

CAPÍTULO X ACTIVIDADES CONEXAS

La Corte Constitucional, en sentencia C-719 de 2004, señaló lo siguiente sobre las actividades conexas del Banco de la República:

[...] el capítulo VII establece las “actividades conexas” que el Legislador determinó podría desarrollar el Banco de la República. [...] Al respecto cabe precisar que como se desprende de los antecedentes legislativos de la Ley 31 de 1992, dichas funciones atienden tanto a consideraciones históricas —en el caso de los metales preciosos y de las actividades culturales— como a la necesidad de dotar al Banco de instrumentos jurídicos que apoyen el cumplimiento de los objetivos que en desarrollo del artículo 372 superior fijó el Legislador para el Banco de la República en el primer inciso del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, que a su vez constituyen clara complementación del objetivo establecido en el artículo 373 superior, que asigna al Estado, por intermedio del Banco de la República la función de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. Dichos instrumentos son el depósito de valores, la apertura de cuentas corrientes y la cámara de compensación.

Resulta pertinente precisar así mismo que la posibilidad de que el legislador establezca dichas actividades conexas se desprende de la competencia atribuida al Congreso de la República tanto para, i) establecer un régimen legal propio para el Banco (art. 371 C. P.), ii) asignar funciones a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia (art. 372 C. P.); como para, iii) dictar la ley a la cual deberá ceñirse el Banco para el ejercicio de sus funciones (art. 372 C. P.). A lo que habría que agregar que al Congreso de la República, mediante ley, le corresponde “determinar la moneda legal, convertibilidad y alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas” (Art. 150-13); así mismo le compete dictar las normas generales y los objetivos y criterios a los cuales se debe ajustar el Gobierno para “[r]egular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución señala para la Junta Directiva del Banco de la República” (Art. 150-19-b); también al Congreso atañe regular la actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (Art. 150-19-d) y la expedición de las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (Art. 150-23).

Al respecto cabe recordar lo dicho por la Corporación en la sentencia C-050 de 1994 en la que analizó el parágrafo del artículo 25 de la Ley 31 de 1992 sobre las funciones de carácter cultural atribuidas al Banco.

“En materia de Banca Central la competencia de regulación normativa no es tan sólo de carácter constitucional o estatutaria, sino también, legislativa. La circunstancia de que el legislador se haya ocupado de definir el radio de acción del Banco respecto de funciones complementarias que tradicionalmente ha venido cumpliendo al lado de las básicas de banca central, no entraña desconocimiento de la autonomía de que constitucionalmente se ha dotado a dicho ente. Es claro que en este ámbito la Carta confiere al legislador una competencia de regulación normativa concurrente, la cual, desde luego, se supedita a lo que ella dispone”.

En la misma sentencia la Corte precisó el alcance de la expresión “funciones básicas”, contenida en el segundo inciso del artículo 371 de la Constitución, al explicar que bien podía el Legislador establecer para el Banco de la República funciones adicionales a las allí enunciadas y regular su ejercicio. Sobre el particular la Corte señaló, en efecto, que dicha normativa no puede interpretarse en el sentido de que las únicas funciones que puede cumplir el Banco de la República sean las que allí se señalan, ni que la Carta haya proscrito la posibilidad de que el legislador señale otras.

Dijo la Corte:

Desde otro ángulo, debe señalarse que la descripción de funciones asignadas al Banco de la República por el artículo 371 de la Carta, no comporta el significado tácito de proscripción de otras que no fueron previstas positivamente en dicha regulación, como a partir de una lectura equivocada del precepto lo sostiene el actor; como tampoco que el Banco defina por sí y ante sí las modalidades de sus ingresos y egresos. Tan sólo significa que las tareas correspondientes a las funciones de banca central mencionadas en el precepto constitucional son las que el Constituyente califica de “principales”. No que la Constitución contraiga única y exclusivamente la actividad del Banco a las funciones que allí se señalan, por la elemental pero lógica razón, de que por imperativo ontológico, lo básico aparea la existencia de lo complementario. Dicha cláusula constitucional, significa que al legislador no le es dable restringir o asignar a otro órgano las funciones de banca central que la Carta Política ha confiado al Banco de la República en el ya citado artículo 371.

Empero, ello en modo alguno puede entenderse como que en relación con otras funciones, la Constitución haya limitado el ámbito dentro del cual el legislador puede válidamente ejercer sus competencias constitucionales de señalarle al Banco mediante ley, los parámetros que deberá observar en el cumplimiento de sus funciones, como en este caso lo ha hecho al determinarle un límite al ámbito de las funciones culturales que cumple, prohibiendo la expansión de la cobertura de su actividad en este campo, al mandar que en caso de optar por su realización, sólo pueda desarrollarla en los frentes actualmente existentes,

y al definir que los gastos para atenderlas constituyen egresos operacionales (subrayas fuera de texto).

A ello cabe agregar que lógicamente la potestad de configuración del Legislador en estas circunstancias se encuentra supeditada a que las actividades conexas que asigne al Banco no comprometan el cumplimiento de sus funciones básicas y que no alteren el modelo de interrelaciones Legislador —Gobierno— Banco de la República y las competencias respectivas establecidas en la Constitución.

[...]

Ahora bien, no sobra recalcar, en armonía con las precisiones hechas, que la potestad de configuración que asiste al legislador se halla limitada y condicionada por el carácter primordial de Banca Central que conforme a la Constitución asiste al Banco de la República; por ello el legislador en la asignación de funciones al Banco ha de consultar aquella primigenia función constitucional dentro de un criterio de conexidad estricta e instrumental so pena de incurrir en un desbordamiento de su potestad de configuración conforme a los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución.

De esta manera la Corte Constitucional delimita el ámbito funcional del Congreso respecto al alcance de sus competencias en materia legislativa frente al Banco de la República y señala que el marco de configuración puede ser más amplio de las funciones básicas señaladas en la Constitución, siempre y cuando estas solamente tengan como característica ser “estrictas e instrumentales”.

Artículo 21. Depósito de valores. El Banco de la República podrá administrar un depósito de valores con el objeto de recibir en depósito y administración los títulos que emita, garantice o administre el propio Banco y los valores que constituyan inversiones forzosas o sustitutivas a cargo de las entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, distintos de acciones.

Podrán tener acceso a los servicios del depósito de valores del Banco de la República, las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y las personas que posean o administren los títulos o valores a que se refiere el inciso anterior, en las condiciones que establezca la Junta Directiva del Banco de la República.

Para los propósitos previstos en este artículo, el Banco de la República podrá participar en sociedades que se organicen para administrar depósitos o sistemas de compensación o de información sistematizada de valores en el mercado de capitales.

La Ley 31 de 1992 autoriza al Banco de la República para que pueda administrar un depósito centralizado de valores, con el objeto de recibir

en depósito y administración los títulos que emita, garantice o administre el propio Banco y los valores que constituyan inversiones forzosas (p. e.: títulos de desarrollo agropecuario [TDA]) o sustitutivas a cargo de las entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, distintos de acciones.

Esta actividad también puede ser realizada por sociedades comerciales autorizadas para ello por la Superintendencia Financiera. Las labores asociadas con la administración del depósito se sujetan a las normas generales previstas para el desarrollo de esta actividad propia del mercado de valores.

La ley autoriza al Banco para que pueda participar en sociedades para administrar depósitos o sistemas de compensación de valores, autorización que es excepcional y que habilita que el Banco se asocie con agentes privados para el desarrollo del depósito central de valores. De esta manera, el Banco administra el Depósito Central de Valores (DCV).

Artículo 22. Apertura de cuentas corrientes. El Banco podrá abrir cuentas corrientes bancarias o celebrar contratos de depósito con personas jurídicas públicas o privadas, cuando ello sea necesario para la realización de sus operaciones con el Banco, según calificación efectuada por la Junta Directiva.

Corresponderá a la Junta Directiva del Banco en forma exclusiva, dictar las condiciones aplicables a las cuentas corrientes bancarias y a los depósitos a los que se refiere este artículo.

Este artículo fue demandado ante la Corte Constitucional que mediante sentencia C-719 de 2004 lo declaró exequible. La demanda argumentaba que la ley violentaba la Constitución en la medida en que la asignaba a la Junta facultades que iban más allá de las previstas por la Carta Política.

La Corte señaló lo siguiente:

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley 31 de 1992, contenido como ya se señaló en el Capítulo VII sobre “actividades conexas”, el Banco de la República podrá abrir cuentas corrientes bancarias o celebrar contratos de depósito con personas jurídicas públicas o privadas, cuando ello sea necesario para la realización de sus operaciones con el Banco, según calificación efectuada por la Junta Directiva, a quien corresponderá, además en forma exclusiva, de acuerdo con el segundo inciso de dicha disposición, dictar las condiciones aplicables a las cuentas corrientes bancarias y a los depósitos a los que se refiere dicho artículo.

La norma no alude pues exclusivamente a los establecimientos de crédito —categoría específica de las entidades financieras de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica del sistema financiero—, sino en general a las personas públicas o privadas. Empero la norma precisa que la posibilidad de abrir cuentas corrientes

bancarias y celebrar contratos de depósito con dichas personas solamente existirá cuando ello sea necesario para la realización de sus operaciones con el Banco, según calificación efectuada por la Junta Directiva. Operaciones que necesariamente serán solamente aquellas que se enmarquen dentro de las funciones que la Constitución o la ley le hayan asignado al Banco de la República.

Referentes estos, que, junto con los estatutos, serán lo que la Junta deberá tener en cuenta para fijar las condiciones aplicables a dichas cuentas y a los contratos de depósito que se celebren. Se trata pues de una posibilidad sometida por el legislador a precisas restricciones y no de una autorización al Banco de la República para ampliar sin límite sus funciones de banquero. Así las cosas es claro que la disposición acusada interpretada en armonía con las demás disposiciones de la Ley 31 de 1992 no autoriza actividades que permitan al Banco de la República entrar en competencia con los establecimientos bancarios e instituciones de crédito. Tan solo señala dentro del criterio de conexidad instrumental estricta a que ya se aludió, una habilitación para el desarrollo de actividades necesarias al cumplimiento de la misión propia y exclusiva de la Banca Central.

[...]

Como la Corte lo explicó en la sentencia C-050 de 1994, a que ya se hizo referencia, dicho inciso no establece una prohibición para que el Legislador asigne funciones al Banco de la República diferentes de las funciones básicas en él enunciadas.

[...]

Dentro de dichas funciones precisamente se cuenta, como una de las “actividades conexas”, la posibilidad de abrir cuentas corrientes bancarias o celebrar contratos de depósito con personas jurídicas públicas o privadas, cuando ello sea necesario para la realización de sus operaciones con el Banco, según calificación efectuada por la Junta Directiva. Actividad que se suma a otras que como el depósito de valores (art. 21) o la cámara de compensación (art. 23) apoyan o sirven de instrumento tanto a las funciones básicas establecidas por la Constitución para el Banco, como a las funciones legales establecidas en materia de circulación monetaria, liquidez del mercado financiero y normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, que a su vez se enmarcan dentro de la función principal de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda a que alude el artículo 373 superior.

El primer presupuesto del que parte la acusación del actor carece pues claramente de fundamento. Ahora bien, la mención hecha en el inciso segundo del artículo 371 superior a los establecimientos de crédito tampoco puede interpretarse en el sentido que las únicas personas jurídicas con las que el Banco de la República puede entrar en relación como banco sean los establecimientos de crédito.

Al respecto si bien será solamente respecto de ellos que se predica la posibilidad para el Banco de ser prestamista de última instancia (art. 371 C.P.), o de dar apoyos transitorios de liquidez (art. 373), o de realizar intermediación y colocación de crédito externo (art. 373), la totalidad de las operaciones que el Banco de la República realiza en atención a las funciones que la Constitución y la ley le asignan no se limitan a dichos establecimientos.

Como banca central, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, así como en cumplimiento de las funciones básicas adicionales a la que invoca el actor, —para no hacer mención de las funciones que en ejercicio de su potestad de configuración el Legislador le atribuya—, es claro que el Banco de la República está llamado a entrar en relación con personas jurídicas públicas y privadas que no necesariamente corresponden a la categoría de establecimientos de crédito.

En ese orden de ideas, la Corte hace énfasis en que: i) el artículo acusado debe examinarse de manera sistemática dentro de la ley de la que hace parte —que alude al conjunto de funciones del Banco—, y ii) en que debe tenerse en cuenta que su texto condiciona claramente la posibilidad de abrir cuentas corrientes bancarias o de celebrar contratos de depósito a que ello sea necesario para realizar operaciones con el Banco —operaciones que solamente podrán corresponder a aquellas funciones que la Constitución y la ley le asignan al Banco de la República—, por lo que no puede afirmarse que el artículo acusado permita la ampliación sin límite de las funciones de banquero, pues la autorización dada por el Legislador en dicho artículo está supeditada estrictamente a que la apertura de la cuenta corriente bancaria o la celebración del contrato de depósito resulten necesarios para realizar operaciones con el banco según calificación que haga la Junta Directiva que estará obligada a actuar necesariamente en el marco de la Constitución, la ley y los estatutos.

Así las cosas, el hecho de que en desarrollo de las funciones constitucionales o legales del Banco de la República puedan realizarse operaciones con entidades diferentes a los establecimientos de crédito en manera alguna desconoce el mandato contenido en el segundo inciso del artículo 371 superior como lo pretende el actor.

En consecuencia, dado que no asiste razón al actor en relación con la acusación formulada contra el artículo 22 de la Ley 31 de 1992 por el supuesto desconocimiento del artículo 371 superior el cargo formulado por el actor en este sentido no está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

Artículo 23. Cámaras de compensación. El Banco de la República podrá prestar el servicio de compensación interbancaria, sin perjuicio de que los establecimientos de crédito puedan participar en la organización de cámaras compensadoras de cheques que se constituyan como sociedades de servicios técnicos y administrativos, sujetas en este caso a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Corresponderá al Gobierno Nacional reglamentar el funcionamiento de las cámaras compensadoras de cheques.

El Decreto 1207 de 1996 reglamenta el funcionamiento de la Cámara de Compensación Interbancaria del Banco de la República. Su artículo primero

señala que el Banco de la República continuará prestando el servicio de compensación interbancaria, el cual comprende cheques y otros documentos de pago presentados por los establecimientos de crédito para tal fin y, que para su funcionamiento, deberá expedirse un reglamento operativo por parte del Consejo de Administración del Banco. Este sistema reemplazó el proceso de canje manual en donde los bancos se reunían e intercambiaban la totalidad de los cheques que habían sido recibidos para pago y los compensaban para obtener los saldos correspondientes.

Artículo 24. Metales preciosos. El Banco de la República podrá realizar operaciones de compra, venta, procesamiento, certificación y exportación de metales preciosos.

Sin perjuicio de la libre competencia prevista en el artículo 13 de la Ley 9.^a de 1991, el Banco de la República deberá comprar el oro de producción nacional que le sea ofrecido en venta.

La Junta Directiva reglamentará la forma como el Banco de la República realizará estas operaciones.

El artículo 13 de la Ley 9 de 1991 liberó la compra, venta y posesión de oro en polvo, en barra o amonedado. Consecuentemente, la Ley 31 establece como actividad conexas las operaciones de compra, venta, procesamiento, certificación y exportación de metales preciosos que realice el Banco de la República. Cabe recordar que esta actividad, que en una época fue monopolio del banco central, se realizaba mediante las Agencias de Compra de Oro en las regiones productoras. Estas agencias fueron desapareciendo en la medida en que compradores privados reemplazaron al Banco de la República.

Cabe mencionar que el artículo establece que:

Sin perjuicio de la libre competencia prevista en el artículo 13 de la Ley 9 de 1991, el Banco de la República deberá comprar el oro de producción nacional que le sea ofrecido en venta. La Junta Directiva reglamentará la forma como el Banco de la República realizará estas operaciones.

La junta directiva conforme a lo previsto en el artículo 16 literal k tiene dentro de sus atribuciones la de: “Reglamentar la forma como el Banco de la República podrá realizar las operaciones de compra venta de oro, a que se refiere el artículo 24 de la Ley 31 de 1992”.

La Junta Directiva reglamentó las operaciones de compra y venta de metales preciosos por parte del Banco de la República, señalando que estas se deben sujetar a procedimientos operativos y técnicos, los cuales deberán

contener, por lo menos, los siguientes aspectos: presentaciones del material que se puede comprar, procedimiento para la compra, controles a los procedimientos de compra e información estadística. Igualmente, la Junta Directiva fijó el precio de compra y venta del oro, plata y platino por parte del Banco y estableció la obligación de aplicar las reglas necesarias para prevenir el lavado de activos conforme a las normas establecidas para este efecto por el Gobierno Nacional y la Superintendencia Financiera.

Artículo 25. Funciones de carácter cultural. El Banco podrá continuar cumpliendo únicamente las funciones culturales y científicas que actualmente desarrolla.

Corresponde al Consejo de Administración, señalar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se realicen estas actividades con sujeción al presupuesto anual aprobado por la Junta Directiva.

Parágrafo. Los gastos para atender el funcionamiento y estructura del Banco en cumplimiento de las funciones de carácter cultural y científico que actualmente desarrolla, serán egresos ordinarios operacionales del Banco.

El Banco de la República es reconocido por la actividad cultural que desarrolla en el país. Las colecciones de oro precolombino y de artes plásticas, así como las bibliotecas públicas en distintas ciudades, son servicios emblemáticos del Banco. Miguel Urrutia, en el artículo “La cultura en el Banco de la República” (Urrutia, 2017), hace un recuento de la forma como surgieron las colecciones y con el paso de los años se convirtieron en un patrimonio cultural muy valioso.

Al transformarse el esquema institucional del Banco en 1991, la actividad cultural fue parte de la discusión de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, ya que varios de ellos expresaron la preocupación de que bajo el esquema de banco central independiente se restringiera la labor cultural. En ese sentido:

[...] con el objeto de mantener en el Banco su actividad cultural, la delegataria (María Mercedes Carranza) propuso que la ley que regulara las funciones del Banco dispusiera que parte del excedente de las utilidades se destinara a gastos de inversión cultural. Dicha propuesta tuvo gran acogida entre los delegatarios quienes dejaron constancia de ella en el acta de la sesión plenaria de 21 de mayo de 1991 y fue un antecedente importante en la expedición de la Ley 31 de 1992 (Boada *et al.*, 2017).

En el proyecto de la que sería la Ley 31 de 1992 se estipuló desde un inicio que el Banco de la República podría continuar cumpliendo únicamente las funciones culturales y científicas que desarrollaba en ese momento, tema que

se detalla en los Estatutos. En la ponencia para primer debate se eliminó la posibilidad de realizar nuevas actividades e inversiones culturales y la creación de un fondo cultural que se nutriría de parte de las utilidades del ejercicio.

El párrafo del artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-050 de 1994. Señaló la Corte a este respecto:

A juicio de la Corporación el contenido normativo de esta disposición no contraviene la autonomía administrativa, patrimonial y técnica que la Carta otorga al Banco de la República. Lo que en ella se dispone, en nada afecta, compromete o aminora la capacidad decisoria de que constitucionalmente goza esa entidad y que la faculta para decidir si continúa o no realizando las actividades de tipo cultural y científico que viene desarrollando. Por lo tanto, no hay razón lógica para ver en esa prescripción normativa conminación que coarte o que recorte la facultad decisoria de esa entidad.

Desde otro ángulo, debe señalarse que la descripción de funciones asignadas al Banco de la República por el artículo 371 de la Carta, no comporta el significado tácito de proscripción de otras que no fueron previstas positivamente en dicha regulación, como a partir de una lectura equivocada del precepto lo sostiene el actor; como tampoco que el Banco defina por sí y ante sí las modalidades de sus ingresos y egresos.

Tan sólo significa que las tareas correspondientes a las funciones de banca central mencionadas en el precepto constitucional son las que el Constituyente califica de “principales”. No que la Constitución contraiga única y exclusivamente la actividad del Banco a las funciones que allí se señalan, por la elemental pero lógica razón, de que por imperativo ontológico, lo básico apareja la existencia de lo complementario.

Dicha cláusula constitucional, significa que al legislador no le es dable restringir o asignar a otro órgano las funciones de banca central que la Carta Política ha confiado al Banco de la República en el ya citado artículo 371.

Empero, ello en modo alguno puede entenderse como que en relación con otras funciones, la Constitución haya limitado el ámbito dentro del cual el legislador puede válidamente ejercer sus competencias constitucionales de señalarle al Banco mediante ley, los parámetros que deberá observar en el cumplimiento de sus funciones, como en este caso lo ha hecho al determinarle un límite al ámbito de las funciones culturales que cumple, prohibiendo la expansión de la cobertura de su actividad en este campo, al mandar que en caso de optar por su realización, sólo pueda desarrollarla en los frentes actualmente existentes, y al definir que los gastos para atenderlas constituyen egresos operacionales.

Por otra parte, hace ver la Corporación que en nada desconoce la autonomía de que goza el Banco de la República, el que el legislador promueva por su conducto los altos fines de la cultura y del avance científico, que constituyen piedra angular del desarrollo de los pueblos.

Antes que contrariar mandato constitucional alguno, la Corte encuentra la norma que se examina plenamenteavenida al estatuto supremo, como quiera que encuentra pleno fundamento en el artículo 70 de la Carta Suprema, según el cual:

“El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas de creación de la identidad nacional”.

“La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

Coincide así en este aspecto la Corporación con el señor Procurador, cuando considera que yerra el actor al confundir el contenido de la norma e inferir que el legislador está obligando al Banco a efectuar dichos gastos cuando el precepto se limita a definir, calificar y precisar la naturaleza y el origen de los gastos que el Banco destina a la cultura.

En materia de Banca Central la competencia de regulación normativa no es tan sólo de carácter constitucional o estatutaria, sino también, legislativa. La circunstancia de que el legislador se haya ocupado de definir el radio de acción del Banco respecto de funciones complementarias que tradicionalmente ha venido cumpliendo al lado de las básicas de banca central, no entraña desconocimiento de la autonomía de que constitucionalmente se ha dotado a dicho ente. Es claro que en este ámbito la Carta confiere al legislador una competencia de regulación normativa concurrente, la cual, desde luego, se supedita a lo que ella dispone.

Más recientemente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (radicación 11001-03-06-000-2017-00028-00[2330]), señaló lo siguiente sobre la actividad cultural del Banco:

En 1973, cuando el Banco de la República empieza a transformarse en una entidad de derecho público sujeta a un régimen especial, aparece la primera referencia normativa a las funciones culturales del Banco de la República. En un primer momento el artículo 20 de la Ley 7 de 1973 dispuso lo siguiente: “Artículo 20.º. El Banco de la República adelantará las labores de fomento cultural e investigación que acuerde la Junta Directiva con el voto favorable del Ministro de Hacienda”. De acuerdo con esta disposición el Banco de la República podía adelantar labores de fomento cultural e investigación científica, según lo determinara su Junta Directiva. No obstante, dado que dicho artículo y gran parte de la Ley 7 de 1973 fueron declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, en el entendido de que las materias allí reguladas no eran competencia del Congreso de la República sino del Presidente de la República (artículo 120-14 C. P. de 1886), se expidió el Decreto 2617 de 1973, en el cual se incorpora nuevamente la función cultural del Banco de la República. Inicialmente, en los considerandos de este decreto se

señala “que siendo conveniente determinar qué parte de las utilidades del Banco de la República se debe destinar en forma más concreta a fines culturales [...] es necesario adicionar, en este solo aspecto, las normas orgánicas de dicho Banco”. De conformidad con lo anterior, los artículos 15 y 21 del referido Decreto 2617 de 1973 establecieron lo siguiente: “Artículo 15. El Banco de la República adelantará las labores de fomento cultural e investigación que acuerde la Junta Directiva con el voto favorable del Ministro de Hacienda”. De este modo se mantenía en la Junta Directiva del Banco la definición de las labores de fomento cultural que adelantaría la entidad, con la necesidad del voto favorable del Ministerio de Hacienda. Además se preveía la conformación de un fondo educativo universitario con parte de las utilidades del Banco. Posteriormente, el Decreto 340 de 1980, que constituye el antecedente inmediato de la Ley 31 de 1992 actualmente vigente, estableció lo siguiente en su artículo 8.º: “Artículo 8.º. El Banco de la República, de conformidad con su tradición, podrá continuar contribuyendo con recursos provenientes de sus utilidades al desarrollo de labores culturales. Las condiciones de modo, tiempo y lugar en que realice estas actividades y los correspondientes presupuestos, serán determinados por la Junta Directiva”. Como puede verse, esta disposición le da “continuidad” a las funciones culturales del Banco de la República consagradas desde 1973 y reitera nuevamente que las condiciones de tiempo, modo y lugar para su realización serán determinadas por la Junta Directiva de la entidad, aunque ya sin la exigencia del voto favorable del Ministro de Hacienda. [...] De acuerdo con el artículo 371 de la Constitución Política, el Banco de la República ejerce las funciones de banca central y está organizado como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa patrimonial y técnica y sujeto a un régimen legal propio. Según el artículo 372 de la misma Carta, el Banco de la República ejercerá sus funciones con base en la ley especial que se expida para ese efecto, la que a su vez servirá de base para que el Gobierno Nacional adopte los estatutos de la entidad. Aun cuando la Constitución Política de 1991 no se refirió expresamente a las funciones culturales del Banco de la República, en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente quedó constancia de la necesidad de asegurar su continuidad. De este modo, se entendió que la ley del banco establecería esa competencia. [...] El artículo 25 de la Ley 31 de 1992 permitió la continuidad de las funciones culturales del Banco de la República, en los siguientes términos: “Artículo 25. Funciones de carácter cultural. El Banco podrá continuar cumpliendo únicamente las funciones culturales y científicas que actualmente desarrolla. Corresponde al Consejo de Administración, señalar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se realicen estas actividades con sujeción al presupuesto anual aprobado por la Junta Directiva. Parágrafo. Los gastos para atender el funcionamiento y estructura del Banco en cumplimiento de las funciones de carácter cultural y científico que actualmente desarrolla, serán egresos ordinarios operacionales del Banco”. Como se observa, la primera parte de esta disposición cumple un doble propósito, pues a la vez que contiene un límite competencial determinado por una regla de continuidad, comporta también una asignación expresa de funciones culturales y científicas al Banco de la República. De este modo, la continuidad determina lo que se puede y no se puede hacer en materia cultural por parte de esa entidad. [...] El desarrollo de funciones culturales por parte del Banco de la República es constitucionalmente admisible, en cuanto no excedan el límite material que les impone la ley (no

se expanda a otros frente distintos a los que desarrollaba antes de la expedición de la Ley 31 de 1992). Posteriormente, los estatutos del Banco de la República, expedidos mediante Decreto 2520 de 1993 con base en lo previsto en los artículos 372 de la Constitución Política y 26 de la Ley 31 de 1992, precisaron el alcance de las funciones culturales de la entidad, así:

“Artículo 26. Funciones de carácter cultural. El Banco podrá continuar cumpliendo las siguientes funciones culturales y científicas que actualmente desarrolla, esto es: El Museo del Oro y la Biblioteca Luis Ángel Arango con sus extensiones en música y artes plásticas. Estas actividades comprenden las áreas culturales y bibliotecas regionales que a la vigencia de la Ley 31 de 1992 poseía el Banco en sus sucursales, así como sus colecciones de arte, numismática y filatelia. Además, el Banco podrá mantener las actividades culturales de promoción de estudios en el exterior a través del programa de becas por concurso creadas hasta la entrada en vigencia de la Ley 31 de 1992. Las actividades de promoción cultural y científica que venían efectuando las fundaciones constituidas con aportes del Banco podrán continuar realizándose por ellas, pero el Banco no podrá efectuar nuevos aportes a tales fundaciones. *Parágrafo.* Los gastos para atender el funcionamiento y estructura del Banco en cumplimiento de las funciones de carácter cultural y científico que actualmente desarrolla, serán egresos ordinarios operacionales del Banco”.

[...]

La Sala entiende que la enumeración de actividades culturales del artículo 26 de los estatutos del Banco (Museo del Oro, Biblioteca Luis Ángel Arango, extensiones de música y artes plásticas, áreas culturales y bibliotecas regionales existentes a la entrada en vigencia de la Ley 31 de 1992, colecciones de arte, numismática y filatelia, promoción de estudios en el exterior a través de programa de becas por concurso y participación en fundaciones culturales constituidas con aportes del Banco) debe interpretarse desde un punto de vista funcional y no individual o casuístico, en el sentido de que no es una determinada biblioteca, museo o auditorio lo que está llamado a mantener su continuidad legal, sino la función que cada uno de tales enunciados comporta. Por lo mismo, la continuidad que exige la ley no restringe ni impide la evolución, adaptación, modernización e innovación en las funciones culturales del Banco (ej. pasar de una biblioteca física a una digital, de un concierto presencial a uno virtual, etc.), ni mucho menos de los espacios físicos donde aquellas se desarrollan. Recuérdese que los artículos 25 de la Ley 31 de 1992 y 26 del Decreto 2520 de 1993 se refieren expresamente a los “gastos para atender el funcionamiento y estructura del Banco en cumplimiento de las funciones de carácter cultural y científico”, lo que implica que no se trata de actividades estáticas sino dinámicas que pueden comportar gastos para la entidad. En este orden, la continuidad de que trata la ley no es un mandato de estancamiento, paralización o marchitamiento de la función cultural que desarrollaba el Banco de la República antes de la Ley 31 de 1992, ni tampoco de los medios físicos y técnicos utilizados para ese fin. Así por ejemplo, la ocurrencia de una catástrofe natural que destruyera una de las bibliotecas o museos enunciados en los estatutos del Banco, o su cambio de nombre, o la necesidad de trasladar su sede, o situaciones de deterioro de los inmuebles donde se ubican, no comportarían la extinción de la función en esa área de la cultura, ni tampoco podría significar la ruptura del vínculo de “continuidad” exigido en la ley. Igualmente, la Sala observa que

la ley no ató la continuidad de la función cultural del Banco de la República a unas determinadas formas jurídicas o negociales, ni estableció que su realización solo fuera posible en inmuebles que ya existieran al momento de expedirse la ley. Como se vio, ni la Ley 31 de 1992 ni el Decreto 2520 de 1993 se ocuparon de los medios a través de los cuáles se cumple la función cultural del Banco, cuya determinación, desde antes de la Ley 31 de 1992, ha estado diferida a los órganos de administración de la entidad, según se explicó. Sobre dichos aspectos (infraestructura física y jurídica para el cumplimiento de la función cultural) existe un amplio margen de decisión para la entidad. En este contexto, corresponderá al Consejo de Administración determinar las condiciones de tiempo modo y lugar en que se dará continuidad a la función cultural del Banco de la República, con sujeción, en todo caso, al presupuesto aprobado por la Junta Directiva del mismo Banco. Este a su vez deberá sujetarse a los parámetros previstos en la Ley 31 de 1992 y el Decreto 2520 de 1993, además de observar el principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política.