

CAPÍTULO II

NATURALEZA Y OBJETIVOS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1.º. Naturaleza y objeto. El Banco de la República es una persona jurídica de derecho público, continuará funcionando como organismo estatal de rango constitucional, con régimen legal propio, de naturaleza propia y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la presente ley.

El artículo 113 de la Carta Política señala que, además de las tradicionales ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial), existen otros órganos que integran al Estado y que tienen como característica ser autónomos e independientes en el cumplimiento de determinadas funciones estatales. Tal es el caso del Banco de la República, organizado como un órgano estatal establecido por la Constitución, con un régimen legal propio, naturaleza única y autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

El artículo primero de la Ley 31 de 1992 desarrolla los principios legales de un banco central independiente, a saber:

- 1) un régimen legal de naturaleza propia y especial;
- 2) autonomía administrativa;
- 3) autonomía patrimonial, y
- 4) autonomía técnica.

Respecto a los elementos de la autonomía del Banco de la República, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-341 de 1996, de la siguiente forma:

- Una autonomía administrativa, que comprende básicamente lo relativo a la forma de su organización, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración y el período del gerente.
- Una autonomía patrimonial, que concierne a la libertad e independencia para administrar y afectar su propio patrimonio mediante la ejecución de los actos jurídicos y materiales relativos al cumplimiento de sus funciones.
- Una autonomía técnica, referida al señalamiento del conjunto de métodos, procedimientos y mecanismos específicamente diseñados, relativas a las reglas

para la constitución de sus reservas entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria y el destino de sus excedentes, y el cumplimiento de sus funciones básicas, como también la libertad y capacidad de actuar en dichos campos, sin la injerencia de otras autoridades.

- Una autonomía funcional, atinente al ejercicio de las competencias específicas de que ha sido investido por la Constitución y la ley para el cumplimiento de las funciones especializadas que les fueron asignadas.

El artículo primero también ratifica la naturaleza estatal del Banco de la República prevista en la Constitución, al señalar que es una persona jurídica de derecho público y que, como tal, ejercerá sus funciones de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución y la ley.

Artículo 2.º. Fines. El Banco de la República a nombre del Estado velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda conforme a las normas previstas en el artículo 373 de la Constitución Política y en la presente ley.

Parágrafo. Para cumplir este objetivo la Junta Directiva del Banco adoptará metas específicas de inflación que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados, utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito.

La Constitución Política señala que el Banco de la República, a nombre del Estado, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y dispone que utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito. De esta forma, la ley habilita a su Junta Directiva para realizar recomendaciones al Gobierno sobre aspectos que, si bien no son del ámbito de su competencia funcional, pueden tener efectos directos sobre el manejo de la política monetaria.

El parágrafo, por su parte, impone a la Junta Directiva del Banco de la República adoptar metas específicas de inflación, lo que es usual como instrumento de política adoptada por los bancos centrales. Sin embargo, la ley fue más allá e impuso que estas metas deberían ser siempre menores a los últimos resultados registrados. Esta obligación fue motivo de controversia desde su promulgación, puesto que obligaba a la Junta a fijar metas menores a las del año anterior, aun en coyunturas en donde ello no era aconsejable.

El artículo 2 de la Ley 31 fue demandado en su integridad ante la Corte Constitucional, que, en la sentencia C-481 de 1999, declaró exequible su primer inciso, en el entendido de que la actividad del Banco para mantener la capacidad adquisitiva de la moneda debe ejercerse en coordinación con la política económica general, lo cual implica que la Junta no puede desconocer los objetivos de desarrollo económico y social previstos por la Carta.

Respecto al parágrafo, la Corte, en el fallo citado, declaró inexecutable la obligación de adoptar metas específicas de inflación menores a los últimos resultados registrados. En palabras de la Corte:

La finalidad constitucional básica del Banco de la República es la protección de la moneda sana, pero esa autoridad debe tomar en consideración en sus decisiones los otros objetivos económicos de la intervención del Estado, como el pleno empleo, pues sus funciones deben coordinarse con la política económica general. El mandato legal que ordena al Banco adoptar metas de inflación siempre menores a las registradas afecta la autonomía de la Junta y desconoce la coordinación entre las funciones de esa entidad y la política económica general.

La Corte en la sentencia referida consideró que el legislador no podía imponer condicionamientos a la Junta en el ejercicio de sus funciones, tesis que ha reiterado en distintas oportunidades y que fue el fundamento para declarar inexecutable los apartes mencionados del artículo.

El gerente general de la época, Miguel Urrutia Montoya, publicó en unas notas editoriales de la *Revista del Banco de la República* (Urrutia, 1999) un análisis de la sentencia, enfatizando que la responsabilidad de combatir la inflación también era del Ejecutivo y que, por tanto, la política fiscal debía tener en consideración el mandato constitucional de preservar la capacidad adquisitiva de la moneda. Urrutia en su escrito dejaba claro que la Junta, al definir la política monetaria, ya tenía en cuenta factores diversos a los exclusivamente monetarios.

Como se podrá apreciar a lo largo de la revisión de la Ley 31, esta establece reglas precisas para solucionar controversias entre la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y el Gobierno, estableciendo la obligación de la Junta de privilegiar su mandato de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda. El pronunciamiento de la Corte debe entenderse en el sentido de que ese objetivo de una inflación baja y estable debe matizarse con los otros fines esenciales del Estado y coordinarse con la política económica general.

Artículo 3.º. Régimen jurídico. El Banco de la República se sujeta a un régimen legal propio. En consecuencia, la determinación de su organización, su estructura, sus funciones y atribuciones y los contratos en que sea parte, se regirá exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en esta Ley y en los Estatutos. En los casos no previstos por aquellas y éstos, las operaciones mercantiles y civiles y, en general, los actos del Banco que no fueren administrativos, se regirán por las normas del derecho privado.

El Banco podrá realizar todos los actos, contratos y operaciones bancarias y comerciales en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, ajustándose a las facultades y atribuciones que le otorgan la Constitución, esta Ley y sus Estatutos.

El artículo tercero ratifica la disposición constitucional de que el Banco de la República tiene un régimen legal propio, es decir, que no le resulta aplicable lo dispuesto de manera general a las demás entidades estatales y, en particular, a las entidades de la rama ejecutiva del poder público. También indica que su marco de acción es el previsto por la Ley 31 de 1992 y los Estatutos del Banco (Decreto 2520 de 1993) y aclara, que si no hubiera norma expresa en la ley del Banco y en sus Estatutos, su actividad se regirá por las normas del derecho privado, salvo en los casos que actúe como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

Respecto al régimen legal propio, señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-529 de 1993 lo siguiente:

Si con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución se consagró en el Decreto Autónomo 340 de 1980 un régimen especial del que únicamente era destinatario el Banco de la República y si el mismo fue considerado ajustado a la Constitución y a la ley por el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 9 de septiembre de 1981) —admitiéndose en la sentencia la naturaleza única del Banco de la República en razón de las funciones a su cargo y de que su estructura no correspondía a ningún tipo de entidad del sector central y del descentralizado—, con mayor razón debe rechazarse ahora su homologación a mera entidad ordinaria de la administración. La Constitución expresamente sujeta el Banco de la República a un “régimen legal propio”, y en esta expresión debe leerse el propósito explícito del Constituyente de elevar al plano constitucional una idea normativa —corroborada por la jurisprudencia de su tiempo— cuyo germen ya había brotado al amparo de la Constitución anterior.

La ley faculta de manera amplia al Banco para realizar todos los actos, contratos y operaciones bancarias y comerciales en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones como banco central.

Artículo 4.º. Autoridad monetaria cambiaria y crediticia. La Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y, como tal, cumplirá las funciones previstas en la Constitución y en esta ley, mediante disposiciones de carácter general. Tales funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general prevista en el programa macroeconómico aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, siempre que ésta no comprometa la responsabilidad constitucional del Estado, por intermedio del Banco de la República, de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

La coordinación de las políticas entre el Gobierno y la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia fue uno de los principales temas de discusión de la Asamblea Nacional de 1991 (Hernández, 2017a). El artículo cuarto establece de manera específica uno de los elementos para lograr esa coordinación,

destacándose en la ley que este ejercicio tiene como límite el que no se comprometa la responsabilidad constitucional del Estado de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

A este respecto se señaló lo siguiente en la ponencia para primer debate del proyecto de ley:

El proyecto no contiene disposición especial alguna para el caso de que surjan discrepancias de opinión entre el Banco y el Gobierno, salvo la prevista en el artículo 373 de la Constitución y que se reitera en el proyecto de ley, consistente en que en todo caso primará el deber constitucional del Estado, por intermedio del Banco de la República, de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. Por ello, se han diseñado normas encaminadas a que tanto el Banco como el Gobierno colaboren, se consulten y coordinen sus acciones.

La Constitución ya había previsto cuatro (4) mecanismos de coordinación a saber:

- La facultad del Presidente de la República de nombrar y rotar parcialmente a los miembros de la Junta Directiva de dedicación exclusiva, aunque estos no sean agentes suyos;
- La presencia del Ministro de Hacienda y Crédito Público como miembro permanente de la Junta Directiva y con la atribución especial de presidirla;
- La obligación del Banco de ejercer sus funciones en coordinación con la política económica general;
- La obligación del Gobierno de señalar el régimen de cambio internacional en aquellas materias que son de su competencia, en concordancia con las atribuciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva.

El proyecto de ley lo que hace ahora es precisar dicha coordinación al prever, entre otros, los siguientes instrumentos que facultan y obligan al Banco para el cumplimiento de sus deberes:

- Coordinar sus funciones con la política económica general prevista en el programa macroeconómico que aprueba el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes.
 - Someter el proyecto de su presupuesto al análisis y concepto previo del Consejo Superior de Política Fiscal Confis para que éste evalúe su incidencia en las finanzas públicas.
 - Definir la política de manejo de la tasa de cambio, de común acuerdo con el Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- [..]
- Emitir concepto, cuando lo estime necesario y durante el trámite legislativo, sobre la cuantía de los recursos de crédito interno o externo incluida en el proyecto de presupuesto, con el fin de dar cumplimiento al mandato previsto en el artículo 373 de la Constitución Política.

En el transcurso de la discusión legislativa se introdujeron cambios en los textos inicialmente propuestos para señalar que, en caso de controversia con

el Gobierno por las políticas a cargo de la Junta, prevalecerá la responsabilidad constitucional del Estado de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

A este respecto se indica en la Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes:

En este punto no habrá una instancia orgánica superior para dirimir las diferencias que surjan, sino que habrá un objeto funcional que obliga a las autoridades estatales a determinar por consenso la política respectiva. En fin, toda la estructura y funciones del Banco, se repite, giran en torno del cumplimiento de esta finalidad.

Debe aclararse respecto a este artículo que, cuando se expidió la Ley 31 de 1992, el Conpes aprobaba un programa macroeconómico que se constituía en la guía para la coordinación de la política macroeconómica. En la actualidad dicho ente ya no aprueba un programa macroeconómico, razón por la cual este aparte de la norma es inaplicable.

Finalmente, la mención que hace el artículo respecto a que las decisiones de la Junta como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia deben ser de carácter general, ratifican su carácter de acto administrativo.