierto que la soberanía monetaria no sea efectiva y que las decisiones del Congreso carezcan de autoridad. El Banco de la República y la Junta Directiva

están sometidos a la ley, sujetos a los controles judiciales, administrativos, y de inspección y vigilancia. Así mismo, están sometidos al control político por parte del Congreso, mediante la rendición de informes (art. 371) y la citación del Gerente (art. 208). Con la moción de censura, lo que se establece es la injerencia de aspectos políticos, de partido, de mayorías parlamentarias, o de coyuntura en el manejo económico de la Nación, aspecto que no fue previsto por los delegatarios de 1991, y que introduciría un cambio en el sistema de pesos y contrapesos de la estructura de poder.

La sujeción del Banco Central a la ley, permite que adopten decisiones abstractas, impersonales, obligatorias y generales en materia económica y financiera, a su vez, también permite que se tomen decisiones técnicas dentro de los marcos preestablecidos. La moción de censura, desbordaría el principio de legalidad, para introducir un elemento de valoración político ajeno a la impersonalidad y perturbador de la autonomía. Sería tanto como establecer la moción de censura para los magistrados de las altas corporaciones judiciales, para el Procurador, Fiscal, Defensor del Pueblo, o Contralor.

Por último, no debe olvidarse que la moción de censura en su diseño original se establece en coexistencia con la facultad del Gobierno de disolver el Parlamento, de manera que se logra un equilibrio entre esas dos ramas del poder. Si se aprobara la moción de censura para los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, se estaría atribuyendo un control adicional

al Congreso sin contrapeso alguno, en perjuicio del equilibrio entre los diferentes órganos del Estado.

VIII. CONCLUSIONES

La moción de censura es un elemento extraño a nuestro sistema presidencial y a nuestro sistema de control político. Desde su incorporación no ha tenido aplicación efectiva. En cuanto a la finalidad de otorgar mayores atribuciones al Congreso, y lograr con ello un equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, no se ha cumplido.

Pretender extender esta figura a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República es aventurado y de efectos imprevisos, pues se trata de aplicar una institución hasta ahora inoperante a otro órgano del poder público. La imprevisión de la propuesta se torna en mayor, si se tiene en cuenta que su aplicación se predica de una entidad autónoma e independiente que cumple con funciones técnicas en materias económicas.

En cuanto al establecimiento de controles sobre la Junta Directiva del Banco de la República, se ha dejado claro que está sujeta al control político, rendición de informes (art. 371) y citación del Gerente (art. 208), incluso el presidente de la Junta Directiva, podría ser objeto de moción de censura (art. 135-9). Además de los controles de legalidad, de inspección y vigilancia, y las responsabilidades de sus miembros en el orden penal, administrativo y fiscal. Por lo tanto, no puede acep-

tarse como justificación de la extensión de la moción de censura a los miembros de la citada Junta Directiva, la ausencia de controles, pues como se ha indicado el Congreso tiene la posibilidad hasta de censurar al presidente de la misma.

La autonomía del Banco de la República es garantía de independencia en el ejercicio de sus funciones, y se encuentra en consonancia con las legislaciones de otros países que han servido de modelo en el diseño de estas instituciones.

Si llegare a establecerse la moción de censura, de conformidad con la jurisprudencia de

la Corte Constitucional, su aplicación se vería reducida a decisiones de naturaleza política conferidas por el Legislador, pues no podría aplicarse a competencias constitucionales ni legales de contenido estrictamente técnico ni jurídico.

En conclusión, la moción de censura para los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República sería un control extraño, de imprevisibles consecuencias para el manejo de la moneda, el crédito y los cambios internacionales, ajeno a los regímenes de los demás bancos centrales, y antitécnico por la naturaleza de la función y las decisiones de dicha Corporación.

NOTAS

* Este artículo se basa en un trabajo sobre la Moción de censura elaborada bajo contrato con el Banco de la República en 1998. El autor es abogado constitucionalista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

¹ Art. 86. El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El Congreso ratifica a éste, y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular alguno. *El Congreso puede removerlos por falta grave.* En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.