

# **La configuración constitucional del Banco Central de Venezuela**

**Rubén Martínez Dalmau**  
**Universidad de Valencia (España)**

SUMARIO: Introducción. I. Antecedentes. II. La constitucionalización del Banco Central de Venezuela. III. Objetivos, competencias y funciones. IV. Autonomía y organización. V. Funcionamiento y control. Conclusiones. Bibliografía.

## **Introducción\***

Por primera vez en la historia constitucional venezolana, la Carta Magna de 1999 se ocupa del Banco Central de Venezuela, y lo hace de forma detallada. Esta Constitución, resultado de los debates realizados en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente y del voto mayoritariamente afirmativo del pueblo venezolano en el referéndum del 15 de diciembre de 1999, sustituyó a la Constitución de 1961. Parca en la materia, la Constitución de 1961 regulaba un modelo económico flexible<sup>1</sup> en quince artículos, reunidos en un capítulo bajo el epígrafe “Derechos económicos”<sup>2</sup>. Frente a la anterior regulación, la disposiciones en materia económica que incorpora la Constitución de 1999 son, como afirma COMBELLAS, más avanzadas y ambiciosas<sup>3</sup>.

---

\* El autor desea agradecer al Dr. Roberto Viciano Pastor y a D. Lino Valencia i Montes, de la Universitat de València, sus sugerencias, que han servido para mejorar notablemente el texto del presente artículo.

<sup>1</sup> Como lo califica BREWER-CARÍAS (BREWER-CARÍAS, ALLAN R., *La Constitución y sus enmiendas*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991, págs. 62-63).

<sup>2</sup> Capítulo V del Título III, *De los deberes, derechos y garantías*, arts. 95-109, Constitución 1961.

<sup>3</sup> COMBELLAS, RICARDO, *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. McGrawHill, Caracas, 2001, pág. 219.

La Constitución de 1999 se ocupa minuciosamente tanto de los principios generales como de los pormenores del modelo económico que rige, a partir de su entrada en vigor, en Venezuela. Para ello destina, además de otras normas dispersas en el texto, los siete artículos que componen el capítulo dedicado a los derechos económicos<sup>4</sup> y, principalmente, los dos capítulos que conforman el Título VI, *Del sistema socioeconómico*, integrado por veintitrés artículos<sup>5</sup>, varios de ellos destinados a la configuración constitucional del Banco Central de Venezuela y a la coordinación macroeconómica entre esta institución, única formuladora y ejecutora de la política monetaria, y el Ejecutivo, competente en la política fiscal. Con la regulación de la banca central, la Constitución de 1999 reconoce la relevancia de la institución responsable de la política monetaria, y determina su imbricada situación en el complejo sistema de relaciones entre las llamadas administraciones independientes y el Estado.

El presente trabajo desea perfilar los aspectos más relevantes de la nueva configuración constitucional del Banco Central de Venezuela, fundamentándose en el análisis jurídico de la Constitución de 1999, e intenta aportar elementos al debate jurídico en aquellos aspectos particularmente complejos o confusos de la regulación constitucional de la banca central venezolana<sup>6</sup>.

## I. **Antecedentes**

La primera Ley del Banco Central de Venezuela fue aprobada por el Congreso Nacional el 13 de julio de 1939<sup>7</sup>. Con la creación del Banco Central, Venezuela se

---

<sup>4</sup> Capítulo VII del Título III, *De los derechos humanos y garantías, y de los deberes*, arts. 299-310 CRB.

<sup>5</sup> Arts. 299-321 CRB.

<sup>6</sup> En el momento de finalizar el presente trabajo, se encuentra en discusión en la Asamblea Nacional el *Proyecto de Ley de Banco Central de Venezuela*, norma a la que no se hará aquí referencia.

<sup>7</sup> La Ley fue promulgada por el General Eléazar López Contreras el 8 de septiembre de 1939 y publicada en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela* n° 19.974, de 8 de diciembre de 1939. Su título exacto fue *Ley de Banco Central*. Tanto el texto de esta Ley como el del resto

sumaba a los numerosos países —varios de ellos sudamericanos— que, debido a las necesidades que iban derivándose de las políticas monetarias que el Estado debía ejecutar, fundaron sus bancos centrales en las primeras décadas del siglo XX<sup>8</sup>. Como era común en los primeros bancos centrales, el Banco Central de Venezuela se perfiló como una sociedad anónima<sup>9</sup> de propiedad mixta, donde la mitad de las acciones estaban en manos del Gobierno y el resto se ofrecía a los accionistas particulares, a través de suscripción pública<sup>10</sup>. El Presidente del Banco Central de Venezuela era elegido por la Asamblea General de Accionistas, de una terna que le debía someter el Presidente de la República. Los ocho miembros que conformaban, con el Presidente, el Directorio del Banco Central de Venezuela, eran elegidos del siguiente modo: cuatro por el Ejecutivo Nacional, tres por la Asamblea General de Accionistas y uno por el Consejo Bancario Nacional<sup>11</sup>. El objeto del Banco Central de Venezuela, lógicamente menos desarrollado que el actual, consistía fundamentalmente en centralizar la emisión de billetes, regular la circulación monetaria, centralizar las reservas monetarias del país, vigilar el valor de la unidad monetaria, vigilar y regular el crédito e interés bancarios, y actuar como agente financiero del Gobierno Nacional en todas sus operaciones de crédito<sup>12</sup>.

La primera Ley de Banco Central fue objeto de una reforma poco relevante en 1943<sup>13</sup>. La Ley de Banco Central de 1960<sup>14</sup>, recién inaugurado el gobierno democrático tras la caída de Pérez Jiménez y con Rómulo Betancourt en la Presidencia de la República, mantenía la propiedad mixta del Banco Central de Venezuela. Además de cambiar la composición del Directorio, en cuya nueva estructura salieron

---

de leyes citadas, hasta la reforma de 1987, están publicadas en BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, *Compilación de leyes del Banco Central de Venezuela*. Caracas, 1990.

<sup>8</sup> En Sudamérica, antes de Venezuela se crearon los bancos centrales de Perú (1922), Colombia (1923), Uruguay (1924), Chile (1925), Ecuador (1927), Bolivia (1929), Argentina (1935) y Paraguay (1936), aunque, en este último caso, no obtendría su forma definitiva como banco central hasta 1944.

<sup>9</sup> Art. 1 Ley de Banco Central de 1939.

<sup>10</sup> Art. 6 Ley de Banco Central de 1939.

<sup>11</sup> Arts. 22-24 Ley de Banco Central de 1939.

<sup>12</sup> Art. 2 Ley de Banco Central de 1939.

<sup>13</sup> Aprobada por el Congreso Nacional el 10 de julio de 1943, publicada en *la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela* n° 21.149, de la misma fecha.

<sup>14</sup> Aprobada por el Congreso Nacional el 5 de diciembre de 1960, publicada en *la Gaceta Oficial de la República de Venezuela* de 18 de enero de 1961.

desfavorecidos los accionistas particulares<sup>15</sup>, otorgaba la posibilidad al Banco Central de conceder al Gobierno, dentro de los límites que la propia Ley expresaba, “préstamos destinados a cubrir deficiencias transitorias en la Caja de Tesorería Nacional”, los cuales debían ser cancelados a través de los pagos autorizados en la Ley de Presupuesto<sup>16</sup>.

En 1974, cuando la economía rentista petrolera estaba en pleno auge, se aprobó la Ley del Banco Central de Venezuela<sup>17</sup>, que derogó expresamente la Ley de 1960<sup>18</sup> y nacionalizó el Banco. La forma jurídica del Banco Central de Venezuela continuaba siendo la de *compañía anónima*, si bien pasaba a conformarse como *persona jurídica pública*<sup>19</sup> y el propietario, finalizado el periodo de transición para la venta de las acciones por parte de los suscriptores individuales<sup>20</sup>, sería exclusivamente el Estado. Por razón de su forma jurídica, el Banco mantenía la Asamblea General, si bien, cuando la institución fuera totalmente pública, con la única representación de su solo propietario, el Estado. Por otra parte, la Ley de 1974 reguló una compleja elección del Directorio donde participaban los entes con intereses sectoriales, las patronales y los sindicatos<sup>21</sup>. La ley fue modificada en tres ocasiones durante la década de los ochenta<sup>22</sup>,

---

<sup>15</sup> El Directorio, formado por el Presidente y seis Directores, era elegido de la siguiente manera: el Presidente, de la forma establecida en la ley anterior (*vid. supra*); tres de los directores eran elegidos por el Ejecutivo Nacional, uno por la Asamblea General de Accionistas, uno por la banca privada y uno por los sectores del Comercio y de la Producción. Arts. 20-22 Ley de Banco Central de 1960.

<sup>16</sup> Art. 42 Ley de Banco Central de 1960.

<sup>17</sup> Aprobada por el Decreto n° 507, de 30 de octubre de 1974, y publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n° 1.711 (ext.) de 30 de diciembre de 1974. El hecho de que fuese aprobada por Decreto del Ejecutivo —firmado por el Presidente de la República, Carlos Andrés Pérez— y no, como en los casos anteriores, por el Congreso Nacional, se debe a que fue fruto de una ley habilitante, por la cual el Legislativo delegaba en el Ejecutivo la sanción de determinadas leyes.

<sup>18</sup> Art. 109 Ley del Banco Central de Venezuela de 1974.

<sup>19</sup> Art. 1 Ley del Banco Central de Venezuela de 1974.

<sup>20</sup> La Ley concedía un plazo de dos años para que todas las personas, naturales o jurídicas, distintas de la República, titulares de acciones del Banco Central de Venezuela, las ofrecieran al Ministerio de Hacienda, que pagaría por ellas el promedio del valor de mercado en los seis meses anteriores al 30 de septiembre de 1974. Las acciones que no hubieran sido ofrecidas tras la finalización del periodo concedido serían expropiadas por el Estado.

<sup>21</sup> El Directorio del Banco Central estaría compuesto por un Presidente y siete Directores designados por el Presidente de la República, en el caso de los Directores de la siguiente

si bien las reformas fueron puntuales y no alteraron sustancialmente el contenido de la norma.

En 1992 se publicó una nueva Ley del Banco Central de Venezuela<sup>23</sup>, que si bien mantuvo la estructura y la mayoría del articulado de la Ley de 1974<sup>24</sup>, incorporó algunos cambios sustanciales. La Ley de 1992 terminó acertadamente con la configuración del Banco Central de Venezuela como compañía anónima, reminiscencia que se había mantenido desde su creación en 1939, y que era impropia de las nuevas competencias y

---

manera: cuatro de ellos escogidos entre los funcionarios de los Ministerios de Hacienda, Fomento, Agricultura y Cría y Minas e Hidrocarburos, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del Fondo de Inversiones de Venezuela, del Instituto de Comercio Exterior y de los bancos e institutos de crédito del Estado; un director escogido entre los presidentes de los bancos e institutos de crédito miembros del Consejo Bancario Nacional, con excepción de los bancos o institutos de crédito del Estado, de una terna sometida a consideración del Presidente de la República; un director escogido de una terna sometida a consideración del Presidente de la República por la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción; y un director escogido de una terna sometida a la consideración del Presidente de la República por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (Arts. 19 y 20 Ley del Banco Central de Venezuela de 1974).

<sup>22</sup> En 1983 (*Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n° 3.252 ext., de 12 de septiembre de 1983), 1984 (*Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n° 3.413 ext., de 18 de julio de 1984) y 1987 (*Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n° 3.998 ext., de 21 de agosto de 1987). Esta última modificaba la elección del Directorio en el sentido de que eran tres los directores elegidos “entre los funcionarios de mayor jerarquía de los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas de los sectores Económicos o Financieros del Estado”, se mantenía la representación sectorial, y se incluía un director “de la libre escogencia y remoción del Presidente de la República”. (Art. 5 Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, de 1987).

<sup>23</sup> Aprobada por el Congreso Nacional el 30 de noviembre de 1992, y publicada en *la Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n° 35.106, de 4 de diciembre de 1992. La Ley de 1992 no derogó expresamente la anterior, como en general habían hecho sus antecesoras, sino que se decidió por la recurrente derogación tácita, que facilita la inseguridad jurídica. De esta forma, el art. 120 de la Ley de 1992 señala que “se derogan todas las disposiciones de otras leyes que colidan con las normas de la presente Ley”, lo que deja en suspenso la posibilidad de que normas de la ley anterior, diferentes de la actual pero que no colidan con ésta, puedan resultar todavía vigentes.

<sup>24</sup> Al permanecer comunes en la mayoría de los aspectos, materialmente la Ley del Banco Central de Venezuela de 1992 significó una reforma de la sancionada en 1974, si bien más profunda que las reformas que habían modificado ésta durante la década de los ochenta. Formalmente, no obstante, se aprobó como una nueva ley.

características de la banca central. No obstante, el legislador de 1992 no quiso —o no supo— definir convenientemente la forma jurídica del Banco Central ni aplicar los cambios que conllevaba el abandono de los elementos propios de una empresa mercantil, una vez tomada la decisión de que dejase de constituirse como sociedad anónima.

Por una parte, se mantuvo la existencia de la Asamblea General, formada exclusivamente por los representantes de la República, estructura que determina la legislación mercantil para las compañías anónimas, y que, por lo tanto, había perdido su razón en la nueva configuración del Banco Central. En la práctica sirvió como método de rendición de cuentas al Ejecutivo, lo que cercernaría notablemente la autonomía que la Ley de 1992 hizo gala en otorgar al Banco Central de Venezuela. Se mantuvo asimismo la elección por parte de la Asamblea General de dos comisarios y sus suplentes “conforme a lo dispuesto en el Código de Comercio”<sup>25</sup>.

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley de 1992 definió al Banco Central de Venezuela como “persona jurídica pública de naturaleza única”. A todas luces se trataba de una definición insuficiente y defectuosa. La calificación de “naturaleza única”, que cuenta con su correspondiente en la legislación colombiana coetánea de la venezolana<sup>26</sup>, es en el mejor de los casos innecesaria —no aporta nada sustancial a la definición del Banco Central, por cuanto no existen normas que se apliquen a los entes “únicos”— y en el peor atenta contra la seguridad jurídica, ya que la laguna en el contenido de la expresión puede llevar al juez intérprete a defender, a través de la “naturaleza única”, un significado cuyo conocimiento previo no se ha dado<sup>27</sup>. Las

---

<sup>25</sup> Arts. 5 y 9 Ley del Banco Central de Venezuela de 1992.

<sup>26</sup> La Ley del Banco de la República de 29 de diciembre de 1992 (*Diario Oficial de la República de Colombia* n° 40.707, de 4 de enero de 1993), desarrollando los arts. 371 y 372 de la Constitución Política de Colombia de 1991, señala en su art. 1 que “el Banco de la República es una persona jurídica de derecho público (...), de naturaleza propia y especial (...)”. La misma expresión se reproduce en el art. 1 de los Estatutos del Banco de la República (*Diario Oficial de la República de Colombia* n° 41.142, de 17 de diciembre de 1993).

<sup>27</sup> En contra, cfr. ESCOBAR CH., JOSÉ BENJAMÍN, *Jurisprudencia del máximo tribunal de la Republica relacionada con el Banco Central de Venezuela (1940-1993)*, Tomo I (Comentarios introductorios). Banco Central de Venezuela, Caracas, 1994, págs. IV y 170. Para el autor, las condiciones que envuelven la regulación del Banco Central de Venezuela ya daban pie, incluso con anterioridad a la aprobación de la Ley de 1992, “a la determinación del Banco *como una persona pública de naturaleza única* que no tiene parangón entre las personas asociativas que integran la administración pública venezolana” (sic) (*idem*). El autor afirma que “esta tesis la

conclusiones a las que ha llegado la doctrina sobre la “naturaleza única” del Banco Central de Venezuela no ofrecen respuesta satisfactoria a dicho conflicto<sup>28</sup>.

La Ley del Banco Central de Venezuela eliminó la conformación sectorial del Directorio del Banco Central. Aumentó la libertad de elección de los miembros del Directorio, por cuanto éste quedaba formado por el Presidente y seis directores designados por el Presidente de la República, con la autorización del Senado, emitida por el voto de las dos terceras partes de sus miembros<sup>29</sup>. La eliminación de la representación sectorial del órgano de gobierno del Banco Central supuso un importante avance en la autonomía de la institución. Los representantes sectoriales entraron a formar parte de un órgano de consulta, el Consejo Asesor del Banco Central de Venezuela<sup>30</sup>, que en la práctica no tuvo mucho éxito.

### **La constitucionalización del Banco Central de Venezuela**

La preocupación por la incorporación al texto constitucional del Banco Central de Venezuela estuvo presente desde los primeros trabajos de la Comisión de lo

---

propuse y fue aceptada para ser incluida en el Proyecto de Ley Orgánica del Banco Central de Venezuela” (*ibidem*, nota 288, pág. 367), que más tarde daría forma a la Ley del Banco Central de Venezuela de 1992.

<sup>28</sup> La “naturaleza única” del Banco Central de Venezuela significa para LARES que “el Banco Central no es actualmente una empresa del Estado, como lo fue durante muchos años, ni es tampoco un instituto autónomo, ni un organismo de desarrollo económico y social. Es, por lo tanto, una entidad jurídica pública de naturaleza singular, que no encuadra en ninguna de las figuras creadas por el derecho venezolano para la definición de los entes públicos” (LARES MARTÍNEZ, ELOY, *Manual de Derecho Administrativo*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997 (11ª ed.), pág. 671).

<sup>29</sup> Art. 10 y 11 Ley del Banco Central de Venezuela de 1992.

<sup>30</sup> Formado por cinco asesores escogidos, a través de un complejo proceso, de entre el propio Banco Central de Venezuela, los bancos e instituciones financieras miembros del Consejo Bancario Nacional, la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción, el Consejo de Economía Nacional, y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (art. 23 Ley del Banco Central de Venezuela de 1992).

Económico y Social de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>31</sup>, que agregó la propuesta de articulado en el Anteproyecto de Constitución. El hecho de que la comisión encargada del modelo constitucional de banca central fuera la misma bajo cuya responsabilidad estribaba la propuesta de régimen socioeconómico, ayudó notablemente a la integración del Banco Central de Venezuela en la estructura y características del sistema económico diseñado por la Comisión de lo Económico y Social que, en términos de su Presidente, no aceptó “ninguna de las visiones extremas, ni estatismo a ultranza, ni tampoco el neoliberalismo a ultranza. Se buscó un punto intermedio entre el mercado y el Estado”<sup>32</sup>.

En el intermedio que tuvo lugar entre la aprobación del Anteproyecto de Constitución y la discusión en Plenario de la propuesta referente al Banco Central de

---

<sup>31</sup> Elegida por el pueblo venezolano en la cita a las urnas del 25 de julio de 1999, previo voto mayoritariamente afirmativo del electorado en el referéndum de 25 de abril, por el cual se decidió convocar la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>32</sup> Palabras de Alfredo Peña ante la Asamblea Nacional Constituyente, durante la presentación del trabajo sobre el sistema socioeconómico que iba a comenzar a someterse a discusión en el Plenario de la Asamblea. La afirmación la realizó el Presidente de la Comisión de lo Económico y Social rechazando la propuesta que había recibido por escrito la Comisión, proveniente del propio Banco Central de Venezuela, “en la cual proponía que esta Comisión declarara la economía de mercado”. (*Gaceta Constituyente* de 7 de noviembre de 1999, pág. 2). Para COMBELLAS, “la Constitución económica venezolana se enmarca, al igual que la de 1961, dentro del modelo de economía mixta, es decir, promueve la libertad económica y la iniciativa privada empresarial, conjuntamente con sanos principios de intervencionismo estatal, tal como se expresa en la promoción conjunta del desarrollo armónico de la economía nacional” (COMBELLAS, *cit.* pág. 219). Para BADELL, no obstante, la Constitución de 1999 es estatista “porque establece mecanismos de intervención del Estado en la economía que menoscaban el principio de libertad económica que ella misma consagra”. (BADELL MADRID, RAFAEL, “Consideraciones acerca de las normas constitucionales en materia económica”, en CASAL, JESÚS MARÍA, y CHACÓN HANSON, ALMA (coords.), *El nuevo derecho constitucional venezolano*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2000, págs. 280-281). De opinión diferente es RONDÓN DE SANSÓ, quien señala que la Constitución apuesta por una búsqueda de equilibrios entre las grandes corrientes económicas existentes en el mundo actual, la economía dirigida y la economía de mercado. La ubicación de la planificación enunciada en la Constitución de 1999 “no es posible en alguna de las dos tesis tradicionales, sino que se trata indudablemente de una Tercera Vía, de la búsqueda de un nuevo método para enfrentar y resolver los problemas fundamentales de la economía”. (RONDÓN DE SANSÓ, HILDEGARD, *Ad imis fundamentis. Análisis de la Constitución venezolana de 1999. Parte orgánica y sistemas*. Ex Libris, Caracas, 2000, págs. 237-239).

Venezuela, el texto presentado se integró y mejoró notablemente<sup>33</sup>. La referencia directa a la organización del Banco Central de Venezuela pasó, en su versión definitiva, a formar parte del proyecto de Constitución que se presentó ante el pueblo venezolano, y que éste aprobó en el referéndum del 15 de diciembre de 1999.

Como se ha indicado, por primera vez en la historia constitucional venezolana el Banco Central de Venezuela aparece regulado en la Carta Magna de 1999, y se convierte, por ello, en órgano *constitucionalizado*. Esta preocupación de la nueva Constitución por incorporar al órgano responsable de la banca central responde a las últimas tendencias del derecho constitucional que, asumiendo la importancia de incluir en su parte orgánica al ente responsable de la política monetaria, tiende a incluir en las constituciones de los Estados algunas regulaciones sobre el banco central correspondiente<sup>34</sup>.

La citada constitucionalización implica, principalmente, dos efectos de forma directa: por una parte, dota a la institución de la categoría de *órgano de relevancia constitucional*. La doctrina ha diferenciado entre *órganos constitucionales* y *órganos*

---

<sup>33</sup> Según el Presidente de la Comisión de lo Económico y Social, para la elaboración de la propuesta de articulado se tuvo en cuenta el parecer de varios constituyentes, el Ministerio de Finanzas, el Banco Central de Venezuela, economistas independientes y organizaciones de la sociedad civil. (*Gaceta Constituyente* de 7 de noviembre de 1999, pág. 2). Por su parte, en el Dictamen sobre el Anteproyecto de Constitución que realizó el Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS) de Valencia (España), y que recogió las propuestas de más de veinte profesores de varias universidades españolas, se sugería principalmente, además de la mejora en la redacción, la inclusión de la posibilidad de remover a las autoridades del Banco Central con el objeto de que la ley no pudiera blindar la permanencia en los cargos; el mantenimiento de la participación de la Asamblea Nacional en la ratificación de las autoridades del Banco Central, así como de la supervisión de la Contraloría General de la República; y la inclusión explícita del “apoyo” a las políticas del Gobierno. (CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES-CEPS, *Dictamen sobre el Proyecto de Constitución de la República de Venezuela*. Valencia, noviembre de 1999, págs. 110-111, disponible en internet en abril de 2001, <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/ceps/dictamen.asp>). Todos estos aspectos fueron incorporados a la versión definitiva del articulado sobre el Banco Central de Venezuela, si bien la última propuesta en la forma de “coordinación con la política económica general”.

<sup>34</sup> En Sudamérica, la constitucionalización de la banca central ha tenido ya lugar en Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

*de relevancia constitucional*: en ambos casos, como señala LÓPEZ GUERRA<sup>35</sup>, se prevé su existencia en la Constitución y son, por tanto, insuprimibles por el legislador. Respecto a los órganos constitucionales, al ser esenciales a la propia configuración del Estado, la Constitución se ocupa asimismo de su composición, procedimiento y funciones principales. Los órganos de relevancia constitucional, si bien no son consustanciales a la forma de gobierno, coadyuvan de manera importante al cumplimiento de los objetivos del Estado. Esta función, en referencia al Banco Central de Venezuela, viene reconocida en el propio estatuto constitucional del órgano<sup>36</sup>.

Por ello, aun cuando el Banco Central de Venezuela goza de una dilatada existencia, de acuerdo con los parámetros de organización de la Constitución de 1961 nada hubiera impedido la supresión de este órgano como responsable último de la política monetaria en el Estado, o haber alterado notablemente sus características, si esa hubiera sido la voluntad del legislador. A pesar de que cuando fue promulgada la Constitución de 1961 el Banco Central de Venezuela contaba con más de veinte años realizando funciones de banca central, el texto constitucional, como por otra parte era habitual en derecho comparado<sup>37</sup>, únicamente hacía referencia en esta sede a la existencia de dos competencias del Poder Nacional: el sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera<sup>38</sup>, y la legislación de bancos y demás instituciones de crédito<sup>39</sup>. Ninguna de ellas requería de forma necesaria la presencia de un banco central. De hecho, como se ha dicho, importantes cambios en la configuración legal de la institución tuvieron lugar durante mucho tiempo después de la aprobación de la Constitución de 1961.

Por otra parte, la constitucionalización de Banco Central de Venezuela tal como tiene lugar en la Carta Magna de 1999 no sólo implica la necesidad de la existencia del

---

<sup>35</sup> LÓPEZ GUERRA, LUIS, *Introducción al Derecho Constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, págs. 70-71.

<sup>36</sup> Vid. *infra*.

<sup>37</sup> Como señala BADELL, no puede calificarse como una omisión del constituyente de 1961 la falta de un desarrollo más acabado del régimen monetario, pues no fue hasta época bien reciente que esta cuestión comenzó a interesar a los foros constitucionales (BADELL, *cit.* pág. 259).

<sup>38</sup> Art. 136.7 Constitución 1961.

<sup>39</sup> Art. 136.24 Constitución 1961. Debe tenerse en cuenta, además, que el Banco Central de Venezuela, por la naturaleza de sus funciones y su organización como banca central, no puede considerarse como una institución de crédito al uso, ni siquiera dentro de la banca pública comercial.

órgano, sino la regulación de una parte de su estructura y funciones que la ley no podrá obviar y, en todo caso, deberá desarrollar dentro del principio de jerarquía normativa. La formación del Directorio, las competencias del Banco Central, el control, son algunas de las características que la Constitución determina para la nueva configuración del Banco Central de Venezuela. El desarrollo por parte de la ley de esta regulación básica y esencial que confiere la Constitución debe realizarse con el respeto absoluto a las normas del máximo rango dentro del ordenamiento jurídico venezolano. Esta ley, de acuerdo con la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución, debe fijar obligatoriamente los siguientes aspectos, entre otros que se comentarán posteriormente: el alcance de las funciones y forma de organización del Banco Central; el funcionamiento, periodo, forma de elección, remoción, régimen de incompatibilidades y requisitos para la designación del Presidente y Directorio del Banco Central; y las reglas contables para la constitución de sus reservas y el destino de sus utilidades.

La Constitución de 1999 señala que es competencia del Poder Público Nacional la regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero, del mercado de capitales, así como la emisión y acuñación de moneda<sup>40</sup>. La ejecución de estas competencias corresponden, en su mayor parte, al Banco Central de Venezuela, a cuya regulación la Constitución consagra, principalmente, la sección tercera (*Del sistema monetario nacional*) del capítulo II (*Del régimen fiscal y monetario*) del Título VI (*Del sistema socioeconómico*)<sup>41</sup>.

### **Objetivos, competencias y funciones**

El objetivo principal que la Constitución de 1999 consagra para el Banco Central de Venezuela es el logro de la estabilidad de precios con el fin de preservar el valor

---

<sup>40</sup> Art. 156.11 CRB.

<sup>41</sup> Asimismo, la Constitución se ocupa del Banco Central de Venezuela en el art. 320 —sobre la coordinación macroeconómica—, y en las disposiciones transitorias cuarta, ap. 8 —sobre la Ley del Banco Central de Venezuela— y decimoséptima —sobre la transición en la emisión de los billetes a la denominación “República Bolivariana de Venezuela”.

interno y externo de la moneda<sup>42</sup>. El hecho de que la Constitución determine la existencia de un “objetivo fundamental” significa que existen otros objetivos generales, a cuyo logro el Banco Central de Venezuela debe coadyuvar en el ejercicio de sus competencias. Estos son los fines esenciales del Estado —según el artículo 3 CRB se trata de la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución— y, en particular, los fines del régimen socioeconómico —citados en el artículo 299 CRB: asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad—. Debe hacerse notar que la existencia de varios objetivos, además del *fundamental*, propio de la naturaleza y función del Banco Central de Venezuela y de su inserción entre los órganos del Estado, no puede verse mermada por la literalidad de la Exposición de Motivos, cuando habla de “un objetivo único y exclusivo”. La expresión sólo puede entenderse referida al objetivo principal, en el sentido indicado en la cita anterior.<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Art. 318 CRB. El artículo, textualmente, señala que “el objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria”. Lógicamente, debe entenderse la estabilidad de precios para la preservación del valor de la moneda como un objetivo, el fundamental de la institución, por cuanto el artículo habla en todo caso de “el objetivo”, en singular. Es este el sentido de la Exposición de Motivos cuando señala que el Banco Central de Venezuela debe “alcanzar un objetivo único y exclusivo. Éste se precisa como el de estabilizar el nivel de precios para preservar el valor de la moneda”. Por otra parte, el art. 318 indica que la unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el bolívar. Esta aseveración, con la regulación de las competencias monetarias del Banco Central, que debe ejercer de forma “exclusiva y obligatoria” según el mismo artículo, supondría la inconstitucionalidad de cualquier decisión de *dolarización* de la economía, fenómeno que ha acontecido en países del entorno geopolítico de Venezuela, como Ecuador. La única excepción posible al cambio del bolívar por una unidad monetaria diferente la prevé el propio artículo, cuando señala que “en caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República”. La norma está en consonancia con el espíritu de integración de se deriva de la Constitución de 1999, desde el mismo Preámbulo. Vid. *infra*.

<sup>43</sup> El art. 299 CRB continúa: “El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y

Por otra parte, más directamente, a través de la coordinación macroeconómica entre el Banco Central de Venezuela y el Ejecutivo, debe cumplirse la labor del Estado señalada en el artículo 320 CRB: promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social. A estos fines son los que se refiere el propio artículo 318 CRB cuando determina que el Banco Central de Venezuela debe ejercer sus funciones en coordinación con la política económica general, “para alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación”. Todos los medios y los recursos que el Estado, por mandato constitucional, pone en manos del Banco Central de Venezuela están destinados a cumplir con estas metas.

De acuerdo con la Constitución, las competencias monetarias del Poder Nacional deben ejercerse de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela<sup>44</sup>. El artículo se refiere, como se ha dicho, a las competencias monetarias citadas en el numeral 11 del artículo 156 CRB: la regulación del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales, además de la emisión y acuñación de moneda, competencias que deben ser ejercidas teniendo en cuenta aspectos particulares que la Constitución regule<sup>45</sup>. La *exclusividad* en el ejercicio de las competencias supone la prohibición de la delegación, propia o por parte de terceros, a través de la ley o de cualquier otro mecanismo, de las competencias del Banco Central de Venezuela a un órgano diferente; por su parte, la *obligación* del ejercicio implica la imposibilidad de dejación o inhibición en sus competencias por parte del Banco Central de Venezuela, a instancia propia o de terceros, a través de la ley o de otro mecanismo. Sólo el Banco Central puede realizar las competencias monetarias del Poder Nacional, y las debe ejercer de forma indispensable. La Constitución determina un núcleo de funciones al respecto, de las que se puede referir la citada *exclusividad* y *obligación* en su ejercicio.

En efecto, el artículo 318 CRB señala algunas funciones que el Banco Central de Venezuela debe ejercer, dentro de las competencias que le han sido conferidas:

---

equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”.

<sup>44</sup> Art. 318 CRB.

<sup>45</sup> En concreto, al indicar el art. 318 que corresponde al Banco Central de Venezuela “participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria”, la Constitución reconoce la participación del Ejecutivo en la formulación de las políticas cambiarias.

formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés y administrar las reservas internacionales. No se trata de un *numerus clausus* de funciones, por cuanto el citado artículo remite a la ley la posibilidad de establecer otras. No obstante, el mandato constitucional determina en esta sede un listado mínimo de funciones, aquellas que el Banco Central de Venezuela no puede dejar de realizar, ni pueden ser realizadas por otros organismos. Por otra parte, la ley cuenta con una limitación importante a la hora de aumentar el catálogo de funciones del Banco Central de Venezuela: no puede conceder a esta institución la función de supervisión bancaria —que, por otra parte, es común en la regulación de la banca central en derecho comparado—, por cuanto la propia Constitución nombra en algunas ocasiones a un “organismo público de supervisión bancaria”<sup>46</sup>, que debe ser diferente del Banco Central de Venezuela por cuanto participa en los mecanismos de control de éste, de acuerdo con el art. 319 CRB.

### **Autonomía y organización**

La configuración constitucional del Banco Central de Venezuela garantiza la autonomía de la institución. A la expresa mención de la autonomía en el artículo 318 (“El Banco Central de Venezuela es persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia”) se suma la no subordinación, en el ejercicio de sus funciones, del Banco Central a “directivas del Ejecutivo”, y la prohibición de que convalide o financie políticas fiscales deficitarias (artículo 320 CRB); la previsión de un régimen de incompatibilidades aplicable a las autoridades del Banco Central, que la ley debe desarrollar; y la mención en el texto constitucional del explícito deber del Presidente y directores del Banco Central de Venezuela de representar exclusivamente el interés de la nación (Disposición Transitoria cuarta).

---

<sup>46</sup> No hay dudas respecto a que esta alusión al organismo público de supervisión bancaria haga referencia directa a la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras u organismo que la sustituya, pues los debates constituyentes al respecto giraron en torno a esta institución (cfr., v. gr., *Gaceta Constituyente* de 8 de noviembre de 1999, pág. 23).

La consagración de la autonomía del Banco Central de Venezuela en la Constitución de 1999 supone un importante avance en la legislación venezolana<sup>47</sup>. El artículo 22 de la Ley del Banco Central de Venezuela de 1992 determina que el Directorio del Banco Central de Venezuela tiene autonomía en lo concerniente al ejercicio de sus atribuciones, a la definición de las políticas de la institución y a la ejecución de sus operaciones, “en función de los cometidos que le asigne esta Ley”. Algunos autores quisieron ver en esta sede la legalización de la autonomía del Banco Central de Venezuela<sup>48</sup>, cuando la disposición se refería exclusivamente —y de una forma vaga e inconcreta— a algunas funciones de su Directorio. Con todo, la disposición era de rango legal, y podría haber sido modificada con posterioridad por una norma de igual o superior rango. Con la inclusión de la autonomía en la Constitución de 1999, como ocurre con la organización y objetivos del Banco Central de Venezuela, se dota a esta cualidad de la máxima protección en el sistema de normas del Estado.

En Venezuela, algunas voces han abogado por la *independencia* del Banco Central, afirmando que la Constitución de 1999 deja las puertas abiertas a la “minimización” de la autonomía de la institución<sup>49</sup>. El propio Banco Central de Venezuela, cuando conoció la propuesta del Anteproyecto de Constitución en noviembre de 1999, publicó en varios periódicos de gran difusión una alerta sobre el peligro de que la nueva Constitución acabara con su autonomía. Algunos constituyentes, durante el debate en la Asamblea Nacional Constituyente, criticaron severamente la iniciativa del Banco Central de Venezuela<sup>50</sup>, donde se partía de la idea de que la función del Banco Central de Venezuela era meramente técnica, y la supuesta neutralidad que se desprendería de la consagración de la independencia del Banco Central quedaría empañada por los elementos de control y legitimidad que incorporaría

---

<sup>47</sup> A las puertas de la aprobación de la Constitución de 1999, JUNGUITO escribió que el marco jurídico de los bancos centrales “es mucho más sólido cuando se incorpora dentro de la Constitución de un país, en contraposición a que la autonomía se otorgue simplemente por medio de una ley, como es el caso de Venezuela”. (JUNGUITO, ROBERTO, “La banca central y el derecho constitucional”. *Foros* n° 4, 1999, pág. 59).

<sup>48</sup> V. gr., LARES, *cit.* págs. 675-676. Por otra parte, en la común confusión entre autonomía e independencia, el autor señala que “fuera de las situaciones excepcionales previstas en la ley, el Banco Central disfruta de independencia frente al Gobierno Nacional”.

<sup>49</sup> BREWER-CARIÁS, ALLAN, R., *La Constitución de 1999*. Arte, Caracas, 2000, pág. 220.

<sup>50</sup> Así, los Constituyentes Freddy Gutiérrez, Froilán Barrios y Alfredo Peña. *Gaceta Constituyente* de 8 de noviembre de 1999, págs. 20 y 21.

la Constitución de 1999. Este es el fundamento de la crítica que realiza BREWER-CARÍAS a la configuración del Banco Central de Venezuela en la Constitución de 1999, cuando afirma que la autonomía de la institución “se encuentra limitada por las regulaciones que la propia Constitución establece con la previsión de responsabilidades y de normas de control; y además, por la remisión a la Ley, a tal punto que puede neutralizarse completamente, politizándose la gestión de la institución”<sup>51</sup>. Esta supuesta neutralidad de la técnica también fue duramente criticada por los constituyentes<sup>52</sup>.

Lo cierto es que, como parte del Estado, un banco central no debería configurarse como un órgano independiente. En primer lugar, porque el mito de la *técnica neutra* en el ámbito de funcionamiento de la banca central se ha manifestado como absolutamente falso. GARCÍA-PELAYO no podía ser más claro al respecto: “Para que el Estado cumpla sus funciones en el campo económico se precisa, desde luego, que opere con arreglo a criterios técnicos; pero, de un lado, la decisión sobre los fines (...) cae más allá de la racionalidad técnica y, de otro, es ingenuo suponer que en la mayoría de los casos el instrumentario técnico esté en condiciones de proporcionar la única, mejor y, por tanto, indiscutida vía posible. Lo cierto es que las políticas económicas favorecen a unos intereses y lesionan a otros y que (...) en la mayoría de los casos, los costos de las soluciones dadas se reparten desigualmente entre los distintos grupos o estratos de la población”<sup>53</sup>.

En segundo lugar, no puede concebirse la existencia de órgano *independiente* — en el estricto significado del término— en un Estado democrático. La democracia, como

---

<sup>51</sup> BREWER-CARÍAS, *cit.* págs. 220-221.

<sup>52</sup> El Constituyente Froilán Barrios declaró que “no existe técnica neutra. La técnica está perfectamente subordinada a los elementos generales de política y si algo ha ocurrido en los últimos veinte años en el Banco Central de Venezuela, es que esa técnica estuvo subordinada a dos elementos importantes. Uno, a las políticas generales que fijaron Acción Democrática y Copei, como partidos políticos, y en segundo término, al sistema bancario privado nacional”. El Constituyente Froilán Barrios, por su parte, afirmó que “se plantea, en pocas palabras, que los bancos centrales tengan una autonomía absoluta frente a los gobiernos nacionales, porque precisamente es la vía como se cede ante la presión internacional y se cede ante la presión de la Reserva Federal norteamericana, y de esta manera nosotros, con una autonomía del Banco Central, pudiéramos decir quién lo controla”. (*Gaceta Constituyente* de 8 de noviembre de 1999, pág. 20).

<sup>53</sup> GARCÍA-PELAYO, MANUEL, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza, Madrid, 1990, pág. 74.

ha afirmado ARAGÓN<sup>54</sup>, es un principio jurídico; su inclusión en el contenido de la Constitución obliga a dotar a la democracia de un significado jurídico. Por lo tanto, el principio democrático, como principio general del ordenamiento, es Derecho positivo, como lo es todo precepto constitucional. Y el control de las instituciones es, como se ha defendido en la doctrina<sup>55</sup>, consustancial al propio concepto de Estado constitucional y, en similar orden, de Estado Social y Democrático de Derecho<sup>56</sup>. Por el respeto al principio democrático, una Constitución de un Estado democrático no podría garantizar la independencia de un banco central sino, en todo caso, si esa es la voluntad del pueblo, su autonomía.

En el caso que nos ocupa, la *autonomía* del Banco Central de Venezuela, por todo lo dicho, no puede confundirse con la *independencia* de esta institución. La defensa del término *independencia* aplicado a los bancos centrales supone un desconocimiento —real o intencionado— del funcionamiento del sistema financiero, quizás soportado, como señala SIMÕES PATRÍCIO, en la errónea traducción del término inglés *independence* a las lenguas latinas<sup>57</sup>.

No sólo ninguna institución pública debe ser independiente del Estado en una nación democrática, sino que la configuración constitucional del Banco Central de Venezuela cuestiona decisivamente cualquier defensa de la independencia del Banco Central de Venezuela, principalmente por dos motivos: los elementos de control político, por parte de la Asamblea Nacional, del Banco Central, que la Constitución incorpora (artículo 319 CRB); y la coordinación a la que obliga la Constitución entre el Banco Central de Venezuela y el Gobierno, con el fin de armonizar la política fiscal y la monetaria (artículo 320 CRB). Tanto el control político sobre las acciones del Banco Central de Venezuela, como la coordinación macroeconómica necesaria entre esta

---

<sup>54</sup> ARAGÓN REYES, MANUEL, *Constitución y Democracia*. Tecnos, Madrid, 1989, págs. 98 y 99.

<sup>55</sup> Cfr. MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, “Control, legitimidad democrática y autonomía del Banco Central Europeo”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 30/31, invierno/primavera 2000, pág. 73.

<sup>56</sup> Como define al Estado la Constitución de 1999 en su artículo 2. Como señala ARAGÓN —refiriéndose a la misma expresión en el art. 1 de la Constitución Española de 1978—, se trata de un enunciado constitucionalmente formalizado, lo que significa que no sólo tiene relevancia para el Derecho, sino que es Derecho positivo, como lo es todo precepto constitucional (ARAGÓN, *cit.* pág. 99).

<sup>57</sup> SIMÕES PATRÍCIO, JOSÉ, “Autonomía de los bancos centrales: perspectiva de derecho comparado”. *Revista de derecho bancario y bursátil* n° 69, enero-marzo 1998, pág. 12.

institución y el Ejecutivo, son claras razones indicativas de que el Banco Central no se configura en la Constitución como un órgano independiente.

No obstante, la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 utiliza el término “independiente” respecto a esta institución: “la autonomía del Banco Central implica que la autoridad monetaria debe ser independiente del Gobierno (...)”. La mayor laxitud que se permite en la redacción de las exposiciones de motivos, así como el hecho de que en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 se esté dotando de contenido a la autonomía del Banco Central, justifica que se utilice, en este caso, el término *independencia* como síntesis de la prohibición constitucional de que el Banco Central esté subordinado al Ejecutivo, y no en otro sentido. Con todo, una concepción amplia del término “independiente” utilizado por la Exposición de Motivos que fuera más allá de este significado, produciría una colisión entre la Exposición de Motivos y el contenido dispositivo de la Constitución, en cuyo caso prevalecería el texto normativo constitucional, esto es, la *autonomía* del Banco Central de Venezuela frente a la *independencia* que señala la Exposición de Motivos<sup>58</sup>.

La Disposición Transitoria cuarta establece algunas indicaciones sobre cómo debe configurarse la *organización* del Banco Central de Venezuela, delegando en la ley el desarrollo de dichos preceptos. La norma mantiene el órgano de gobierno clásico de la institución, formado por un Presidente y varios directores, cuyo número debe establecer la ley. Al efecto, la Constitución, velando por la capacidad y adecuación de

---

<sup>58</sup> Las exposiciones de motivos son un sólido criterio de interpretación legal, pero no el único. De su texto no pueden extraerse normas —supuestos de hecho con las respectivas consecuencias jurídicas— por cuanto no forman parte del texto dispositivo de la ley. En este caso, no se trata del hecho de que no hayan pasado por el tamiz de la voluntad popular a través del referéndum, como sí ocurrió con el texto dispositivo de la Constitución, por cuanto, en caso de haber sido votada, no hubiera cambiado su naturaleza de Exposición de Motivos. Cfr. TAJADURA TEJADA, JAVIER, “Exposiciones de motivos y preámbulos”. *Revista de las Cortes Generales* n° 44, 1998, págs. 141-153. Es más, en la doctrina se ha defendido incluso su supresión del texto definitivo de la norma, pues las exposiciones de motivos presentan graves inconvenientes cuando se publican con la ley correspondiente, debido, entre otras razones, a la ausencia en las exposiciones de motivos de carácter normativo, a su superfluo aporte interpretativo y al inadecuado uso didáctico, divulgador o propagandístico. (SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO, “Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación”. *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 33, septiembre-diciembre 1991, págs. 47-64). Por otro lado, durante los debates constituyentes siempre se trató de la *autonomía* del Banco Central de Venezuela, y nunca de su *independencia*, expresión que, en este sentido, no se utiliza ni una sola vez.

las personas que ocupen el cargo, obliga a que la elección de las autoridades del Banco Central tenga lugar a través de un procedimiento público de evaluación de los méritos y credenciales de los candidatos al órgano de gobierno.

En la elección de estos cargos intervienen el Ejecutivo y el Parlamento. La Constitución garantiza al Gobierno la designación del Presidente y la mitad de los directores del Banco Central<sup>59</sup>. El hecho de que la Constitución señale que el Legislativo debe participar en la “designación y ratificación de estas autoridades” parece apuntar a que el resto del Directorio está designado y ratificado por la Asamblea Nacional, así como que a ésta le corresponde la ratificación de los candidatos propuestos por el Ejecutivo, y ofrece de esta manera al Parlamento un estrecho pero relevante margen de maniobra en la selección definitiva de los cargos.

Con independencia del análisis que se pueda realizar de la organización del Banco Central de Venezuela en la Constitución de 1999, debe hacerse notar que fue desafortunada la inclusión de estos importantes detalles en una disposición transitoria, cuando su lugar correcto, por el contenido material de las normas aplicable en todo caso, debía haber sido el articulado principal del texto constitucional. La inclusión de contenidos válidos en todo momento, mientras la Constitución esté en vigor, en una disposición transitoria —y el caso de la previsión que realiza la Constitución sobre la Ley del Banco Central de Venezuela en la Disposición Transitoria cuarta no es el único—, abre las puertas a la duda acerca de la posibilidad de que, una vez aprobada la Ley que solicita la disposición transitoria en los términos por ésta indicada, pueda modificarse posteriormente en términos diferentes. Esto, en caso de producirse, se situaría en contra de la voluntad de la Carta Magna y constituiría fraude de ley. No obstante, una correcta técnica legislativa aplicada al caso hubiera evitado las dudas expuestas.

---

<sup>59</sup> En el caso, como el que preveía la Ley del Banco Central de Venezuela de 1992 y sus antecesoras, de que un ministro forme parte del Directorio del Banco Central, éste debería figurar entre los que son designados por el Ejecutivo. Por otra parte, la Constitución no incorpora el periodo de mandato de las autoridades del Banco Central, delegando el establecimiento de este importante periodo a la ley. En aras de fortalecer la autonomía del Banco Central, hubiera sido preferible la constitucionalización de un periodo largo de mandato para los miembros del Directorio, con el mantenimiento de la posibilidad de remoción en los casos legalmente instituidos.

## Funcionamiento y control

La Constitución inaugura un procedimiento, que denomina *coordinación macroeconómica*<sup>60</sup>, a través del cual el Ejecutivo y el Banco Central deben coordinar las políticas en el ámbito de sus respectivas competencias para conseguir la promoción y defensa de la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social. La coordinación macroeconómica —en opinión de COMBELLAS, una de las secciones más originales de la Constitución<sup>61</sup>— implica la armonización de la política fiscal, a cargo del Gobierno, con la política monetaria, responsabilidad del Banco Central. Como se ha comentado, el articulado incorpora una cláusula de defensa de la autonomía del Banco Central, al establecer expresamente que en el ejercicio de sus funciones no estará subordinado a las directivas del Poder Ejecutivo<sup>62</sup>, y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales.

La coordinación macroeconómica debe contar con su plasmación en un *acuerdo anual de políticas*, “en el cual se establecerán los objetivos fiscales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a la política fiscal, cambiaria y monetaria; así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales”<sup>63</sup>. Asimismo, debe incluir los resultados esperados y las acciones dirigidas a lograrlos, que deben aplicar ambas instituciones.

Los firmantes del documento resultado de la coordinación macroeconómica son el Presidente del Banco Central de Venezuela y el Ministro de Finanzas, y el acuerdo debe “divulgarse” en el momento de aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional<sup>64</sup>. Las dos instituciones participantes deben responsabilizarse de que “las

---

<sup>60</sup> Sección cuarta del Título VI, arts. 320 y 321.

<sup>61</sup> COMBELLAS, *cit.* pág. 217.

<sup>62</sup> La garantía de autonomía que incorpora el art. 318 se refiere a todos los actores, públicos o privados, y no sólo al Poder Ejecutivo. La referencia expresa al Gobierno en el art. 320 guarda relación con el ámbito reducido de relaciones de las que trata el artículo, que tienen lugar en exclusiva entre el Ejecutivo y el Banco Central.

<sup>63</sup> Art. 320 CRB.

<sup>64</sup> Se refiere el artículo al presupuesto del Estado, citado en el art. 313 CRB, donde debe incluirse el presupuesto del Banco Central de Venezuela, con aquellas cautelas que la ley correspondiente estime necesarias.

acciones de política sean consistentes con sus objetivos”. La Constitución delega en la ley las características del acuerdo anual de políticas, así como los mecanismos de rendición de cuentas<sup>65</sup>. Por lo tanto, debe existir una rendición de cuentas que, aunque la Constitución nada dice al respecto, deberá ser conjunta —con la participación de las dos instituciones responsables del acuerdo—, limitada a las competencias del acuerdo anual de políticas —y no a las funciones privativas de cada institución, que cuentan con sus particulares mecanismos de control político—, y ante la Asamblea Nacional, pues el Parlamento es, como veremos, el único órgano legítimo de control político del Banco Central de Venezuela.

La coordinación macroeconómica, tal y como la determina la Constitución, se convierte en un mecanismo de encaje y acción conjunta entre la política monetaria y la política financiera, necesario para la correcta dirección pública de la economía. Como ha escrito SIMÕES PATRÍCIO, “la política monetaria es una parte nada más de la política económica, la cual en todos los países compete constitucionalmente al Gobierno, y por eso lo que se nos muestra en la práctica es el necesario diálogo, la cooperación (interdependencia) entre los bancos centrales y el poder específicamente político. La política monetaria y en especial la política financiera están en efectiva dependencia recíproca, no pudiendo ser cada una conducida y formulada de modo indiferente al modo en que lo sea la otra”.<sup>66</sup> Con el recién estrenado sistema de coordinación macroeconómica, este diálogo entre dos aspectos de la política económica del Estado deben mantener obligatoriamente un diálogo permanente.

Debe tenerse en cuenta, con vistas al futuro, que la Constitución de 1999 apuesta claramente por la integración regional. El artículo 153 CRB señala que “la República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región (...). Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración (...). Las norma que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas de parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.

---

<sup>65</sup> Art. 320 CRB.

<sup>66</sup> SIMÕES PATRÍCIO, *cit.* pág. 38.

Por lo tanto, dentro del citado proceso de integración el Banco Central de Venezuela puede ceder competencias a favor de la organización supranacional que se determine, para lo cual no sería necesaria la reforma constitucional. De hecho, como se ha indicado, el propio artículo 319 CRB, al tiempo que determina el objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela y que la unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el bolívar, señala que “en caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República”. No sería posible la instauración de una moneda común de los países de la región sin cambios profundos en la organización y funcionamiento de los bancos centrales del área correspondientes. La Constitución, por lo tanto, prevé la posibilidad de importantes modificaciones, dentro del caso expuesto, en la configuración del Banco Central de Venezuela. No obstante, debe entenderse que la organización supranacional que se beneficie con competencias de la banca central venezolana deberá contar con los suficientes mecanismos de funcionamiento, control y garantías con que dota la Constitución de 1999 al Banco Central de Venezuela. En otro caso, se necesitaría reforma constitucional para legitimar democráticamente la cesión de competencias. Lo contrario sería vulnerar la norma constitucional al amparo aparente de otra norma, esto es, fraude de ley.

El Banco Central de Venezuela está, tal y como lo configura la Constitución, sujeto a dos tipos de control: el *control político*, destinado a evaluar los resultados de las acciones del Banco Central de acuerdo con el mandato constitucional, y el *control técnico*, cuyo objeto es supervisar la administración del Banco Central y comprobar si el ejercicio de sus actos se ha adaptado a la legalidad. Ambas modalidades de control deben ser respetuosas con la autonomía del Banco Central de Venezuela en el ejercicio de sus funciones y, por ello, deben obstaculizar lo menos posible la labor del Banco Central, y no deben incluir órdenes, instrucciones o indicaciones acerca de las políticas del Banco Central de Venezuela en el ámbito de sus competencias.

El *control político* del Banco Central de Venezuela está en manos de la Asamblea Nacional<sup>67</sup>, que lo ejerce de dos maneras: una anterior a las acciones de la institución, durante la aprobación de su presupuesto de gastos operativos, y otra posterior a aquéllas, en la rendición de cuentas a la que está obligado el Banco Central. El presupuesto de gastos operativos —aquellos que guardan relación con la directa

---

<sup>67</sup> Art. 319 CRB.

administración del Banco Central<sup>68</sup>— debe someterse anualmente<sup>69</sup> a discusión y aprobación de la Asamblea Nacional. Al hablar únicamente de gastos operativos, la Constitución excluye expresamente las previsiones de inversión financiera y política monetaria<sup>70</sup>, por lo que la aprobación del presupuesto del Banco Central se constituye más como una posibilidad de regulación de sus gastos corrientes que como una verdadera instancia de control.

Por otra parte, según la Constitución, el Banco Central de Venezuela se rige por el principio de responsabilidad pública, por lo que debe rendir cuentas ante la Asamblea Nacional “de las actuaciones, metas y resultados de sus políticas”. El Banco Central, para facilitar la labor de control de la Asamblea Nacional en una materia de carácter tan especializado, está obligado a rendir informes periódicos “sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas del país y sobre los demás asuntos que se le soliciten”, reportes que deben incluir “los análisis que permitan su evaluación”. La Carta Magna prevé consecuencias políticas y administrativas, derivadas del principio de responsabilidad pública al que hemos hecho referencia, para aquellos casos en que el Banco Central incumpla, por causas injustificadas, sus objetivos. La gravedad de las consecuencias —la remoción del directorio y la posibilidad de imposición de sanciones administrativas citadas en el artículo 319, además de las responsabilidades civil y administrativa que predica la Constitución de todos los funcionarios públicos que atenten contra la legalidad<sup>71</sup>— obliga a entender en un sentido restrictivo su ejecución, por cuanto lo contrario significaría *de facto* la

---

<sup>68</sup> Esto es, los gastos corrientes y de capital que necesita la institución. La Exposición de Motivos, temiendo quizá por una interpretación demasiado estricta del concepto, es innecesariamente detallista cuando señala que los gastos operativos incluyen tanto los gastos corrientes como los de capital, así como los gastos por acuñación y emisión de especies monetarias, proyectos de inversión y otros gastos administrativos especiales. La Exposición de Motivos aclara, a continuación, que “no se considera sujeto al Parlamento lo relativo al presupuesto de política monetaria y a las inversiones financieras del Banco Central”.

<sup>69</sup> Por cuanto, de acuerdo con la Constitución, los presupuestos del Estado deben ser aprobados anualmente por ley, con independencia de la existencia de un marco plurianual para la formulación presupuestaria (arts. 311 y 313 CRB).

<sup>70</sup> La Exposición de Motivos incide en esta aclaración: “No se considera sujeto al Parlamento lo relativo al presupuesto de política monetaria y a las inversiones financieras del Banco Central”.

<sup>71</sup> Así lo señala el art. 25 CRB: “Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa sus órdenes superiores”.

ingobernabilidad del Banco Central, al estar asegurado tanto el excesivo relevo de los directores como la incapacidad en la toma de decisiones comprometidas.

El *control técnico* corresponde principalmente a dos instituciones públicas: la Contraloría General de la República y el organismo público de supervisión bancaria. Asimismo, la Constitución prevé unas funciones de control más limitadas a una auditoría externa.

La Disposición Transitoria cuarta de la Constitución se refiere al *control posterior* ejercido por la Contraloría General de la República, que debe abarcar “la legalidad, sinceridad, oportunidad, eficacia y eficiencia de la gestión administrativa del Banco Central de Venezuela”. La Exposición de Motivos de la Constitución, por su parte, profundiza en el carácter técnico del control que ejerce esta institución al indicar que su labor “se ceñirá al control posterior y tan sólo de la gestión administrativa”. No puede entenderse, pues, que las competencias de control alcancen otros ámbitos que los de gestión ordinaria del Banco Central, por cuanto, por otra parte, escaparía a las competencias de la Contraloría General de la República, a la que mandato constitucional la convierte en “el órgano de control vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos”<sup>72</sup>.

Por todo ello, deben entenderse en un sentido adecuado, limitados a su significado en el contexto descrito, los términos de *legalidad, sinceridad, oportunidad, eficacia y eficiencia*. La *legalidad* debe referirse a la adecuación al ordenamiento jurídico de las actuaciones del Banco Central; la *sinceridad*, a la comprobación de que las operaciones alegadas se han efectuado realmente, así como a la transparencia en las cuentas de gestión del Banco Central; sobre la *oportunidad*, la misma Exposición de Motivos señala que se refiere a la correcta ejecución temporal del gasto en cada ejercicio; la *eficacia* y la *eficiencia* deben referirse al alcance de los propósitos del Banco Central de Venezuela con la mayor economía de medios posible.

Actualmente, el organismo público de supervisión bancaria a que se refiere el artículo 319 es la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras<sup>73</sup>. Su ámbito de control técnico es más limitado que el de la Contraloría; el artículo no

---

<sup>72</sup> Art. 287 CRB.

<sup>73</sup> Regulada en la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, de 28 de octubre de 1993 (*Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n° 4.649 Ext., de 19 de noviembre de 1993).

menciona el término *control*, sino “inspección y vigilancia”; además, la inspección y vigilancia sólo pueden abarcar aquellas cuestiones de carácter bancario convencional que afecten el Banco Central de Venezuela, y no aquellas otras que desarrolle por su carácter de banca central. Este principio de división por la materia de la competencia de control entre la Superintendencia de Bancos y la Contraloría de la República evita la jerarquización entre ellas —que no establece la Constitución— y limita notablemente la posibilidad de conflictos de competencias que puedan darse entre las dos instituciones públicas. Por otra parte, únicamente el organismo público de supervisión bancaria está obligado constitucionalmente a informar a la Asamblea Nacional de las inspecciones que realice.

Por último, la Constitución establece que las cuentas y balances del Banco Central de Venezuela deben ser objeto de una auditoría externa. Debe entenderse, por el tenor del artículo, que se trata de una auditoría anual, y accesoria respecto a las anteriores, pues la auditoría no se atribuye a ningún organismo de la Administración Pública, sino a “firmas especializadas” que, para no desvirtuar su función y realizar un informe sin posibilidad de influencia del Banco Central, deben ser seleccionadas por el Ejecutivo Nacional<sup>74</sup>. Asimismo, se limita notablemente el objeto que debe ser auditado, esto es, las cuentas y balances del Banco Central, no pudiendo extenderse a ningún otro ámbito de acción de esta institución.

## **Conclusiones**

La consideración del Banco Central de Venezuela, a partir de la Constitución de 1999, como un *órgano de relevancia constitucional*, reconoce la importancia de la institución responsable de la política monetaria en la vida económica del país, y aparta de la ley ordinaria la posibilidad de modificar sustancialmente la organización y características de la institución. La Constitución de 1999 inserta al Banco Central de Venezuela en los poderes del Estado, le solicita un fin específico al tiempo que lo incorpora en los objetivos del Estado, y le confiere los requisitos suficientes de legitimidad democrática.

---

<sup>74</sup> Así consta en la misma Disposición Transitoria Cuarta.

Al mismo tiempo, la constitucionalización del Banco Central de Venezuela se alza como un aval de su autonomía, adecuadamente protegida en el texto de la Carta Magna. La Constitución organiza una banca central autónoma —no independiente— para la formulación y ejercicio de las políticas de su competencia, que no puede subordinarse a directivas del Ejecutivo y que no puede convalidar ni financiar políticas fiscales deficitarias. A través de la *coordinación macroeconómica*, la Constitución exige una actuación conjunta del Ejecutivo, responsable de la política fiscal, y el Banco Central, encargado de la política monetaria, cuyo objetivo común es asegurar el bienestar social de los ciudadanos.

El texto constitucional, asimismo, incorpora el principio de responsabilidad pública, que se hace efectivo a través de los mecanismos de control político —en manos de la Asamblea Nacional, órgano al que debe remitir informes periódicos y rendir cuenta de sus resultados y políticas— o técnico —encargado a organismos públicos o instituciones privadas bajo la supervisión de aquéllos—, y por medio de la posibilidad de remoción de los miembros del órgano máximo de gobierno en caso de cumplimiento injustificado de los objetivos trazados, si bien en este apartado la Constitución es excesivamente laxa, y la posibilidad de remoción debe interpretarse de forma restringida para facilitar el gobierno de la institución.

El principio de responsabilidad pública del Banco Central de Venezuela y el correspondiente rendimiento de cuentas ante el Parlamento, que constituye un avance desde el prisma de la legitimidad y el control democrático, cuenta naturalmente con sus detractores, principalmente entre los defensores de la fundamentación exclusivamente *técnica* de la labor de la banca central. JUNGUITO, afirmó que “resulta claro que este mecanismo es ajeno al buen funcionamiento de las funciones de un banco central independiente creado con propósitos técnicos y con objetivos de largo plazo precisamente para sustraerlo de la discusión política”<sup>75</sup>. Como hemos visto, el Banco Central de Venezuela no se conforma como una institución *independiente*, ni puede concebirse cabalmente que los propósitos de cualquier banco central puedan ser puramente técnicos y no deban, por ello, formar parte de la discusión política. Por ello, son legítimos y necesarios en una democracia avanzada los suficientes controles que, correctamente ejecutados por los órganos responsables, no menoscaban la autonomía del Banco Central<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> JUNGUILLO, *cit.* pág. 63.

<sup>76</sup> Como escribe RONDÓN DE SANSÓ, “podemos llegar a la conclusión de que ha sido reconocida la autonomía del Banco Central de Venezuela, pero debidamente controlada a través de sistemas

Por último, la Constitución materializa la participación, directa o indirecta, de la Asamblea Nacional en la elección de los miembros del Directorio del Banco Central, tanto a través de la posibilidad de que algunos de los directores sean designados por el Legislativo, como la posible inclusión de mecanismos de control en la ratificación de los directores nombrados por el Ejecutivo; asimismo, prevé la posibilidad de realizar modificaciones profundas en la configuración del Banco Central de Venezuela dentro del proceso de integración latinoamericana y caribeña que la propia Carta Magna motiva.

---

inhibidores y establecedores de responsabilidades” (RONDÓN DE SANSÓ, *cit.* pág. 255). En contra, BADELL, quien asegura que “el sistema de control previsto en la Constitución prácticamente anula la autonomía que le fuera conferida al Banco”, pues “a la par que le confiere autonomía, ésta es sin embargo menoscabada en forma significativa al preverse un régimen de control que además de escapar del ámbito de un texto constitucional, conspira contra las nociones de autonomía técnica, administrativa, funcional y patrimonial que corresponde por su naturaleza a los Bancos Centrales” (BADELL, *cit.* págs. 278-279). En este mismo sentido, COMBELLAS, quien opina que “se le resta autonomía al BCV al exigírsele la rendición exhaustiva de cuentas ante la Asamblea Nacional, y la inspección y vigilancia por parte del organismo público de supervisión bancaria” (COMBELLAS, *cit.* pág. 222).

## Bibliografía

ARAGÓN REYES, MANUEL, *Constitución y Democracia*. Tecnos, Madrid, 1989.

BADELL MADRID, RAFAEL, “Consideraciones acerca de las normas constitucionales en materia económica”, en CASAL, JESÚS MARÍA, y CHACÓN HANSON, ALMA (coords.), *El nuevo derecho constitucional venezolano*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2000.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, *Compilación de leyes del Banco Central de Venezuela*. Caracas, 1990.

BREWER-CARÍAS, ALLAN R., *La Constitución y sus enmiendas*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991.

BREWER-CARÍAS, ALLAN, R., *La Constitución de 1999*. Arte, Caracas, 2000.

COMBELLAS, RICARDO, *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. McGrawHill, Caracas, 2001.

ESCOBAR CH., JOSÉ BENJAMÍN, *Jurisprudencia del máximo tribunal de la Republica relacionada con el Banco Central de Venezuela (1940-1993)*. Tomo I (Comentarios introductorios) y tomo II (Sentencias dictadas entre los años 1940-1993). Banco Central de Venezuela, Caracas, 1994.

*Gaceta Constituyente*. Asamblea Nacional Constituyente, Caracas, 2000-2001.

GARCÍA-PELAYO, MANUEL, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza, Madrid, 1990.

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES-CEPS, *Dictamen sobre el Proyecto de Constitución de la República de Venezuela*. CEPS, Valencia (España), noviembre de 1999, (disponible en internet en abril de 2001, <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/ceps/dictamen.asp>).

JUNGUITO, ROBERTO, "La banca central y el derecho constitucional". *Foros* n° 4, 1999, págs. 57-66.

LARES MARTÍNEZ, ELOY, *Manual de Derecho Administrativo*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997 (11ª ed.).

LÓPEZ GUERRA, LUIS, *Introducción al Derecho Constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Control, legitimidad democrática y autonomía del Banco Central Europeo". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 30/31, invierno/primavera 2000, págs. 65-78.

RONDÓN DE SANSÓ, HILDEGARD, *Ad imis fundamentis. Análisis de la Constitución venezolana de 1999. Parte orgánica y sistemas*. Ex Libris, Caracas, 2000.

SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO, "Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación". *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 33, septiembre-diciembre 1991, págs. 47-64.

SIMÕES PATRÍCIO, JOSÉ, "Autonomía de los bancos centrales: perspectiva de derecho comparado". *Revista de derecho bancario y bursátil* n° 69, enero-marzo 1998, págs. 9-43.

TAJADURA TEJADA, JAVIER, "Exposiciones de motivos y preámbulos". *Revista de las Cortes Generales* n° 44, 1998, págs. 141-153.