

Honorables Consejeras y Consejeros
Sala Plena de lo Contencioso Administrativo
Consejo de Estado
E.S.D.

Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad (artículo 135 de la Ley 1437 de 2011)
con solicitud de suspensión provisional

Demandante: Daniel Felipe Useche Daza

Demandada: Nación – Gobierno Nacional

DANIEL FELIPE USECHE DAZA, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, me permito demandar ante el Consejo de Estado la **nulidad por inconstitucionalidad** del artículo 35 (parcial) del Decreto 2520 de 1993, así como solicitar su **suspensión provisional**, por ser directamente contrario a los artículos 371 y 372 de la Constitución Política, de conformidad con los argumentos expuestos en el acápite correspondiente del presente memorial.

I. HECHOS

1. El inciso 2 del artículo 372 de la Constitución Política estableció que *“el Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y el Consejo de Administración (...).”*

2. En desarrollo de lo anterior, el 4 de enero de 1993, se publicó en el Diario Oficial N. 40707 la Ley 31 de 1992 (en adelante **“la Ley 31”**), cuyo artículo 26 señaló que el Gobierno Nacional expediría mediante Decreto los Estatutos del Banco de la República y las reformas correspondientes. De conformidad con el literal b del artículo 27 de la Ley 31, tales Estatutos debían contener, como mínimo y entre otras, las normas relativas a los órganos de dirección y administración

3. El 17 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial No. 41142 el Decreto 2520 de 1993 *“Por el cual se expiden los Estatutos del Banco de la República.”* (en adelante **“los Estatutos”** o **“el Decreto 2520”**), cuyo capítulo II *“Junta Directiva”* del título III *“Dirección y administración del Banco”* desarrolló, entre otros aspectos, el quorum para deliberar y decidir por parte de dicho órgano colegiado.

II. NORMA DEMANDADA

La norma demandada es el artículo 35 (parcial) de los Estatutos, acto administrativo de carácter general expedido por el Gobierno Nacional. Se reproduce y subraya el apartado correspondiente:

“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 Estado, que requerirá de la unanimidad de todos sus miembros.”

III. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES

Demandante

DANIEL FELIPE USECHE DAZA, identificado con la cédula de ciudadanía N.º 1.000.377.893, abogado en ejercicio, portador de la tarjeta profesional N.º 446410 del Consejo Superior de la Judicatura.

Demandada

La norma demandada fue expedida por el Presidente de la República y el Viceministro de Hacienda y Crédito Público encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación¹, y en atención a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política², la entidad demandada es **LA NACIÓN – GOBIERNO NACIONAL**.

IV. PRETENSIONES

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.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Competencia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, que le asigna a dicha corporación el conocimiento privativo y en única instancia de “*las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional*”. Lo anterior por las siguientes razones:

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 31 de julio de 2018. Rad. No. 11001-03-24-000-2017-00125-00. C.P.: Oswaldo Giraldo López.

² “Artículo 115. *El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno (...).*”

- (a) El Decreto 2520 es un acto administrativo de carácter general dictado en virtud de los lineamientos planteados en el artículo 26 de la Ley 31, es decir, no tiene un contenido material de Ley en atención a que fue esta última la que precedió y condicionó su desarrollo en virtud del artículo 372 de la Constitución Política³. En otras palabras, la Ley 31 determinó el contenido del Decreto 2520 y no al revés. Por consiguiente, la competencia para realizar el control de constitucionalidad a la norma demandada corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al no haberle sido expresamente atribuida por la Constitución a la Corte Constitucional.
- (b) Como lo ha aclarado jurisprudencialmente esta Corporación, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para conocer del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad cuando el cargo formulado contra la norma demandada sea la vulneración directa de la Constitución⁴. Cuando el fundamento jurídico de la demanda sea otro, procederá el medio de control de nulidad simple, del cual conoce la Sección Primera. Así, teniendo en cuenta que la presente demanda desarrolla argumentativamente la transgresión directa de los artículos 371 y 372 Superiores, el medio de control adecuado es la nulidad por inconstitucionalidad y el juez competente es la Sala Plena.

Legitimación en la causa y oportunidad

El suscrito demandante, en su calidad de ciudadano colombiano, está plenamente legitimado para instaurar el presente medio de control, dado el carácter público que le asigna el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011.

Dicha norma estableció, además, que este podrá ejercerse en cualquier tiempo. En consecuencia, la presente demanda se presenta oportunamente.

Normas constitucionales infringidas

Los artículos 371 y 372 de la Constitución Política establecen lo siguiente:

“Artículo 371. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.”

“Artículo 372. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-400 del 3 de julio de 2013. Exp. D-9392. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de febrero de 2018. Rad. No. 11001-03-24-000-2016-00480-00(AI). C.P.: Stella Conto Díaz del Castillo.

Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación. El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades. El Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.”

Concepto de violación

La norma demandada transgrede los precitados artículos 371 y 372 Superiores por las siguientes razones:

- (a) El artículo 371 estableció las funciones del Banco de la República y le otorgó autonomía técnica, administrativa y financiera para que las ejerciera con independencia, aclarando que dicho ejercicio debía coordinarse con la política económica general.

El sentido de dicha coordinación está supeditado a lo señalado en el artículo 372, de acuerdo con el cual los miembros de la Junta Directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación. Es decir que, si algún aspecto de la política económica general resulta contrario al interés general de la Nación, ningún miembro de la Junta Directiva (incluido el Ministro de Hacienda) deberá incorporar dicho aspecto en sus decisiones.

- (b) Para materializar la coordinación con la política económica general, el artículo 372 dispuso (i) que los miembros permanentes de la Junta serían nombrados por el Presidente de la República y (ii) que el Ministro de Hacienda presidiría la Junta Directiva del Banco y tendría participación en ella con voz y con voto.

En otras palabras, el mecanismo que eligió el constituyente para alcanzar dicha coordinación fue un estándar de diseño para la toma de decisiones de la Junta (participación permanente y elección de miembros de junta por parte del Gobierno Nacional), no un estándar de resultado para dichas decisiones. Lo anterior se explica en el hecho de que un estándar de este último tipo subordinaría al Banco a las prioridades del Ejecutivo, y privaría de todo efecto útil (i) a la autonomía técnica y administrativa de que trata el artículo 371 Superior y (ii) a la obligación de representar

exclusivamente el interés de la Nación, que eventualmente podría no corresponder plenamente en la política económica general^{5 6}.

Bajo este entendimiento, la presidencia de la Junta Directiva a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público corresponde a un deber funcional de dicho funcionario, cuyo propósito es materializar la precitada coordinación de esta con la política económica general.

- (c) Por el contrario, la norma demandada 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. Así, le otorga al Ministro (y por extensión al Gobierno Nacional) un poder de veto respecto de las decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República que impide *de facto* a sus miembros ejercer el mandato de representar el interés de la Nación a través de las decisiones a las que contribuyen con su voto, como lo ordena el artículo 372 Superior.
- (d) En consecuencia, la ausencia deliberada del Ministro de Hacienda y Crédito Público a las sesiones de la Junta Directiva podría potencialmente 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

⁵ Sobre la clasificación de estándares regulatorios ver LÓPEZ-MURCIA, Daniel. *Inteligencia Regulatoria: Algunas herramientas para diseñar y analizar regulación*. Legis. 2022. En igual sentido BALDWIN, Robert, CAVE, Martin and LODGE, Martin. *Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press. 2012.

⁶ Este entendimiento encuentra pleno respaldo en la jurisprudencia constitucional. Al respecto, la Sentencia C-426 de 2020 señaló lo siguiente: “El artículo 1º de la Ley 1821 de 2016 impone como causal de retiro forzoso de las funciones públicas a quienes alcancen la edad de 70 años, incluyendo a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República. Esta disposición contradice los artículos 371 y 372 Superiores, en los cuales se consagra el régimen especial del Banco y, particularmente, el diseño institucional de su Junta Directiva, regulados en la Constitución con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines de la entidad bajo parámetros de autonomía y colaboración entre la Banca Central y los poderes Ejecutivo y Legislativo^{lxl}. Estos criterios se introdujeron en 1991 para superar el modelo intervencionista regulado en la Constitución de 1886^{lxl}. El Constituyente comprendió que la autonomía de la Banca Central respecto de los demás poderes públicos y órganos del Estado le permitirían cumplir sus funciones y el objetivo de garantizar el interés de la Nación con metas a largo plazo.

La Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente discutió sobre la autonomía del Banco de la República y determinó que esta es una garantía para salvaguardar las funciones y fines que debe cumplir, relacionadas con los problemas monetarios, cambiarios y bancarios. Se concluyó que se trataba de un órgano del Estado de naturaleza única que “debe actuar con una identidad propia, con un régimen legal y operativo distinto y autónomo, pues no de otra forma podría poner en práctica eficiente y oportunamente, las medidas monetarias que por ley está llamado a dictar y ejecutar”^l. En concordancia, la Corte ha reconocido que la Banca Central debe ejercer sus funciones bajo un amplio margen de libertad e independencia, sin injerencias de las ramas del poder público o de otros órganos del Estado, salvo las admisibles para asegurar la coordinación, y no está condicionada a las dinámicas electorales”

Gobierno Nacional en proximidad al término de su periodo (al cabo del cual podrían reemplazarlos).

- (e) Tal posibilidad no solo no está prevista en la Constitución Política, sino que priva de todo efecto útil la autonomía e independencia que, como se expuso en los literales (a) y (b) anteriores, corresponde por diseño constitucional al Banco de la República y a los miembros de su Junta Directiva individualmente considerados. Por lo tanto, contraría directamente la Constitución y debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

VI. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Por las razones expuestas en el acápite anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, solicito al Honorable Magistrado(a) Sustanciador(a) se sirva decretar la suspensión provisional de la norma demandada. Al respecto, me permito manifestar adicionalmente las siguientes razones de índole fáctico que resaltan la importancia de dicha suspensión:

- (a) El pasado 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 su desacuerdo con la decisión de sus miembros de subir la tasa de interés de política monetaria y anunció que no asistiría futuras sesiones por el mismo motivo⁷.
- (b) Lo anterior tiene como efecto necesario la paralización de una 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 1991⁸.
- (c) Desde el punto de vista puramente económico, la percepción de subordinación del funcionamiento del Banco de la República a la voluntad del Gobierno Nacional que da esta situación tiene el efecto de reducir la credibilidad de la institución, lo que puede derivar en que su capacidad de mantener la estabilidad de los precios en el largo plazo se vea mermada⁹. Esta capacidad es fundamental para, entre otros: (i) el mantenimiento de condiciones de inversión para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, (ii) la conservación del nivel de vida de la población (especialmente de la más vulnerable) y (iii) evitar la reducción del valor de la moneda

⁷ [Presidente Petro ratificó que el Gobierno se retira de la Junta del Banco de la República](#)

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-426 del 30 de septiembre de 2020. Exp. D-13466. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁹ JUNG, Alexander, ROMELLI, Davide and FARVAQUE, Etienne. Do central bank reforms lead to more monetary discipline? Working Paper Series No. 3049. European Central Bank. 2025.

(y por consiguiente del poder adquisitivo y los ahorros de las personas)¹⁰. Es probable que los efectos derivados de este golpe reputacional no se puedan retrotraer.

VII. ANEXOS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 1437 de 2011, me permito aportar las siguientes pruebas documentales:

1. Cédula de Ciudadanía
2. Copia del texto del Decreto 2520 de 1993, “Por el cual se adoptan los Estatutos del Banco de la República”, publicado en el Diario Oficial No. 41142 del 17 de diciembre de 1993.
3. Constancia de envío de la demanda y sus anexos a la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de Presidencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio Público.

VIII. NOTIFICACIONES

EL DEMANDANTE recibirá notificaciones de este asunto en la ciudad de Bogotá D.C. en la Carrera 30 #45-3 y al correo electrónico duseched@unal.edu.co.

LA DEMANDADA recibirá notificaciones a través de las siguientes direcciones físicas y electrónicas:

LA NACIÓN - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PRESIDENCIA:

Calle 7 No. 6-54, Bogotá D.C.

contacto@presidencia.gov.co

notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

LA NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:

Carrera 8 No. 6C- 38 , Bogotá D.C.

notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

Atentamente,



DANIEL FELIPE USECHE DAZA
C.C. N.º 1.000.377.893

¹⁰ [Econo-cimientos: ¿Por qué es tan importante controlar la inflación? | Banco de la República](#)