

Marco legal del Banco de la República

Banco central de Colombia



Gerardo Hernández Correa

Marco legal del Banco de la República Banco central de Colombia



Gerardo Hernández Correa

Marco legal
del Banco de
la República
Banco central
de Colombia



Hernández, Gerardo

Marco legal del Banco de la República - Banco central de Colombia / autor y editor Gerardo Hernández. -- Bogotá: Banco de la República, 2020.

183 páginas; 24 cm

ISBN

Incluye bibliografía

1. Banco de la República (Bogotá) - Historia 2. Banco de la República (Bogotá) - Legislación 3. Ley 31 de 1992 4. Bancos centrales - Colombia 5. Colombia - Constitución, 1991. I. Tít.

332.101986 cd 21 ed.

A1667328

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Diciembre de 2020

ISBN impreso 978-958-664-424-2

ISBN digital 978-958-664-425-9

<https://doi.org/10.32468/Ebook.664-424-2>

Diseño de carátula, cubierta e interiores

María Fernanda Latorre O.

Corrección de estilo

Nelson Rodríguez

Revisión

Consuelo Páez

Sección de Gestión de Publicaciones

Departamento de Servicios Administrativos

Banco de la República

Armada electrónica y finalización de arte

Asesores Culturales S. A. S.

Impresión

La Imprenta Editores S. A.

Las opiniones expresadas en los capítulos de este libro no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

CONTENIDO

XIII	PRESENTACIÓN
XV	INTRODUCCIÓN
1	PRIMERA PARTE
	LEY 31 DE 1992
3	Capítulo I. La Ley 31 de 1992
5	Capítulo II. Naturaleza y objetivos del Banco de la República
11	Capítulo III. Rendición de cuentas al Congreso Nacional
14	Capítulo IV. Funciones como banco de emisión, determinación y características de la moneda legal
17	Capítulo V. Funciones como banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito
20	Capítulo VI. Funciones en relación con el Gobierno
23	Capítulo VII. Funciones relacionadas con la administración de las reservas internacionales y atribuciones en materia internacional
28	Capítulo VIII. Funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria
47	Capítulo IX. Disposiciones comunes a las anteriores
51	Capítulo X. Actividades conexas
64	Capítulo XI. Normas generales para la expedición de los Estatutos del Banco
72	Capítulo XII. Junta Directiva
82	Capítulo XIII. Consejo de Administración
84	Capítulo XIV. Gerente general
86	Capítulo XV. Régimen laboral y prestacional
93	Capítulo XVI. Inspección, vigilancia y control del Banco de la República
98	Capítulo XVII. Disposiciones generales
108	Capítulo XVIII. Disposiciones transitorias
111	SEGUNDA PARTE
	DECRETO 2520 DE 1993
113	LOS ESTATUTOS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA
114	DECRETO 2520 DE 1993 (DICIEMBRE 14) ARTÍCULO 1.º. EXPEDICIÓN DE LOS ESTATUTOS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

114	TÍTULO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES
114	Artículo 1.º. Nombre, naturaleza y objeto
114	Artículo 2.º. Objetivo constitucional
115	Artículo 3.º. Régimen jurídico
115	Artículo 4.º. Domicilio
115	Artículo 5.º. Autoridad monetaria, cambiaria y crediticia
116	Artículo 6.º. Programa e informes al Congreso
116	TÍTULO II. FUNCIONES DEL BANCO Y DE SU JUNTA DIRECTIVA
116	Capítulo I. Banco de Emisión
116	Artículo 7.º. Ejercicio del atributo de emisión
117	Artículo 8.º. Características de la moneda
117	Artículo 9.º. Producción y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal
117	Artículo 10. Retiro de billetes y de moneda metálica
117	Artículo 11. Provisión de billetes y monedas metálicas
118	Capítulo II. Banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito
118	Artículo 12. Funciones
118	Capítulo III. Funciones en relación con el Gobierno
118	Artículo 13. Funciones
119	Capítulo IV. Administración de las reservas internacionales y atribuciones en materia internacional
119	Artículo 14. Alcance de la función de administración
119	Artículo 15. Atribuciones en materia internacional
119	Capítulo V. Funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia
119	Artículo 16. Atribuciones
122	Artículo 17. Funciones cambiarias y complementarias
123	Capítulo VI. Disposiciones comunes a las anteriores materias
123	Artículo 18. Sujeción a los actos del Banco de la República
123	Artículo 19. Suministro de información al Banco de la República
123	Artículo 20. Nuevas operaciones financieras
123	Artículo 21. Tasa de interés bancario corriente y liquidación de la UPAC
124	Capítulo VII. Actividades conexas
124	Artículo 22. Depósito de valores.
124	Artículo 23. Apertura de cuentas corrientes
124	Artículo 24. Servicio de compensación interbancario
124	Artículo 25. Metales preciosos
125	Artículo 26. Funciones de carácter cultural

126	TÍTULO III. DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL BANCO
126	Capítulo I. Órganos de dirección y administración del Banco
126	Artículo 27. Principios básicos
126	Artículo 28. Estructura básica del Banco
127	Capítulo II. Junta Directiva
127	Artículo 29. Integración
127	Artículo 30. Calidades
127	Artículo 31. De las inhabilidades para ser miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva
128	Artículo 32. De las incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva
129	Artículo 33. Otros deberes, derechos y prohibiciones de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva
129	Artículo 34. Funciones de la Junta Directiva
131	Artículo 35. Quórum y sistema de votación
132	Artículo 36. De la designación y período de los miembros de la Junta
132	Artículo 37. Faltas absolutas de los miembros de la Junta
132	Artículo 38. Salvamento y aclaración de voto
133	Artículo 39. Vocería de la Junta
134	Capítulo III. Integración y funciones del Consejo de Administración
134	Artículo 40. Integración
134	Artículo 41. Funciones del Consejo de Administración
136	Artículo 42. Quórum y sistema de votación
136	Capítulo IV. Gerente General
136	Artículo 43. Período, calidades, inhabilidades e incompatibilidades
137	Artículo 44. Funciones
138	Artículo 45. Delegación
139	TÍTULO IV. RÉGIMEN LABORAL, PRESTACIONAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL
139	Capítulo I. Régimen laboral
139	Artículo 46. Naturaleza de los empleados del Banco
140	Artículo 47. Servicio público esencial
140	Artículo 48. Categoría especial y régimen laboral aplicable
140	Artículo 49. Acumulación de tiempo de servicios
140	Artículo 50. Obligación de reserva
140	Capítulo II. Inhabilidades e incompatibilidades de los trabajadores
140	Artículo 51. Inhabilidades
141	Artículo 52. Incompatibilidades
141	Artículo 53. Dedicación exclusiva
141	Artículo 54. Prohibición de recibir otras asignaciones

141	Capítulo III. Régimen salarial y prestacional.
141	Artículo 55. Régimen salarial y prestacional.
142	Artículo 56. Conciliación
142	Capítulo IV. Seguridad social.
142	Artículo 57. Caja de Previsión Social
142	Artículo 58. Acuerdos entre el Banco de la República y el Instituto de Seguros Sociales
143	TÍTULO V. RÉGIMEN FINANCIERO Y CONTABLE
143	Capítulo I. Patrimonio
143	Artículo 59. Patrimonio
143	Artículo 60. Reserva de Estabilización Monetaria y Cambiaria
143	Artículo 61. Otras reservas
144	Capítulo II. Ejercicio contable, estados financieros, reservas, utilidades y pérdidas
144	Artículo 62. Ejercicio contable y estados financieros
150	Artículo 63. Utilidades, pérdidas y transferencia a cargo del Gobierno Nacional
151	TÍTULO VI. RÉGIMEN DE LOS ACTOS Y CONTRATOS
151	Artículo 64. De las decisiones de la Junta Directiva
151	Capítulo I. Contratación con entidades públicas y procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos
151	Artículo 65. Procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos
152	Artículo 66. Régimen contractual con entidades públicas
152	Artículo 67. Contratos con terceros
152	Capítulo II. Operaciones y régimen contractual ordinario
152	Artículo 68. Régimen contractual
152	Artículo 69. Naturaleza de los títulos del Banco de la República
153	TÍTULO VII. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL
153	Capítulo I. Inspección y vigilancia
153	Artículo 70. Inspección y vigilancia
153	Capítulo II. Control del Banco
153	Artículo 71. Control
153	Artículo 72. Calidades para ser auditor
153	Artículo 73. Nombramiento
154	Artículo 74. Funciones del auditor

155	TÍTULO VIII. DISPOSICIONES GENERALES
155	Artículo 75. Reserva de documentos
155	Artículo 76. Conservación de documentos
156	Artículo 77. Sistema de seguridad del Banco de la República
156	Artículo 78. Funciones de seguridad
157	Artículo 79. Investigaciones especiales
157	Artículo 80. Régimen impositivo y otros derechos
	ARTÍCULO 2.º. FECHA RÉGIMEN
159	COMENTARIOS FINALES
161	REFERENCIAS

PRESENTACIÓN

En Colombia es difícil ponerse de acuerdo sobre algo; sin embargo, en la Asamblea Nacional Constituyente hubo consenso entre los participantes de distintas ideologías y partidos sobre la bondad de reformar de manera integral al Banco de la República y convertirlo en un banco central independiente. La historia del debate constitucional está recogida en las distintas ponencias y discusiones de la Constituyente de 1991 y en un número importante de trabajos académicos que son material indispensable para los interesados en los temas de la banca central. De estos textos se destaca el libro *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, editado por Roberto Steiner (1995), en donde los protagonistas de la reforma analizan las principales discusiones y conflictos que se presentaron en el marco de la constituyente y los acuerdos que se fueron formando para la transformación del Banco de la República. Igualmente relevante los artículos “Autonomía del Banco de la República en la Constitución de 1991 y en la Ley 31 de 1992” de Alberto Boada, Carolina Gómez y Marcela Ocampo (2017) y “El debate sobre la banca central en la constituyente de 1991” de Rudolf Hommes y José Elías Melo (2017) que hacen parte del libro *Historia del Banco de la República: 1923-2015*. En estos trabajos se presenta un análisis sistemático de la reforma y la visión, muy particular, de quienes participaron en nombre del gobierno Gaviria en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente.

Con el paso de los años también hay consenso sobre el importante rol que ha desempeñado el Banco de la República y su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, en el adecuado manejo de la economía nacional. Crisis profundas como la de fin de siglo, la que se desató en el mundo con la quiebra de Lehman Brothers o la más reciente, producto de la pandemia del Covid-19, han puesto a prueba el marco institucional establecido en 1991. En todas ellas la respuesta del banco central ha seguido el carácter técnico que le impuso la Carta Política.

Este texto no profundiza en lo sucedido en la constituyente, sino que se centra en la forma como la ley reguló el nuevo esquema de banca central independiente y el papel preponderante que ha tenido la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Las decisiones, en su mayoría, han respaldado el marco

institucional adoptado por la Ley 31 de 1991, lo que ha permitido a la Junta Directiva cumplir con su mandato de preservar la capacidad adquisitiva de la moneda en coordinación con la política económica general.

La idea de esta obra surgió como una actualización del libro “*La Banca Central en Colombia*” editada por el Banco de la República en 1994 y que tenía en su portada un billete de diez pesos con la figura de Antonio Nariño. Sin embargo el texto derivó en comentarios a la Ley 31 de 1992 y al Decreto 2520 de 1993 (Estatutos del Banco) que constituyen el marco legal de funcionamiento del banco central. Los comentarios se apoyan en las discusiones en el Congreso previas a la aprobación de la Ley 31, en los fallos de las distintas cortes y en mi experiencia como secretario de la Junta, gerente ejecutivo y, recientemente, como miembro de la Junta del Banco. Las opiniones, naturalmente, no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva y son de mi exclusiva responsabilidad.

Agradezco a la Secretaría de la Junta Directiva y al Departamento Jurídico por su colaboración permanente, en especial a Alberto Boada Ortiz, actual secretario, y a los distintos abogados que seguramente reconocerán ideas discutidas con ellos en distintas épocas del Banco. También, a Consuelo Páez que, con su insistencia, logró llevar a feliz término este libro y a Natalia y Juana que, en medio del confinamiento obligatorio del Covid-19, me animaron a seguir adelante con el proyecto.

INTRODUCCIÓN

La década de los noventa se caracterizó por reformas introducidas a los bancos centrales con el fin de fortalecerlos institucionalmente y dotarlos de autonomía en el manejo de la política monetaria. Los cambios buscaron que las autoridades monetarias fueran independientes de las demás ramas del poder público, en especial del Ejecutivo, con el fin de que pudieran fijar políticas de largo plazo que llevaran a la estabilidad de la moneda.

La justificación de las reformas al banco central se fundamentó en evitar que políticas monetarias expansivas de corto plazo, con efectos temporales en la reducción del desempleo y motivadas por razones políticas, pudieran comprometer los beneficios de la estabilidad monetaria de largo plazo. Igualmente, se argumentó que en períodos de desequilibrio fiscal las presiones políticas pudieran llevar a que los bancos centrales las cubrieran mediante expansiones monetarias que, igualmente, pusieran en peligro la estabilidad de la moneda (Alesina, Carrasquilla y Steiner, 2002).

Las reformas introducidas a los bancos centrales (Aguirre, Junguito y Miller, 1997) se orientaron a establecer los siguientes elementos fundamentales dentro de su esquema institucional:

- Autonomía para dirigir la política monetaria y para definir de manera discrecional sus objetivos de largo plazo y los instrumentos de política para alcanzarlos.
- La determinación explícita del control de la inflación como el objetivo primordial del banco central en la ejecución de sus políticas.
- La definición, ya sea constitucional o legal, de esa autonomía, estableciendo reglas claras para su funcionamiento, mediante un régimen legal propio, distinto al de las demás entidades del Ejecutivo, que incluya regulación que permita su autonomía técnica, administrativa y financiera.
- Reglas explícitas sobre la coordinación con el ejecutivo de las políticas otorgadas al banco central (monetaria y cambiaria).
- Reglas sobre la forma como el banco central debe rendir cuentas a la ciudadanía sobre las políticas ejecutadas.

- Definición sobre los eventos en que el banco central pueda otorgar crédito al Gobierno y a las entidades financieras, en desarrollo de sus funciones.
- Conformación de sus órganos de dirección, con el fin de propender por la autonomía en la toma de decisiones, y
- Reglas relacionadas sobre el régimen financiero interno aplicable al banco central y, en especial, sobre la manera como se enjuagarán las posibles pérdidas y la distribución de las utilidades que pudieran presentarse en la ejecución de la política monetaria.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consagró al Banco de la República como un banco central independiente y a su Junta Directiva como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Los artículos 371, 372 y 373 de la Carta establecen los principios para su operación, los cuales siguen de cerca las mejores prácticas internacionales. Dichos principios se desarrollan en la Ley 31 de 1992 y en el Decreto 2520 de 1993 (Estatutos del Banco de la República).

Las normas constitucionales de la banca central son las siguientes:

Artículo 371. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno.

Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

Artículo 372. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete (7) miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella. Los cinco (5) miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro (4) años, reemplazados a dos (2) de ellos, cada cuatro (4) años. Los miembros de la Junta Directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los Estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del Gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

El Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.

Artículo 373. El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.

Adicionalmente a las normas constitucionales mencionadas, el Congreso Nacional, de acuerdo con la Carta Política, tiene las siguientes funciones relacionadas con la moneda legal y el Banco de la República:

- 1) El numeral 13 del artículo 150 le atribuye al Congreso la función de determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio.
- 2) El literal b) del numeral 19 del mismo artículo le atribuye al Congreso la función de dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones consagradas a la Junta Directiva del Banco de la República.
- 3) El ordinal 22 del artículo 150 le atribuye al Congreso la facultad de expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones de su Junta Directiva previstas en los artículos 371 a 373.

Estas tres atribuciones del Congreso están ejercidas en la Ley 31 de 1992, y en la Ley 9 de 1991 en lo que se refiere al régimen de cambios internacionales.

PRIMERA PARTE

LEY 31 DE 1992

CAPÍTULO I

LA LEY 31 DE 1992

El desarrollo de los artículos constitucionales 371, 372 y 373 de la Constitución Política se materializó en la Ley 31 de 1992. Conforme al artículo 154 de la Carta Política, las leyes a las que se refiere el artículo 150, numeral 22 (“Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que le compete desempeñar a su Junta Directiva”), solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Dado lo anterior, su trámite y aprobación requiere el visto bueno del Gobierno, sin el cual la iniciativa, si fuera únicamente de origen parlamentario, queda viciada de constitucionalidad.

A este respecto ha señalado la Corte en sentencia C-383 de 1999: “[...] en virtud de la trascendencia económica y social de las funciones que cumple el Banco de la República, las leyes relacionadas con este [...] no pueden expedirse a iniciativa de los congresistas, sino que requieren que lo sean, siempre, «por iniciativa del Gobierno»”.

Esta característica del trámite ha prevenido que a lo largo de los años se hubieran introducido cambios inconvenientes al texto de la Ley 31. De hecho, la ley ha tenido pocas modificaciones si se compara el texto vigente con el aprobado en 1992.

Otro aspecto para resaltar es la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha limitado la acción del legislador frente a las leyes que regulan al Banco de la República. La tesis central de la Corte es que el legislador, si bien tiene atribuciones para expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República, no puede limitar el ejercicio de las funciones del banco central y de su Junta Directiva al expedir una regulación que le imponga de manera precisa y puntual su desarrollo (Hernández, 2017a).

En la sentencia C-208 de 2000 la Corte señaló que: “[...] resultan inadmisibles aquellas regulaciones del legislador que de alguna forma, constituyan un catálogo puntual de conductas, que le sirvan de guía o parámetro obligados para el ejercicio de su actividad institucional”.

Como se verá, este argumento ha sido usado por la Corte para declarar inexecutable varios apartes de la Ley 31 de 1992 que imponían limitaciones a la Junta Directiva en el ejercicio de sus funciones, como es el caso de los pronunciamientos relacionados con el parágrafo del artículo 2, y el literal e) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

Los antecedentes legislativos (exposición de motivos y ponencias para los debates en la Cámara y el Senado) constituyen elementos fundamentales para el estudio y análisis de la Ley 31 de 1992. A lo largo de este texto se acudirán a ellas para precisar el contenido del articulado de dicha ley.

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.

CAPÍTULO III

RENDICIÓN DE CUENTAS AL CONGRESO NACIONAL

Artículo 5.º. Programa e informes al Congreso. Dentro de los diez (10) días siguientes a la iniciación de cada período de sesiones ordinarias, la Junta Directiva del Banco a través de su Gerente presentará un informe al Congreso de la República, sobre la ejecución de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, en el cual se incluirán por lo menos, las directrices generales de las citadas políticas, una evaluación de los resultados logrados en el período anterior, y los objetivos, propósitos y metas de las mismas para el período subsiguiente y en el mediano plazo. Así mismo deberá presentar un informe sobre la política de administración y composición de las reservas internacionales y de la situación financiera del Banco y sus perspectivas.

En todo caso, si en el curso de un período llegare a producirse un cambio sustancial en las mencionadas políticas respecto de lo informado por el Gerente General al Congreso, deberá presentarse un informe adicional al Congreso en un plazo máximo de quince (15) días en el cual se señale el origen de la situación y se expliquen las medidas adoptadas.

El Congreso podrá solicitar del Banco de la República los demás informes que requiera para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Así mismo, podrán citarse a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara al Gerente General y a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República con el fin de que expliquen el contenido del informe y las decisiones adoptadas, conforme a lo previsto en los artículos 233 y 249 de la Ley 5.ª de 1992.

Parágrafo. Los informes de que tratan los incisos 1.º y 2.º de este artículo deberán presentarse por el Gerente General a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara en sesiones exclusivas citadas para tal efecto que se celebrarán dentro del período determinado en este artículo. El incumplimiento será causal de mala conducta. Las Comisiones deberán debatir y evaluar los informes recibidos y entregarán sus conclusiones a las plenarios respectivas, dentro del mes siguiente a la presentación de los informes.

La independencia de los bancos centrales lleva como contraprestación la rendición de cuentas del ejercicio de sus funciones, la cual se hace, primordialmente, con el informe al Congreso que debe presentar al iniciar sus sesiones ordinarias. El informe presentado por la Junta se constituye en un instrumento esencial para que el Congreso de la República realice su función constitucional de control político. Normalmente, las comisiones terceras de Senado y Cámara citan a los miembros de la Junta para que presenten el informe. En dicho debate senadores y representantes hacen observaciones sobre su contenido y sobre el estado de la economía.

En concordancia con lo establecido por la Ley 5.^a de 1992 (reglamento del Congreso), también se establece que el Congreso podrá solicitar los demás informes que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Estos informes deben presentarse atendiendo los requerimientos y plazos de dicha ley.

Motivo de discusión fue la competencia del Congreso para citar a los miembros de dedicación exclusiva y el gerente general. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto del 8 de noviembre de 1993, concluyó lo siguiente:

1. Las comisiones constitucionales permanentes de las Cámaras Legislativas disponen de aptitud constitucional, otorgada por el inciso final del artículo 208 y dentro del marco de la institución del control político, para citar a los miembros de dedicación exclusiva del Banco de la República.
2. Las comisiones terceras de Senado y Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la ley 31 de 1992, están autorizados para citar a los miembros de dedicación exclusiva del Banco de la República con el fin de que expliquen el contenido y alcance del informe rendido al Congreso por mandato del artículo 371, inciso final de la Constitución.
3. Las plenarios de las Cámaras no están constitucionalmente autorizadas para citar a miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.

En la práctica lo que sucede es que el Congreso no cita sino que invita a las plenarios a los miembros de dedicación exclusiva y al gerente general a participar en los debates, mecanismo previsto en su reglamento y, dando cumplimiento al mismo, declara la reunión informal para escuchar a los invitados.

Otro tema interesante se relaciona con la aplicación de la figura de la moción de censura (numeral 9 del artículo 135 de la Carta) a los miembros de la Junta Directiva. En la década de los noventa se presentaron varios proyectos de acto legislativo que buscaban que se aplicara la moción de censura cuando no se cumplieran la meta de inflación fijada para un año específico. Estas iniciativas no tuvieron acogida en el Congreso y fueron archivadas. El constitucionalista Juan Manuel Charry, en un artículo publicado en la *Revista del Banco de la República* de junio de 1999 (“La moción de censura en la Constitución de 1991. Su extensión a los miembros de la

Junta Directiva del Banco de la República”) realiza un cuidadoso análisis de las razones por las cuales no resulta aplicable a los miembros de la Junta Directiva la moción de censura.

CAPÍTULO IV

FUNCIONES COMO BANCO DE EMISIÓN, DETERMINACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA MONEDA LEGAL

Artículo 6.º. Unidad monetaria. La unidad monetaria y unidad de cuenta del país es el peso emitido por el Banco de la República.

De conformidad con lo previsto en el numeral 13 del artículo 150 de la Constitución, compete a la ley determinar la moneda legal, su convertibilidad y su poder liberatorio. Lo anterior está establecido por la Ley 31 de 1992, que señala que la unidad monetaria y unidad de cuenta del país es el peso emitido por el Banco de la República.

Artículo 7.º. Ejercicio del atributo de emisión. El Banco de la República ejerce en forma exclusiva e indelegable el atributo estatal de emitir la moneda legal constituida por billetes y moneda metálica.

Parágrafo. El Banco de la República podrá disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica de curso legal para fines conmemorativos o numismáticos, previstos en leyes especiales, establecer sus aleaciones y determinar sus características.

El artículo 371 de la Constitución Política le atribuye al Banco de la República ejercer la función de emitir la moneda legal. En la exposición de motivos de la Ley 31 de 1992 se expresó: “Sólo este tendrá la capacidad de disponer la acuñación de la moneda metálica y la impresión de billetes en las denominaciones que sean necesarias. Para tal efecto, la producción de especies monetarias estará a cargo del Banco como una función suya”.

El parágrafo del artículo indica que para que el Banco de la República pueda acuñar monedas de curso legal para fines conmemorativos o numismáticos, debe existir de manera previa una ley que lo habilite a hacerlo. De esta manera, se establece un límite para que el Banco de manera autónoma pueda determinar la producción y puesta en circulación de monedas conmemorativas de curso legal.

Artículo 8.º. Características de la moneda. La moneda legal expresará su valor en pesos de acuerdo con las denominaciones que determine la Junta Directiva del Banco de la República y será el único medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado.

De conformidad con lo establecido en la Carta Política, la Ley 31 establece que en Colombia el peso será el único medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado.

La doctrina ha señalado las siguientes características a la moneda:

1. la emisión y la circulación de la moneda debe tener respaldo legal;
2. debe tener poder liberatorio ilimitado por su valor nominal, es decir, que tiene la capacidad para pagar obligaciones en un territorio determinado por su valor facial;
3. debe tener poder liberatorio *per se*, por virtud de la ley, y no por la posibilidad de ser convertido en un bien determinado.

En síntesis, se trata de que el banco central emita billetes y monedas cuya circulación no puede limitarse o interrumpirse, que deben ser aceptados obligatoriamente para extinguir cualquier obligación de pago monetario en el país, y cuyo poder liberatorio se deriva directamente de la autoridad de la ley. En la legislación comparada se utilizan formulaciones disímiles que van desde casos en los cuales se dice que los billetes y monedas serán recibidos como moneda legal, o simplemente monedas de curso legal. En otros países se agrega la referencia expresa a su poder liberatorio pleno e ilimitado.

Artículo 9.º. Producción y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal. La impresión, importación, acuñación, cambio y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal, son funciones propias y exclusivas del Banco de la República, las cuales cumplirá conforme al reglamento general que expida su Junta Directiva. Esta facultad comprende la de establecer las aleaciones y determinar las características de la moneda metálica.

La Junta Directiva dispondrá de un régimen especial de organización y funcionamiento para la Casa de Moneda.

Este artículo faculta a la Junta Directiva para regular la actividad industrial que realiza el Banco de la República por medio de la Imprenta de Billetes y la Fábrica de Moneda. La ley permite que la impresión y acuñación de billetes y monedas se puedan hacer mediante la importación de las especies monetarias, conforme determine la Junta Directiva del Banco de la República.

Artículo 10. Retiro de billetes y de moneda metálica. El Banco de la República puede retirar billetes y monedas de la circulación los cuales cesarán de tener curso legal una vez transcurrido el plazo de canje fijado en el acto de anunciarse la sustitución.

El Banco de la República solamente está obligado a canjear los billetes en la forma y en los casos que determine la Junta Directiva.

Este artículo se refiere a la facultad que ordinariamente tienen los bancos centrales para “desmonetizar” la moneda; es decir, retirar especies monetarias de circulación. La norma no pone limitaciones a los motivos que pueda tener el banco central para quitarle valor a alguna o algunas de las especies monetarias en circulación, pero establece como condición que el Banco de la República debe establecer un plazo para que los ciudadanos puedan canjear las especies que van a ser “desmonetizadas” por unas nuevas emitidas por el banco central.

Esta facultad fue usada por la Junta Directiva del Banco de la República luego del robo de Valledupar en 1994 (Resolución Externa 32 de 1994) para retirar de manera definitiva algunos remanentes de las especies monetarias que debieron cambiarse por efecto del hurto.

Artículo 11. Provisión de billetes y monedas metálicas. El Banco de la República adoptará las medidas necesarias para asegurar la provisión de billetes y monedas metálicas en sus distintas denominaciones.

Los establecimientos de crédito autorizados para recibir depósitos en moneda nacional estarán obligados a disponer de billetes y monedas para asegurar su provisión, de acuerdo con las normas que para tal efecto dicte la Junta Directiva del Banco de la República.

Este artículo faculta a la Junta Directiva para tomar las medidas necesarias para la distribución del efectivo en el país. Como se puede apreciar, no señala que la distribución del efectivo deba hacerse de manera exclusiva por el Banco de la República, permitiendo que bajo su dirección puedan participar entidades financieras y empresas privadas, como ha venido ocurriendo a lo largo de los años.

El segundo inciso establece la obligatoriedad por parte de los establecimientos de crédito que estén autorizados a recibir depósitos del público de contar con suficiente efectivo (billetes y monedas) para atender el retiro del público, de acuerdo con las normas que para tal efecto dicte la Junta Directiva. Esta facultad no ha sido utilizada por la corporación.

CAPÍTULO V

FUNCIONES COMO BANQUERO Y PRESTAMISTA DE ÚLTIMA INSTANCIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO

Artículo 12. Funciones. El Banco de la República, como banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito, públicos y privados, podrá:

- a) Otorgarles apoyos transitorios de liquidez mediante descuentos y redescuentos en las condiciones que determine la Junta Directiva;

La función de prestamista de última instancia es típica de los bancos centrales, y es complementaria de la que tienen de dar liquidez suficiente y adecuada para el buen funcionamiento del sistema de pagos y de los mercados financieros. La nota editorial “El Banco de la República y su función de prestamista de última instancia”, incluida en la *Revista del Banco de la República* de enero de 2006, hace un recuento de los argumentos teóricos que justifican la intervención de los bancos centrales como prestamistas de última instancia siguiendo las ideas de Thorton y Bagheot.

La idea general es que, en determinadas coyunturas y ante fallas de mercado, uno o varios establecimientos de crédito pueden enfrentar problemas de liquidez, aun siendo solventes y, por tanto, deben tener acceso a crédito directo del banco central para solventar esas necesidades transitorias.

Los artículos 371 y 373 de la Carta Política señalan que el Banco de la República no puede dar cupos de crédito ni garantías a los establecimientos de crédito, excepto cuando se trate de los apoyos transitorios de liquidez. Siguiendo las normas constitucionales, los apoyos solo pueden usarse para resolver problemas transitorios de liquidez de las entidades que así lo requieran y no para atender problemas de solvencia. Si se trata de entidades con problemas de este tipo, estas deben ser atendidas por el Fondo de Garantías e Instituciones Financieras (Fogafín).

Así lo dispone de manera expresa la exposición de motivos del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 31 de 1992, al afirmar que:

En todo caso, en ejercicio de la función de prestamista de última instancia, el Banco de la República no puede ni debe atender problemas de solvencia por lo[s]

que atravesen en su momento dado las instituciones financieras, cualquiera que sea su proporción, pues estos **no** (sic) deben ser atendidos por otro mecanismo y en ningún caso por el Banco de la República.

La Ley 31 de 1992 consagra que corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República determinar las condiciones sobre las cuales se suministran los recursos por apoyos transitorios, pero señalándole como límites concretos los siguientes (artículos 12 y 52):

- i) Los apoyos deben estar instrumentalizados en contratos de descuento o redescuento, es decir, que no pueden implicar crédito en el sentido estricto del término, ni aportes de capital. El Banco entiende por contrato de descuento, aquel por virtud del cual un establecimiento de crédito endosa en propiedad a favor del Banco de la República títulos valores de contenido crediticio, a cambio del pago de contado que de su importe hace el Banco, con la facultad para este último, al cabo de un plazo, de exigir la restitución de tales sumas al establecimiento de crédito o al deudor que aparece en los títulos, devolviendo estos. Por su parte, el contrato de redescuento es aquel por virtud del cual un establecimiento de crédito endosa en propiedad a favor del Banco de la República títulos valores de contenido crediticio que adquirió mediante descuento de un tercero, a cambio del pago de contado que de su importe hace el Banco, con la facultad para este último, al cabo de un plazo, de exigir la restitución de tales sumas al establecimiento de crédito o al deudor que aparece en los títulos, devolviendo estos.
- ii) Los contratos de descuento y redescuento deben estar respaldados con títulos valores de contenido crediticio.
- iii) El endoso en propiedad de los títulos descontados o redescotados no extingue las obligaciones a cargo del establecimiento de crédito.
- iv) El Banco no puede autorizar créditos sin cobertura en ninguna forma ni conceder créditos rotatorios ni de cuantía indeterminada.

Las restricciones establecidas en la Ley 31 de 1992 obedecen a la experiencia vivida en la crisis financiera de 1982, cuando el banco central recibió como garantías pagarés que, al no estar documentados mediante el contrato de descuento o redescuento, no pudieron recuperarse frente a los acreedores.

- b) Intermediar líneas de crédito externo para su colocación a través de los establecimientos de crédito, y

La función de intermediar líneas de crédito externo para colocarlas a través de los establecimientos de crédito fue motivo de amplio debate en la Asamblea Nacional Constituyente al considerarse que no era típica de los

bancos centrales. En las discusiones de la constituyente se propuso eliminar esta atribución, argumentando que esta era una función propia del Gobierno Nacional, máxime cuando le estaba prohibido al banco central dar crédito o extender garantías al sector privado, al eliminarse la función de dar créditos de fomento que hasta 1991 realizaba el Banco de la República de manera profusa.

En la discusión primó la posición del Banco que defendió la conveniencia de seguir operando líneas externas, dada su experiencia y credibilidad frente a las entidades multilaterales para canalizar recursos externos mediante operaciones de redescuento realizadas por los establecimientos de crédito.

El Decreto 1547 de 1994 reglamentó este literal de la ley e indicó que el otorgamiento de préstamos, descuentos o redescuentos con cargo a cupos de crédito con recursos de líneas externas estará determinado por el plazo y monto de los respectivos contratos de préstamo celebrados con los organismos financieros internacionales. Igualmente, precisó que dentro de la función de intermediación de líneas de crédito externo, el Banco de la República podrá pagar anticipadamente los créditos contratados con organismos financieros internacionales de que trata el artículo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos contratos de préstamo, y sin que para ello sea necesario que los prepagos se realicen con el producto de la recuperación de cartera. En este caso, el otorgamiento de préstamos, descuento o redescuentos con cargo a cupos de crédito con recursos de líneas externas que se prepaguen estará determinado por el plazo restante de los respectivos contratos de préstamo, celebrados con los organismos financieros internacionales y por el monto del capital adeudado.

- c) Prestarles servicios fiduciarios, de depósito, compensación y giro y los demás que determine su Junta Directiva.

Se encuentra dentro de las funciones de los bancos centrales la de ser banquero de bancos para facilitar el buen funcionamiento del sistema de pagos. Es así como la ley autoriza al Banco de la República para prestar servicios fiduciarios, de depósito, compensación y giro, y los demás que determine la Junta Directiva, a las entidades financieras en el cumplimiento de sus funciones como banco central.

Como desarrollo de esta función, el Banco ha puesto en funcionamiento servicios que facilitan el pago interbancario, la negociación de títulos de deuda pública, y herramientas electrónicas de pagos de bajo valor, también calificadas como actividades conexas o complementarias de su función de asegurar el buen funcionamiento del sistema de pagos.

CAPÍTULO VI

FUNCIONES EN RELACIÓN CON EL GOBIERNO

Artículo 13. Funciones. El Banco de la República podrá desempeñar las siguientes funciones en relación con el Gobierno:

- a) A solicitud del Gobierno, actuar como agente fiscal en la contratación de créditos externos e internos y en aquellas operaciones que sean compatibles con las finalidades del Banco;

La doctrina ha definido la actividad de agencia fiscal como aquella en la cual una entidad, normalmente un banco comercial o un banco de inversión, es designada por el Gobierno para que actúe por él o por una de sus entidades para realizar determinadas transacciones financieras. En el caso del Banco de la República la ley se refiere en particular a su participación en la contratación de créditos externos e internos, lo que era muy usual en los créditos sindicados acordados por el Gobierno Nacional con la banca internacional en los años previos a la expedición de la ley. En esas operaciones, el Banco actuaba primordialmente como agente de pagos del Gobierno.

Con el desarrollo de los mercados financieros esta función de agente fiscal es normalmente contratada por el Gobierno con entidades financieras sin que sea necesaria la participación del Banco de la República. No obstante, en ejercicio de esta facultad el Banco administra fondos de origen estatal, como es el caso del Fondo de Reserva para la Estabilización del Crédito Hipotecario (Frech), el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y, más recientemente, el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

- b) Otorgar créditos o garantías a favor del Estado en las condiciones previstas en el artículo 373 de la Constitución Política;

El artículo 373 de la Carta Política consagra que las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva del Banco de la República, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. La posibilidad de dar crédito de emisión al Gobierno por parte del banco central fue materia de intensa discusión por parte de la Asamblea Nacional Constituyente. El proyecto presentado inicialmente por

el Gobierno establecía que: “el Banco de la República no podrá emitir, salvo para otorgar garantías o financiamiento a establecimientos de crédito y operaciones de tesorería dentro de la misma vigencia fiscal”.

La subcomisión de asuntos económicos de la constituyente propuso prohibir que el Gobierno y las demás entidades públicas tuvieran acceso a recursos primarios de emisión para financiar déficits fiscales, salvo en situaciones de emergencia económica y social. Dicha prohibición se extendía a la adquisición por parte del banco central de documentos emitidos por el Estado y la financiación de cualquier gasto público mediante créditos directos o indirectos. Esta propuesta fue rechazada pues se consideró que no era conveniente vincular la capacidad de emisión a la declaratoria de emergencia económica, pues se creaba un incentivo para su uso reiterado, que había sido una constante bajo la Constitución de 1886.

La conciliación de las diferentes posiciones se alcanzó bajo la dirección del delegatario Alfonso Palacio Rudas, quien propuso que: “en lugar de institucionalizar un veto en contra del financiamiento del Gobierno, tal operación sería posible siempre y cuando contara con el consentimiento unánime de la Junta Directiva” (Boada *et al.*, 2017).

De esta manera, se incluyó la obligación del voto unánime de la Junta para otorgar crédito al Gobierno, circunstancia que solo aplica para este caso ya que las demás decisiones de la Junta se toman sin que se necesite una mayoría calificada de sus votos.

- c) Recibir en depósito fondos de la Nación y de las entidades públicas. La Junta Directiva señalará los casos y condiciones en que el Banco podrá efectuar estas operaciones;

La Junta Directiva tiene la facultad de establecer los términos y condiciones para que fondos de la Nación y de otras entidades públicas puedan depositarse en el Banco de la República. En la actualidad los depósitos de la Tesorería General de la Nación constituyen montos apreciables en la medida en que se logró un acuerdo para que sus recursos sean depositados en el Banco con el fin de facilitar la ejecución de la política monetaria.

- d) Servir como agente del Gobierno en la edición, colocación y administración en el mercado de los títulos de deuda pública;

En el momento de la expedición de la Ley 31 de 1992 era usual que el Banco de la República actuara como agente del Gobierno en las colocaciones que empezaban a hacerse de TES a principios de los años noventa en el mercado nacional y de bonos soberanos en el internacional. Esta función se sigue realizando para los títulos de deuda pública interna del Gobierno Nacional.

- e) Prestar al Gobierno Nacional y otras entidades públicas que la Junta determine, la asistencia técnica requerida en asuntos afines a la naturaleza y funciones del Banco.

Con anterioridad a la Constitución Política de 1991 y a la expedición de la Ley 31 de 1992 se realizaron diversos contratos entre la Nación y el Banco de la República en donde este se comprometía a realizar actividades propias del objeto social de las entidades públicas contratantes. A estos contratos se les denominaba genéricamente como de asistencia técnica. Con el fin de limitar su utilización, se señaló de manera expresa que los contratos de esta naturaleza deben ser afines a la naturaleza y funciones del Banco.

De manera congruente con lo anterior, se ha considerado que el Banco no puede prestar servicios genéricos de asistencia técnica al Gobierno en asuntos jurídicos, económicos, financieros o fiscales, salvo que su objeto esté directamente relacionado con las actividades que la ley autoriza al Banco en ejercicio de sus funciones.

Parágrafo. Estas funciones las cumplirá el Banco previa celebración de los contratos correspondientes con el Gobierno Nacional o las demás entidades públicas, que se someterán a las normas previstas en esta Ley.

CAPÍTULO VII

FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES Y ATRIBUCIONES EN MATERIA INTERNACIONAL

Artículo 14. Alcance de la función de administración. El Banco de la República administrará las reservas internacionales conforme al interés público, al beneficio de la economía nacional y con el propósito de facilitar los pagos del país en el exterior. La administración comprende el manejo, inversión, depósito en custodia y disposición de los activos de reserva. La inversión de éstos se hará con sujeción a los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad en activos denominados en moneda de reserva libremente convertibles o en oro.

La Junta Directiva del Banco de la República podrá disponer aportes a organismos financieros internacionales con cargo a las reservas internacionales, siempre y cuando dichos aportes constituyan también activos de reserva.

El Banco de la República no podrá otorgar créditos con cargo a las reservas internacionales.

Como administrador de las reservas internacionales, el Banco de la República podrá realizar operaciones de cobertura de riesgo. Con este propósito podrá asignar parte de los activos para depósitos de margen o de garantía o con el fin de efectuar pagos directos para la compra de instrumentos de cobertura de riesgo en el mercado.

Las reservas internacionales del Banco de la República son inembargables.

El Banco de la República podrá contratar créditos de balanza de pagos no monetizables.

Parágrafo. Las operaciones previstas en este artículo se realizarán conforme a las condiciones que señale la Junta Directiva del Banco.

La Constitución Política establece en el artículo 371 que el Banco de la República es el administrador de las reservas internacionales. Como se señala en la exposición de motivos de la Ley 31 de 1992:

[...] se reiteró la competencia del Banco, prevista en el ordenamiento jurídico expedido desde 1923, de administrar las reservas internacionales conforme al interés público, al beneficio de la economía nacional y con el propósito de facilitar los pagos del país en el exterior, ajeno a cualquier propósito de especulación. Dicha administración ha comprendido hasta ahora, el manejo, inversión, depósito en custodia y disposición de los activos de reserva. A su vez la inversión se ha hecho con sujeción a los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad en activos denominados en moneda de reserva libremente convertibles o en oro, sin que pueda alterarse su condición de reserva para que se mantenga la inmunidad de que gozan estos activos de la banca central en el concierto internacional.

El artículo establece una serie de principios relacionados con las reservas internacionales:

- (i) Las reservas internacionales son activos que, si bien están en el balance del Banco de la República, son del Estado colombiano. La ley señala que se administrarán conforme al interés público, al beneficio de la economía nacional y con el propósito de facilitar los pagos del país en el exterior. Las reservas están asociadas con recursos (generalmente dinero representado en monedas y oro) que los países poseen y que utilizan para cumplir con compromisos internacionales (amortización de la deuda externa y pago de intereses) y como medios de pago.
- (ii) Las reservas internacionales deben invertirse de acuerdo con criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad en activos en moneda de reserva libremente convertibles o en oro. Lo anterior determina que las inversiones no pueden hacerse con carácter especulativo y deben estar denominadas en monedas de reserva. La Junta Directiva determina cuáles divisas son consideradas como monedas de reserva.
- (iii) Como administrador el Banco tienen una amplia libertad para invertir las reservas, incluyéndose la posibilidad de realizar operaciones de cobertura.
- (iv) El Banco de la República puede hacer parte de organismos financieros internacionales, siempre y cuando los aportes que haga constituyan activos de reserva. Conforme a lo anterior, a partir de la expedición de la Ley 31 el Banco dejó de hacer aportes a entidades multilaterales cuyos aportes no lo sean, como es el caso del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento.
- (v) El Banco de la República no puede otorgar créditos con cargo a las reservas internacionales.

- (vi) Las reservas internacionales son inembargables y, por tanto, tienen inmunidad frente a medidas cautelares interpuestas en Colombia o en el exterior. La inmunidad soberana es un privilegio del Estado para no ser demandado ante las cortes de otro país (inmunidad de jurisdicción). Como consecuencia de lo anterior, sus activos no pueden ser objeto de medidas cautelares por las referidas cortes (inmunidad de embargo). De manera general se ha entendido que las actividades realizadas por el banco central tanto en la inversión de las reservas, y como agente financiero y depositario del Estado ante entidades monetarias, bancarias y financieras internacionales, gozan de inmunidad.
- (vii) El Banco podrá contratar crédito de apoyo a la balanza de pagos, como son los que normalmente ofrece el Fondo Monetario Internacional y el Fondo Andino de Reservas

Artículo 15. Atribuciones en materia internacional. El Banco de la República será el representante del Estado en los distintos organismos financieros internacionales en los cuales haya hecho o haga aportes a su capital que se contabilicen como reserva internacional. El Gobierno y las demás autoridades del Estado no podrán disponer de las reservas para propósitos diferentes. Así mismo el Banco de la República será canal de comunicación con los demás organismos financieros internacionales.

El Banco de la República podrá desarrollar con los organismos citados en este artículo y con otras instituciones del exterior, las relaciones que se deriven de sus funciones de banca central o que faciliten las operaciones internacionales de pago y crédito.

Parágrafo. La Junta Directiva fijará los criterios que deberán orientar las decisiones que adopte el Banco de la República cuando actúe como representante del Estado en los diferentes organismos financieros internacionales. Además, en tal condición deberá obrar en coordinación tanto con la política económica general como con la política internacional del Gobierno.

El inciso primero y el parágrafo de este artículo fueron declarados inexecutable mediante sentencia C-485 del 28 de octubre de 1993. La Corte Constitucional señaló lo siguiente sobre las atribuciones en materia internacional del Banco de la República:

El reconocimiento de un espacio en las relaciones financieras internacionales al Banco de la República y cuya naturaleza es meramente consecencial, aplicativa y derivada, no se desprende necesariamente de sus facultades constitucionales ni de su órbita de autonomía. Ellas sencillamente se deducen de la decisión

suprema adoptada por el Presidente de la República y el Congreso reflejada en los tratados y fundada en consideraciones de conveniencia pública. A este respecto poderosas razones militan en favor de asegurar que en los mencionados tratados constitutivos de organismos financieros internacionales pueda tomar parte en su funcionamiento el Banco de la República. En efecto, tales organismos proveen a los bancos centrales de sus países miembros canales y medios necesarios y útiles para desenvolverse en el mercado internacional —principalmente en lo que se refiere a la existencia de un sistema multilateral de pagos, líneas de crédito, recursos para corregir desequilibrios temporales de las balanzas de pagos, compras y ventas de divisas etc.— y, por esta vía, cumplir las funciones básicas señaladas en los ordenamientos internos. El uso cotidiano o coyuntural del conjunto de estas facilidades, se convierte en últimas en la razón de ser de la vinculación del país al organismo financiero que lo suministra y su utilización, que opera en el marco de las disposiciones de un tratado en vigor, no es objeto de negociación diplomática sino de actualización de sus reglas a través de los procedimientos y conductos previstos en el mismo.

La connotación técnica y puramente ejecutiva de las tareas que los tratados vigentes le confían al Banco de la República en el contexto de los organismos financieros internacionales, se explica por el obligado carácter consecuencial, derivado y aplicativo de sus funciones que, en este caso, se limitan a hacer uso de los medios que los organismos financieros internacionales ponen a disposición de los países miembros y a intervenir dentro de su organización, de acuerdo con lo previsto en sus estipulaciones, a fin de coadyuvar a su administración y dar cumplimiento a las obligaciones asumidas.

11. La norma acusada, lejos de circunscribir la actuación del Banco de la República en el escenario internacional, a una función técnica y subordinada a la facultad que la Constitución le atribuye al Presidente como Jefe del Estado (CP art. 189-2), lo reviste del carácter de **representante del Estado** ante los organismos financieros internacionales en los que se hayan hecho aportes que se contabilicen como reserva. Pasa por alto la disposición legal que en el campo internacional el Estado Colombiano se hace presente por conducto de su Presidente quien puede “nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

Justamente, en los tratados internacionales a los que se ha hecho alusión, el Presidente en ejercicio de sus facultades constitucionales propias ha tenido a bien disponer conjuntamente con las otras partes, que el Banco de la República pudiera desempeñar ciertas funciones de orden técnico inherentes a la ejecución de esos instrumentos. La disposición demandada, omite toda consideración a la necesaria intervención del Presidente y, por el contrario, da por supuesta con carácter general su anuencia a la delegación intemporal de una función constitucional que le pertenece.

El dato que puede extraerse de diversos instrumentos internacionales relativo a las tareas que allí se encargan al Banco de la República, pone de presente que

éstas exhiben en su generalidad una connotación eminentemente técnica y que esa atribución se ha originado en la propia voluntad del Presidente que los ha suscrito. No puede, en consecuencia, derivarse de la participación contingente que los tratados le reconocen al Banco de la República, una genérica y primaria calidad suya como representante del Estado así sea en el ámbito de los organismos financieros internacionales en los que haya efectuado aportes con cargo a las reservas.

En ningún campo puede la ley ordinaria reducir o suprimir la facultad constitucional del Presidente de representar internacionalmente al Estado. No es esta una facultad sobre la que pueda disponer el Legislador, así ella se busque radicar en cabeza de entidades u órganos que en el marco de la Constitución y de la ley gocen de cierto grado de autonomía. No solamente se trata de una función que la Constitución atribuye con exclusividad al Presidente (CP art. 189-2), sino que otra configuración diferente quebrantaría la característica de República unitaria que es nota esencial del Estado Colombiano (CP art. 1).

No pudiéndose adscribir —por medio de una ley ordinaria— al Banco de la República la función de representante del Estado ante los organismos financieros internacionales, sin violar los artículos 189-2, 121 y 136-1, no podría ella tampoco ser materia de la competencia de su Junta Directiva para los efectos de fijar criterios orientadores sobre su concreto ejercicio.

En conclusión, el Banco de la República solamente está autorizado para participar en organismos multilaterales en donde haya hecho o haga aportes a su capital que se contabilicen como reserva internacional y adelantar las relaciones que se deriven de sus funciones de banca central o que faciliten las operaciones internacionales de pago y crédito.

CAPÍTULO VIII

FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA COMO AUTORIDAD MONETARIA, CREDITICIA Y CAMBIARIA

El artículo 16 de La ley 31 de 1992 establece las funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. De manera detallada la ley consagra los instrumentos a su cargo dentro del ámbito de sus competencias. No obstante, hay que resaltar, de entrada, la ausencia de funciones como autoridad crediticia y, en especial, sobre la orientación del crédito en la economía, facultad que fue ejercida por la Junta Monetaria. Como se verá, las funciones previstas en la ley en materia crediticia se refieren a las competencias para regular el crédito interbancario e instrumentos que pueden complementar la política monetaria, como es la intervención administrativa a las tasas de interés de los establecimientos de crédito o la posibilidad de fijar límites al crecimiento del crédito. La jurisprudencia constitucional, que ha sido fundamental para el desarrollo de las funciones del banco central, poco ha dicho al respecto de la autoridad crediticia (véase Hernández, 2017a).

Otro tema interesante es el relacionado con las funciones del Banco respecto a los pagos internos y externos de la economía. El artículo 16 de la ley menciona la obligación del banco central de velar por el buen funcionamiento del sistema de pagos, aspecto crucial para la ejecución de la política monetaria, pero no establece de manera puntual funciones regulatorias al respecto. Lo anterior puede deberse a que, cuando se expidió la Ley 31, en el ámbito internacional no estaban desarrolladas funciones propias de los bancos centrales relacionadas con los sistemas de pago, las cuales, con el paso de los años, se han convertido en preocupaciones de primer orden. No obstante, y en virtud de lo previsto en el artículo 66, parágrafo 3, de la Ley 964 de 2005, la Junta Directiva del Banco de la República es la encargada de regular los sistemas de pago de alto valor, reglamentación que se ha realizado mediante resoluciones externas. Así mismo, el artículo 6 de la Ley 795 de 2003 establece que es facultad del Gobierno Nacional regular los sistemas de pago y las actividades vinculadas con este servicio que no sean competencia del Banco de la República. Este literal precisa que tal facultad debe ejercerse por el Gobierno Nacional, previo concepto de la Junta Directiva, “a fin de que este organismo pueda pronunciarse sobre la incidencia de la regulación de las políticas a su cargo”.

Artículo 16. Atribuciones. Al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá:

- a) Fijar y reglamentar el encaje de las distintas categorías de establecimientos de crédito y en general de todas las entidades que reciban depósitos a la vista, a término o de ahorro, señalar o no su remuneración y establecer las sanciones por infracción a las normas sobre esta materia. Para estos efectos, podrán tenerse en cuenta consideraciones tales como la clase y plazo de la operación sujeta a encaje. El encaje deberá estar representado por depósitos en el Banco de la República o efectivo en caja;

El encaje constituye una porción de los pasivos captados al público por parte de los establecimientos de crédito que estos, por disposición de la autoridad monetaria, deben mantener en depósito en el banco central o en efectivo en caja. En otras palabras, es una porción de las captaciones del público que no pueden utilizar para la función propia de los establecimientos de intermediar esos depósitos para prestar al público.

El encaje se ha justificado como un mecanismo para obligar a las entidades bancarias a mantener una reserva frente a retiros inesperados. Sin embargo, la regulación financiera, siguiendo las mejores prácticas internacionales, ha desarrollado herramientas más sofisticadas para medir el riesgo de liquidez de las entidades (v. g.: indicador de riesgo de liquidez [IRL]). También, se ha argumentado que el encaje contribuye al buen funcionamiento del sistema de pagos, en especial de las operaciones intradía, en la medida en que las entidades participantes en el mercado pueden emplear los recursos encajados para hacer frente a sus compromisos durante el día. Un tercer enfoque, más reciente, lo asocia como una herramienta para prevenir desbalances financieros originados por expansiones aceleradas del crédito. Este enfoque fue usado por la autoridad monetaria en la coyuntura previa a la crisis financiera internacional de 2008, al imponer un encaje marginal para controlar el aumento insostenible de la cartera bancaria que se presentaba en esa coyuntura. Finalmente, cambios en el encaje bancario también han sido utilizados por la autoridad monetaria como instrumento para aumentar o drenar liquidez a la economía.

La ley establece amplias facultades a la Junta Directiva del Banco de la República para fijar el encaje teniendo en cuenta la naturaleza de los depósitos y sus plazos. El porcentaje de encaje que debe mantenerse en el banco central se asocia a si los depósitos son a la vista o si son a plazo, pues de ello depende su liquidez.

La Ley 31, al señalar que el encaje debe estar representado en depósitos en el banco central o en efectivo en caja, prohíbe las inversiones sustitutivas de encaje que fueron muy utilizadas como un mecanismo para orientar crédito a determinadas actividades. La ley también establece la posibilidad de que la Junta Directiva remunere la totalidad o parte del encaje, reconociendo que este tiene un costo para las entidades financieras.

La Junta puede disponer las sanciones aplicables en caso de que las entidades sujetas al encaje no lo cumplan. Esta facultad fue demandada ante la Corte Constitucional que encontró exequible este aparte de la ley en la sentencia. A este respecto señaló la Corte (sentencia C-827 de 2001) con ponencia del magistrado Álvaro Tafur Galvis:

Dentro de este marco conceptual resulta claro que la Junta Directiva del Banco por disposición legal, armónica con la investidura constitucional a ella conferida y la especial misión de velar por la capacidad adquisitiva de la moneda, pueda como señala la parte no demandada del artículo 16, literal a) de la Ley 31 de 1992 “Fijar y reglamentar el encaje de las distintas categorías de establecimientos de crédito y en general de todas las entidades que reciban depósitos a la vista, a término o de ahorro, señalar o no su remuneración (...). Para estos efectos, podrán tenerse en cuenta consideraciones tales como la clase y plazo de la operación sujeta a encaje. El encaje deberá estar representado por depósitos en el Banco de la República o efectivo en caja”.

En efecto como se expresa en las intervenciones dentro del presente proceso, el establecimiento de sanciones como consecuencia de la infracción a las normas sobre el encaje, es asunto esencial e inherente a la regulación de la materia.

Para el interviniente en nombre del Banco de la República, la norma demandada no desconoce el principio de legalidad, como quiera que ella misma define con claridad lo sujetos o destinatarios de la sanción, la causa por la cual puede imponerse y “las circunstancias que se pueden tener en cuenta al ejercer la atribución. Y ello enmarca dentro del carácter de autoridad monetaria que ostenta la Junta Directiva del Banco de la República”. Al respecto señala que “las sanciones por desencaje son siempre pecuniarias y se aplican en un porcentaje sobre el valor del defecto”. Lo cual se encuentra definido en la Resolución Externa N.º 19 del 24 de noviembre de 2000.

Para la Corte, desde esta perspectiva es claro que si la Junta Directiva, como la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, tiene entre sus funciones legales la de fijar y reglamentar el encaje de los establecimientos de crédito, va de suyo que pueda determinar las consecuencias jurídicas del incumplimiento de las reglas que dentro del marco constitucional y legal (encaje para las distintas categorías de establecimiento, diferenciación según se trate de depósitos a la vista, a término o de ahorro, fije o no la remuneración). Teniendo para ello consideraciones como las que se enuncian en la propia disposición: la clase y plazo de la operación sujeta a encaje. También expresa la norma que el encaje deberá estar representado por depósitos en el Banco de la República o efectivo en caja.

Encuentra la Corte que limitar las potestades normativas del Banco de la República en cuanto hace a la regulación de las sanciones, en cuanto efectos necesarios de la violación del encaje, más allá de los parámetros generales que le señala el artículo 16 de la Ley 31 de 1992, equivaldría a dejar sin fundamento, en esta materia, su condición de autoridad reguladora constitucionalmente establecida y abolir la herramienta legalmente prevista para asegurar en la práctica la operatividad de las medidas sobre encaje, y mantener las proyecciones que en la política macroeconómica aquellas deben tener.

- b) Disponer la realización de operaciones en el mercado abierto con sus propios títulos, con títulos de deuda pública o con los que autorice la Junta Directiva, en estos casos en moneda legal o extranjera, determinar los intermediarios para estas operaciones y los requisitos que deberán cumplir éstos. En desarrollo de esta facultad podrá disponer la realización de operaciones de reporto (repos) para regular la liquidez de la economía;

La ponencia para primer debate en el Senado de la República señaló lo siguiente respecto a los instrumentos de política monetaria:

Según se expresa en el proyecto de ley presentado a consideración del Congreso, por regla general la banca central colombiana no será intervencionista o dirigista sino que estará moldeada en función de los derroteros que tanto la economía colombiana como la mundial exigen con evidente claridad.

[...]

Por medio de los instrumentos indirectos o del mercado, se puede afectar la liquidez sin causar distorsiones considerables en el funcionamiento del mercado financiero. Los efectos ocurren indirectamente a través de cambios en la liquidez y se da al mercado la posibilidad de ajustarse por medio de cambios en los precios, en este caso la tasa de interés, que reflejan las fuerzas competitivas en el mercado. Más aún, el uso de tales mecanismos por parte de la banca central, pueden contribuir al desarrollo de los mercados de capitales tanto de corto como de largo plazo.

De manera consecuente con lo anterior, este literal contempla la facultad para que el Banco de la República pueda intervenir otorgando o drenando liquidez a la economía mediante operaciones de mercado abierto. Para ello se autoriza que pueda realizar esta intervención utilizando títulos de deuda pública u otros títulos que determine la Junta Directiva, ya sea en moneda legal o extranjera. Esta intervención se instrumenta normalmente mediante contratos de reporto en los cuales el Banco de la República expande o contrae la liquidez de la economía. También, puede realizarse mediante la venta o compra en firme de los títulos autorizados para el efecto por la Junta Directiva del Banco de la República. La ley también la faculta para determinar sus contrapartes en sus operaciones.

En casos excepcionales, como en la intervención de la firma comisionista Interbolsa y la crisis global causada por la pandemia del Covid-19, la

Junta Directiva extendió las contrapartes habilitadas para hacer operaciones de mercado abierto a entidades financieras distintas a los establecimientos de crédito y habilitó el uso de títulos distintos a los de deuda pública para hacer sus operaciones.

Los contratos de reporto son aquellos en los cuales se realiza un contrato de compraventa de títulos mediante los cuales los compradores adquieren la obligación de transferir al vendedor inicial la propiedad de los títulos negociados, u otros de la misma especie, dentro de un plazo y bajo condiciones fijadas en el negocio inicial. Desde el punto de vista económico, es un mecanismo de financiación en la cual la propiedad del título es trasladada temporalmente a quien otorga dicha financiación.

La Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo Económico), en su artículo 268, dispuso la posibilidad de que el Gobierno emita una nueva clase de títulos de deuda pública denominada como TES para control monetario que puede ser utilizada por el Banco de la República para regular la liquidez de la economía. Los recursos provenientes de dichas colocaciones no pueden utilizarse para financiar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y serán administrados mediante depósito remunerado en el Banco de la República.

El texto es el siguiente:

Artículo 268. Títulos para control monetario. El literal b) del artículo 6.º de la Ley 51 de 1990, quedará así:

b) Serán de dos clases: los de la clase A que sustituirán a la deuda contraída en Operaciones de Mercado Abierto —OMAS— (Títulos de Participación) y que podrán ser emitidos para sustituir la deuda interna de la Nación con el Banco de la República en los términos del artículo anterior. Los de la clase B, que se emitirán para sustituir a los Títulos de Ahorro Nacional —TAN—, obtener recursos para apropiaciones presupuestales, efectuar operaciones temporales de Tesorería del Gobierno Nacional y para regular la liquidez de la economía.

Para este último propósito, se autoriza al Gobierno Nacional para emitir, colocar y mantener en circulación títulos de Tesorería TES Clase B para que a través de este instrumento el Banco de la República regule la liquidez de la economía. Los recursos provenientes de dichas colocaciones, no podrán utilizarse para financiar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y serán administrados mediante depósito remunerado en el Banco de la República.

Lo anterior sin perjuicio de la competencia del Banco de la República para emitir sus propios títulos.

Este artículo, incluido en la ley del plan del cuatrienio 2010-2014, ha sido ratificado en los siguientes planes de desarrollo y, por tanto, se encuentra vigente.

- c) Señalar, mediante normas de carácter general, las condiciones financieras a las cuales deberán sujetarse las entidades públicas autorizadas por la ley para adquirir o colocar títulos con el fin de asegurar que estas operaciones se efectúen en condiciones de mercado. Sin el cumplimiento de estas condiciones los respectivos títulos no podrán ser ofrecidos ni colocados;

Esta función, incluida en la Ley 31 de 1992 y que era ejercida hasta ese momento por la Junta Monetaria, busca que la adquisición o colocación de títulos se haga en condiciones de mercado con el fin de asegurar, por esa vía, la debida coordinación de la política fiscal con la política monetaria. Debe recordarse que en el momento de expedición de la ley no existía la inserción actual de la economía colombiana a la economía global y el acceso a los mercados financieros internacionales. La norma también buscaba establecer que los entes públicos que estaban autorizados para realizar operaciones de crédito lo hicieran de manera ordenada y bajo las directrices del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta facultad es concordante con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 9 de 1991 que indica lo siguiente:

Las regulaciones que establezca el Gobierno Nacional con el endeudamiento externo, público o privado deberá[n] buscar que su contratación se realice en términos comerciales y que no ocasione presiones inconvenientes o inmoderadas sobre el mercado cambiario y monetario. Para tal fin, podrán reglamentarse con carácter general los plazos, intereses, finalidad y demás condiciones del endeudamiento externo.

De acuerdo con lo observado por la Ley 31 de 1992, esta facultad, de índole cambiaria, está en cabeza de la Junta Directiva del Banco de la República.

En la medida en que las colocaciones de deuda del Gobierno se hicieron utilizando mecanismos de mercado, la Junta Directiva impartió una autorización general señalando que las tasas de colocación deberán reflejar las del mercado.

- d) Señalar, en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de ciento veinte (120) días, límites de crecimiento a la cartera y a las demás operaciones activas que realicen los establecimientos de crédito, tales como avales, garantías y aceptaciones;

La ley mantiene algunos instrumentos de dirección y control de carácter directo, pero solo con el fin de que sean utilizados en situaciones excepcionales. Ese es el caso de la facultad prevista a la Junta Directiva para su intervención, limitando el crecimiento de la cartera y demás operaciones activas que realicen los establecimientos de crédito.

- e) Señalar **en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de ciento veinte (120) días**, las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, sin inducir tasas reales negativas. Las tasas máximas de interés que pueden convenirse en las operaciones en moneda extranjera continuarán sujetas a las determinaciones de la Junta Directiva. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como la clase de operación, el destino de los fondos y el lugar de su aplicación [negrillas en el original].

Los establecimientos de crédito que cobren tasas de interés en exceso de las señaladas por la Junta Directiva estarán sujetos a las sanciones administrativas que establezca la Junta en forma general para estos casos.

La Ley 31 de 1992 faculta a la Junta Directiva para imponer topes a las tasas de interés remuneratorios que pueden cobrar los establecimientos de crédito. Se trata de una intervención administrativa que ha sido utilizada por la autoridad monetaria en distintas ocasiones, ya que la Junta Monetaria también tenía esta facultad. Es así como se impuso en 1988 mediante la Resolución 55 y en 1992 por parte de la Junta Directiva provisional nombrada por el presidente de la república mientras se expedía la ley del Banco de la República (Resolución Externa 32).

Bajo la vigencia de la Ley 31 de 1992, la Junta Directiva utilizó este instrumento en 1995 mediante la Resolución Externa 16. En su momento se justificó como un complemento de la política monetaria que buscaba la reducción de las tasas de interés de la economía.

La aplicación de controles administrativos a la tasa remuneratoria es de difícil aplicación operativa y requiere una coordinación cuidadosa con la Superintendencia Financiera. Además, dado que su aplicación es de carácter temporal, genera distorsiones en los plazos de la deuda, acortándolos para evitar que las tasas impuestas sean aplicables a contratos de largo plazo. Es jurídicamente discutible las facultades que tiene la autoridad monetaria o el supervisor financiero para prohibir que pasado el control las partes no puedan pactar una tasa superior al límite impuesto. Si bien, tanto la Junta Monetaria como la Superintendencia Bancaria de la época señalaron que terminado el control las operaciones activas de crédito pactadas continuarían devengando los intereses pactados durante el plazo estipulado en los contratos respectivos, hay argumentos legales sustentados que cuestionan la posibilidad legal de hacerlo.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-208 de 2000, declaró inexecutable la expresión “en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de ciento veinte (120) días” que establecía un límite

temporal a los topes establecidos a las tasas remuneratorias. La Corte consideró que el Congreso no puede limitar la autonomía de la autoridad monetaria quien tiene, en ejercicio de su autonomía técnica, plenas facultades para disponer los plazos que considere convenientes en el cumplimiento de sus funciones.

f) Fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante —UPAC—, **procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía;**

La Ley 31 de 1992 consagró la facultad de fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la unidad de poder adquisitivo constante (UPAC). El UPAC fue ideado como un sistema integral de financiación de vivienda. Creado en 1972, buscaba estimular el ahorro privado y canalizarlo a la financiación de la actividad de la construcción. Dicho sistema se basó en un régimen excepcional para sus captaciones y colocaciones, que le permitió un rápido crecimiento; sin embargo, en la medida en que el sistema financiero se volvió sofisticado y crecieron los pasivos bancarios captados a tasas de interés de mercado, empezaron a surgir dificultades en su funcionamiento.

Con la reforma financiera de los años noventa, la operación de las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) se afectó, al perder participación las cuentas de ahorro y certificados de depósito de ahorro a término (CDT) en UPAC, siendo reemplazados por CDT en pesos y bonos con un costo mayor. El mayor impacto se presentó en el descalce entre las tasas activas y pasivas, cuyo efecto negativo se incrementaba cuando las tasas de interés superaban la inflación, acrecentando el riesgo en la transformación de plazos propiciado por la inestabilidad de las captaciones. Como consecuencia de lo anterior, y para mantener la competencia de las CAV, se previó que la corrección monetaria debería reflejar la tasa de interés de la economía, tal y como quedó establecido en el literal f).

La crisis económica de fin de siglo trajo consigo una crisis financiera sin precedentes en la historia reciente de Colombia. Como en un “tormenta perfecta” se unieron problemas en el sector financiero cooperativo, en el hipotecario, en la banca pública y en la banca privada (Hernández, 2018). La crítica situación de los deudores hipotecarios llevó a que presentaran múltiples demandas ante el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Mediante sentencia del 21 de mayo de 1999 la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró la nulidad de apartes de la Resolución Externa 18 de 1995 que fijaba la metodología del cálculo de la corrección monetaria. Las consideraciones de la sentencia se basaron en su particular interpretación del literal f de la Ley 31 de 1992 al considerar que:

[...] las tasas de interés son apenas un elemento de menor relevancia, prácticamente ni siquiera obligatorio, pues la ley no lo impone, sino que recomienda que se “procure” su inclusión en el proceso de cálculo del UPAC. Por lo mismo, resulta claro que el componente principal y prácticamente único en dicho cálculo, no podía ser otro que el antes citado artículo 134 del Decreto 663 de 1993, esto es, el IPC, ya que el artículo en cita dice que con el objeto de preservar el valor constante de los ahorros y los préstamos, ambos se deben reajustar periódicamente, “de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda en el mercado interno”.

Como se señala en el artículo “Evolución y efectos de la regulación del crédito de vivienda en Colombia” (Hernández, 2020):

La sentencia del Consejo de Estado no daba una solución definitiva para los deudores hipotecarios, es más su argumentación daba pleno sustento a la recién resolución expedida por la junta directiva del Banco de la República. Tal vez por esa razón, la Corte Constitucional se apresuró a expedir la sentencia C-383 del 27 de mayo que resolvía una demanda contra apartes del ya tantas veces mencionado literal f del artículo 16 de la ley 31 de 1992. Específicamente se demandaba la expresión “procurando que ésta (la metodología de la corrección monetaria) también refleje los movimientos de la tasa de interés de la economía”. Los argumentos de defensa de los abogados del Banco de la República eran sólidos, en la medida que los demandantes repetían en buena medida los cargos utilizados en el Consejo de Estado. Por esa razón se adujo que la norma no era inconstitucional y que si había dudas de como se había aplicado por el Banco de la República los accionantes debían acudir ante la jurisdicción contenciosa.

La respuesta de la Corte tomó un camino distinto, argumentó que el Congreso había violado la autonomía de la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia al imponerle condicionamientos para fijar la metodología de la corrección monetaria, argumento que también había sido esgrimido por quienes defendieron la exequibilidad de la norma y que correspondía con reiterada jurisprudencia de la Corte en esta materia. Sin embargo, alegando el “interés social” del derecho a la vivienda digna consideraron que si en la corrección monetaria se incluían factores distintos al reajuste inflacionario se contravenía la Carta Política. Se alegó también que la corrección monetaria que no fuera atada exclusivamente a la inflación resultaba incompatible con la democratización del crédito amparada por el artículo 335 de la constitución. Finalmente se refirió a que la metodología cuestionada no permitía la debida intervención del Estado “para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” al cual contribuye de manera directa la legítima aspiración de adquirir vivienda. En palabras de la Corte: “Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirientes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los

trabajadores y de las capas medias de la población no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios”.

La decisión de la Corte Constitucional, en consecuencia, ató la corrección monetaria a la inflación, declarando inconstitucional la mención que hacía la ley a las tasas de interés de la economía. Como sustento la Corte señaló, entre otras razones, que el Congreso no estaba facultado para limitar la autonomía técnica de la Junta.

Para enfrentar la crisis hipotecaria se expidió la Ley 546 de 1999 que recogió en buena medida la jurisprudencia de la Corte Constitucional en estas materias (Hernández, 2020). La ley introdujo, entre otros temas, una nueva unidad de cuenta que reemplazó al UPAC, denominada unidad de valor real (UVR) atada a las variaciones del índice de precios al consumidor certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), cuya metodología de cálculo era definida por el Conpes. La Corte, en sentencia C-955 de 2000, declaró inexecutable la participación del Conpes y devolvió esta función a la Junta Directiva en su condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. El fallo es particularmente relevante, ya que señala que la tasa de interés remuneratoria de los créditos para vivienda debería estar sometida permanentemente a la intervención del Estado.

En palabras de la Corte:

Los intereses desbocados, sin control ni medida, rompen el equilibrio mínimo entre las partes y hacen imposible que el deudor cancele la obligación contraída tal y como aconteció con el UPAC, y puede ocurrir con la UVR si el precepto en estudio se mantiene en su tenor textual sin interpretarlo, como lo hará la Corte, conforme a la Constitución [...] Como en esta sentencia se define que la tasa de interés remuneratoria no puede quedar descontrolada ni sujeta a las variables propias del mercado y las de intermediación de vivienda vienen siendo las más altas deben reducirse significativamente por la Junta Directiva del Banco de la República para hacer posible la realización del derecho a una vivienda digna (art. 51 C. P.) y para que sea verdadera la democratización del crédito (art. 355 C. P). Entonces, la Junta, en su condición de autoridad monetaria y crediticia, mediante acto motivado en que justifique su decisión, deberá fijar la tasa máxima de interés remuneratorio que se puede cobrar por las entidades financieras en este tipo de créditos. Ella, a su turno, será siempre inferior a la menor de todas las tasas reales que se estén cobrando en el sistema financiero, según certificación de la Superintendencia Bancaria, sin consultar factores distintos de los puntos de dichas tasas, e independientemente del objeto de cada crédito, y a la tasa menor se le deberá descontar la inflación para que no se cobre doblemente.

La Corte en su fallo advertía que se excluían para su cálculo las operaciones ocasionales o eventuales cobrados en casos de excepción y que la Junta debería tener en cuenta únicamente las tasas ofrecidas en igualdad de condiciones a

todas las personas en el giro habitual de los negocios. También excluyó las tasas preferenciales y las que el mismo intermediario o las empresas pactarán mediante convención o acuerdo con sus trabajadores. La Junta Directiva del Banco de la República en el año 2000 estableció límites a las tasas remuneratorias que responden a ser las más bajas del mercado, pero que también tienen en cuenta los gastos administrativos y de operación de las entidades y una rentabilidad por su operación, conforme a lo señalado por la Corte. Dichas decisiones (Resoluciones Externas 14 y 20) fueron demandas ante el Consejo de Estado, el cual las encontró ajustadas a la ley.

- g) Regular el crédito interbancario para atender requerimientos transitorios de liquidez de los establecimientos de crédito;

El crédito interbancario es aquel realizado de manera exclusiva entre entidades financieras y que se caracteriza por montos altos, bajo riesgo (normalmente se negocia sin garantías), plazos cortos y tasa de interés menor a la que tradicionalmente se pacta en el mercado. La Junta Directiva del Banco de la República no ha usado estas facultades para regular el mercado interbancario.

- h) Ejercer las funciones de regulación cambiaria previstas en el parágrafo 1.º del artículo 3.º y en los artículos 5.º a 13, 16, 22, 27, 28 y 31 de la Ley 9.ª de 1991.

Este artículo se refiere a las funciones establecidas por la Ley 9.ª de 1991, ley general de cambios internacionales. La Ley 31 asignó algunas de estas funciones al Gobierno Nacional y otras a la Junta Directiva del Banco de la República en concordancia con lo establecido en la Constitución.

Sobre las competencias en esta materia se señala lo siguiente:

La regulación de los cambios internacionales, que se ha denominado como “regulación cambiaria”, nace como un desarrollo de la soberanía monetaria del Estado [...] Aspectos como la creación de la moneda, la atribución de darle curso legal, limitar su uso en las obligaciones contraídas entre las partes, regular la forma como se honran las obligaciones con el exterior, son algunas de las facultades que el Estado en su Constitución Política otorga a las autoridades de los países para que la ejerzan conforme al interés público.

La regulación de la moneda se constituye así, en parte fundamental del manejo de la economía de un país y tiene un carácter público innegable que es ejercido por las autoridades que el mismo Estado establece y determina.

[...]

La Constitución Política, antes de ser modificada por el Acto legislativo 1 de 1991, señalaba en su artículo 76, numerales 15 y 22, la facultad del Congreso para fijar la ley, peso y tipo de denominación de la moneda y para regular el sistema de

cambio exterior y el comercio internacional. En desarrollo de estos textos constitucionales, se expedieron los decretos leyes 2206 de 1963, 444 de 1967, el decreto autónomo 2617 de 1973, la Ley 7.^a de 1973 y los decretos autónomos 340 de 1980 y 386 de 1982, que fijaron las competencias y reglas para regular la moneda y el crédito a través de la Junta Monetaria y para regular los cambios internacionales por medio de la Junta Monetaria y el Banco de la República. De igual manera definieron que sería el Banco Central quien actuara como ejecutor de la política monetaria y cambiaria y como administrador de las reservas internacionales.

Este marco jurídico fue la base para la determinación de un régimen de cambios internacionales caracterizado por un alto nivel de intervención, que tenía como elementos principales: controles directos a la tenencia y negociación de las divisas extranjeras, la obligación a negociar las mismas con el Banco de la República y el otorgamiento de permisos para algunas transacciones con el exterior.

La reforma constitucional de 1991 modificó de manera sustancial el marco jurídico para el ejercicio de la soberanía monetaria del Estado. La Asamblea Nacional Constituyente, luego de reconocer que la soberanía monetaria es una de las funciones esenciales para la existencia del Estado, estableció que le corresponde al Congreso de la República la facultad “para dictar los principios o reglas generales con fundamento en los cuales debe expedirse el derecho monetario del país”.

Igualmente determinó que el Banco Central debería estar investido de una naturaleza especial que le permitiera actuar con autonomía y que estaría encargado en forma exclusiva de emitir la moneda legal, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, administrar sus reservas internacionales y dirigir, en coordinación con la política económica general, las políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

Conforme a lo anterior, estableció que le corresponde al Congreso de la República dictar las leyes a las cuales debe sujetarse el Banco Central para el ejercicio de sus funciones y fijar las reglas con sujeción a las cuales el Presidente de la República debe expedir los Estatutos que desarrollen la ley y que constituye el marco jurídico para la operación del Banco de la República en el ejercicio de sus funciones como banco central.

[...]

Pero tal vez lo que más controversia generó fue que la junta directiva del Banco de la República fuera la autoridad cambiaria. Ya se mencionó anteriormente que la regulación cambiaria es un desarrollo de la soberanía monetaria y que esta no solo comprende la regulación de la moneda en las obligaciones internas sino también en las transacciones de los residentes colombianos con el exterior. Por lo tanto, una autoridad monetaria sin la responsabilidad en el frente cambiario solo llevaría en la práctica a que se hubiera decidido mantener un arreglo institucional en el cual dos autoridades podrían tener objetivos diferentes dificultando la misión constitucional de la moneda sana.

No obstante lo anterior, el texto constitucional deja algunas dudas sobre las competencias del gobierno y el banco central, dudas que, afortunadamente, fueron

resueltas de manera práctica con la expedición de la Ley 31 de 1992, que reguló las funciones de la junta directiva del Banco de la República. En efecto, como ya se mencionó, el artículo 150 de la carta estableció que corresponde al Congreso dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno, relacionados con la regulación del comercio exterior y “señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”.

La norma en mención vino a reemplazar las denominadas leyes marco o cuadro, mediante las cuales, el Congreso fijaba objetivos y principios generales, que posteriormente eran desarrolladas por el ejecutivo. Se partía del principio de que temas como los del comercio exterior o los de los cambios internacionales son por su esencia variables en el tiempo, reconociéndose, por lo tanto, un alto grado de flexibilidad a la reglamentación. Bajo la nueva Carta, estas leyes marco son denominadas como leyes generales, con la misma característica de que el Congreso solo puede establecer objetivos y criterios generales que sirven de guía para el posterior desarrollo de las autoridades competentes.

El nuevo texto constitucional, sin embargo, modificó de manera sustancial la redacción del anterior artículo 150 de la Constitución al distinguir que le correspondía al congreso la facultad de fijar los criterios para que el gobierno “señalara” el régimen de cambios internacionales, no para regularlo a diferencia de lo establecido para el comercio exterior.

Esta diferencia entre las acepciones de “señalar” y “regular” fueron explicadas de la siguiente manera por Rudolf Hommes quien fuera ministro de hacienda durante el gobierno de César Gaviria y quien participó de manera activa tanto en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente como en los debates de la que luego sería la Ley 31 de 1992: “el manejo del día a día de la tasa nominal de cambio así como la intervención del Banco en el mercado y los sistemas de intervención y determinación de la tasa de cambio nominal debe ser una función de la Junta y el Banco, exclusivamente, porque la política monetaria y la cambiaria nos son independientes. Sin embargo el ejercicio de esta función debe estar sujeto a que el Banco obre dentro del régimen cambiario que le señale el gobierno. Esta interpretación del problema dio lugar al artículo 150, numeral 19, literal b) de la Constitución Política que fue aceptado por las partes en disputa [...]”.

De acuerdo con la anterior interpretación, la junta directiva del Banco de la República como autoridad cambiaria está sujeta a qué tan amplio o estricto sea el régimen cambiario señalado por el Gobierno. Esta interpretación, como se verá posteriormente, fue acogida por la Ley 31 de 1992, al repartir las competencias previstas en la Ley 9.ª de 1991 entre el Gobierno y el Banco de la República.

Naturalmente la pregunta que surge es qué tan amplio o estricto puede ser el régimen de cambios internacionales. La respuesta se relaciona a elementos tales como, si la regulación cambiaria impone restricciones a la libre transferencia y pagos de divisas al exterior, o si se restringe la convertibilidad de la moneda nacional prohibiéndose el cambio legal de una moneda nacional por otra, o si se

limita la libre formación de la oferta y la demanda al fijarse un precio fijado por la autoridad monetaria con el fin de mantener de manera artificial una determinada paridad. En el caso colombiano esta determinación, como ya se explicó, debe tener cabida en la ley general, que en nuestra regulación vigente es la Ley 9.^a de 1991.

Algunos economistas como es el caso de Roberto Steiner han argumentado que el arreglo constitucional es una limitación de la autonomía del banco central, en la medida que se limita su capacidad instrumental para definir la política monetaria. Steiner señala que “[...] el mantenimiento de la independencia del Banco (de la República) —independencia para definir las políticas cambiaria, monetaria y crediticia— tiene como requisito la existencia de un marco legal en lo cambiario lo suficientemente amplio como para que, en efecto, el diseño de la política sea responsabilidad de la Junta Directiva y no del Gobierno y el Congreso. Siendo ese el caso, la independencia del Banco no está totalmente garantizada sino que, en realidad depende de la voluntad del Gobierno para dejársela ejercer”.

Al elaborarse la Ley 31 de 1992, esta discusión se resolvió en línea de lo dicho por el ex Ministro de Hacienda Hommes y sin resolver en la práctica la discusión. Se repartieron competencias entre el gobierno y la junta directiva dejando en claro que el primero debería señalar las operaciones que serían sujetas al régimen de cambios y el segundo la regulación sobre cada una de las operaciones y la forma de intervención del Banco de la República en el mercado cambiario. Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han reconocido a la Junta Directiva del emisor como autoridad cambiaria sin entrar a dilucidar la discusión (Hernández, 2017b).

La Ley 9.^a de 1991, que se constituye en la ley general de cambios internacionales, establece como propósitos del régimen cambiario los de promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario, propiciando la internacionalización de la economía colombiana con el fin de aumentar su competitividad en los mercados externos, promoviendo el comercio exterior de bienes y servicios, y dando una mayor libertad en las transacciones de los agentes económicos. Dicha ley también consagra el principio de facilitar las transacciones corrientes con el exterior, manteniendo controles adecuados a los movimientos de capital y de estimular la inversión de capitales del exterior en el país.

En cuanto al mercado cambiario, se facultó al Gobierno para determinar y regular las distintas operaciones de cambio, con base en las siguientes categorías:

- (i) Los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en el extranjero realizados por residentes; y los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en Colombia por parte de no residentes.
- (ii) Los actos, contratos y operaciones en virtud de los cuales un residente resulte o puede resultar acreedor o deudor de un no residente, y los actos de disposición sobre los derechos u obligaciones derivados de aquellos.

- (iii) La tenencia, adquisición o disposición de activos en divisas por parte de residentes o, cuando se trate de no residentes, la tenencia, adquisición o disposición de activos en moneda legal colombiana.
- (iv) Las entradas o salidas del país de divisas o moneda legal colombiana y de títulos representativos de las mismas.
- (v) Los actos en virtud de los cuales se produzca la extinción de obligaciones entre residentes y no residentes.

Revisados los antecedentes de la Ley 31 de 1992, solo se encuentra una mención general de las nuevas normas constitucionales, pero no los fundamentos técnicos que llevaron a la redistribución de competencias entre el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República. En la ponencia para el segundo debate en la Cámara de Representantes se señaló lo siguiente:

El Gobierno, al presentar el proyecto de ley sobre el Banco de la República, consideró que la Ley 9.^a de 1991, cumple los propósitos que la nueva Constitución exige para que se haga uso de las facultades ahora previstas tanto en el artículo 150 numeral 19 literal b) en cuanto se refiere al Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, como en los artículos 371 y 372 en cuanto se refiere a la Junta Directiva, para regular los cambios internacionales en su condición de autoridad cambiaria del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, en materia cambiaria, el proyecto mantiene vigente la Ley 9.^a de 1991, haciendo en todo caso una redistribución de competencias de regulación de carácter administrativo entre el Gobierno y la Junta Directiva del Banco para los efectos previstos en los artículos 150 numeral 19 literal b) y 371 y 372, respectivamente.

Según se prevé en el artículo 59 del proyecto de ley y con el fin de señalar el régimen de cambio internacional, con sujeción a los criterios y objetivos previstos en la Ley 9.^a de 1991, el Gobierno ejercerá las facultades previstas en los artículos 4 y 6 (parcialmente), 14, 15 y 27 (parcialmente) de la citada Ley 9 de 1991.

A su vez, para que la Junta Directiva del Banco de la República cumpla la función de regular los cambios internacionales, deberá proceder también a los criterios y objetivos contenidos en la citada Ley 9 de 1991, y cumplirá las funciones de regulación cambiaria previstas en el párrafo 1 del artículo 3 y en los artículos 5 a 13, 16, 19, 22, 27, 28 y 31 de la Ley 9 de 1991.

Esta redistribución de competencias en materia de regulación cambiaria se halla contenida en el artículo 16 ordinal h) en cuanto se refiere a la Junta y en el artículo 59, en cuanto se refiere al Gobierno.

La mencionada redistribución quedó consagrada en el artículo 59 de la Ley 31 de 1992 de la siguiente manera:

Las funciones a cargo del Gobierno Nacional consisten en la definición de:

- Las operaciones sujetas al régimen cambiario (artículo 4).
- Las operaciones de cambio cuyo producto en moneda extranjera no deba ser transferido o negociado a través del mercado cambiario (artículo 6).
- El régimen de inversiones internacionales (artículo 15) y,
- Un mercado paralelo de futuros para determinar el precio de los productos agropecuarios.

Las demás funciones de la Ley 9 de 1991 quedaron en cabeza de la Junta Directiva en concordancia con lo previsto en el artículo 16, literal h; es decir, las concernientes a regular:

- Las operaciones de cambio (artículo 5).
- El mercado cambiario (artículo 6).
- La tenencia de divisas por residentes en el país (artículo 7).
- Los intermediarios cambiarios y sus requisitos y condiciones para su operación (artículo 8).
- Los ingresos y salidas de divisas (artículo 9).
- Los mecanismos de compensación y cuenta corriente (artículo 10).
- El endeudamiento externo (artículo 11).
- La administración de las reservas internacionales y las operaciones del banco central en moneda extranjera y financiación externa (artículo 12).
- La compra, venta y posesión del oro físico (artículo 13).
- El régimen de las empresas de servicios inherentes al sector de hidrocarburos (artículo 16).
- El mercado de futuros y opciones (artículo 27) y,
- Lo referente a la estipulación de obligaciones en moneda extranjera (artículo 28).

La redistribución de funciones establece que corresponde al Gobierno definir el marco general de las operaciones sujetas a ser canalizadas en el mercado cambiaria y a la Junta Directiva del Banco de la República establecer la regulación para el funcionamiento de dicho mercado.

Establecido lo anterior, el Gobierno expidió el Decreto 1735 del 2 de septiembre de 1993 en la cual se reglamentaron y definieron las operaciones de cambio, el carácter de residente, las operaciones consideradas como internas y las operaciones que deben obligatoriamente canalizarse en el mercado cambiario. Expedido este decreto, la Junta Directiva del Banco de la República emitió la Resolución Externa 21 de 1993. En la actualidad la Resolución 1 de 2018 establece el régimen de cambios internacionales.

- i) Disponer la intervención del Banco de la República en el mercado cambiario como comprador o vendedor de divisas, o la emisión y colocación de títulos representativos de las mismas. Igualmente, determinar la política de manejo de la tasa de cambio, de común acuerdo con el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En caso de desacuerdo, prevalecerá la responsabilidad constitucional del Estado de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda;

Sobre la función de intervención en el mercado cambiario por parte del Banco de la República se indica lo siguiente:

Los bancos centrales tienen dentro de sus funciones principales la de determinar la manera como interviene[n] en el mercado cambiario. [...] Colombia tuvo un régimen muy fuerte de control de cambios, en el cual se utilizó la llamada devvaluación gota a gota, en la que las autoridades de manera administrativa definían el nivel de la tasa de cambio.

Con ocasión de la liberalización cambiaria a principio de los noventa, la autoridad estableció el mecanismo de bandas cambiarias dentro de las cuales dejaba fluctuar la tasa de cambio de acuerdo con los movimientos del mercado e intervenía cuando la tasa de cambio se aproximaba a los límites superior o inferior de la banda con el propósito de volver a llevar la tasa de cambio dentro de la banda. Este mecanismo hizo crisis en la llamada crisis de fin de siglo en la cual los desequilibrios macroeconómicos del país llevaron a que la junta optara por su desmonte dentro de un plan de ajuste apoyado por el FMI.

Eliminada la banda cambiaria, se permitió que la tasa de cambio fluctuara libremente pero con la opción de que el Banco Central interviniera en el mercado cambiario cuando lo considerara pertinente. Este mecanismo, conocido como de fluctuación intervenida o sucia, permite que las autoridades económicas, dependiendo del nivel de tasa de cambio que consideren adecuado para la economía, acumulen o vendan reservas internacionales. Naturalmente, lo anterior tiene un impacto directo en los niveles de liquidez en la medida que cuando se compran o venden divisas se presenta un aumento o una disminución de los agregados monetarios. Por ello, se requiere que el instrumento cambiario vaya de la mano y sea coherente con la política monetaria definida por la junta directiva del Banco de la República.

La junta directiva en los últimos años y, sobretudo, luego de adoptar el esquema de inflación objetivo, ha dejado que la tasa de cambio fluctúe libremente sin mayores intervenciones en el mercado cambiario.

[...]

En palabras del Banco de la República el objetivo actual de la intervención cambiaria “busca: i) incrementar el nivel de reservas internacionales para reducir la vulnerabilidad externa y mejorar las condiciones de acceso al crédito externo; ii) mitigar movimientos de la tasa de cambio que no reflejen claramente

el comportamiento de los fundamentales de la economía y que puedan afectar negativamente la inflación y la actividad económica; y iii) moderar desviaciones rápidas y sostenidas de la tasa de cambio respecto a su tendencia con el fin de evitar comportamientos desordenados de los mercados financieros”.

Para garantizar la compatibilidad de la intervención cambiaria con la estrategia de inflación objetivo, las compras y ventas de divisas son esterilizadas en la medida necesaria para estabilizar la tasa de interés de corto plazo en el nivel que la JDBR considere coherente con el cumplimiento de las metas de inflación y con la evolución del producto alrededor de su nivel potencial. Esto significa que la expansión o contracción monetaria generada por las compras o ventas de divisas se compensa para que la tasa de interés de corto plazo no se aparte del nivel prescrito por la JDBR.

En la decisión de intervención se tienen en cuenta sus beneficios, sus costos para el país y su efecto en los estados financieros del Banco. En los últimos años el Banco ha intervenido en el mercado cambiario mediante subastas competitivas de compra diaria de divisas. Para determinar los montos de compra de divisas, se han tenido en consideración varios indicadores de liquidez internacional (por ejemplo reservas/importaciones, reservas/agregado monetario y reservas/amortizaciones de deuda externa entre otros) y la probabilidad de desalineamiento de la tasa de cambio real. Se busca una convergencia gradual de los indicadores hacia niveles objetivos a partir de la experiencia del país, concentrando las compras de divisas en períodos en los cuales se percibe una mayor probabilidad de desalineamiento cambiario (Hernández, 2017b).

- j) Emitir concepto previo favorable para la monetización de las divisas originadas en el pago de los excedentes transitorios de que trata el artículo 31 de la Ley 51 de 1990;
- h) 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;

La posibilidad de emitir concepto durante el trámite legislativo de la aprobación del presupuesto general de la Nación es uno de los mecanismos incluidos en la ley para coordinar la política económica.

Parágrafo 1.º. Las funciones previstas en este artículo se ejercerán por la Junta Directiva del Banco de la República sin perjuicio de las atribuidas por la Constitución y la ley al Gobierno Nacional.

Parágrafo 2.º. La Tesorería General de la República no se podrá manejar con criterio de control monetario.

Parágrafo 3.º. Los Distritos y Municipios podrán hacer uso de las facultades previstas en el literal b) del artículo 5.º de la Ley 86 de 1989 para financiar directamente las obras y adquisiciones que dicha ley menciona. Los respectivos Concejos reglamentarán el recaudo de los recursos previstos en la citada ley y la fecha de inicio de su cobro.

El parágrafo tercero fue declarado inexecutable por no existir unidad de materia con la Ley 31 de 1992 (véase la sentencia de la Corte Constitucional C-070 de 1994).

CAPÍTULO IX

DISPOSICIONES COMUNES A LAS ANTERIORES

Artículo 17. Sujeción a los actos del Banco de la República. Sin perjuicio de las obligaciones a cargo de las demás personas naturales o jurídicas, las instituciones financieras, los intermediarios para las operaciones de mercado abierto y los intermediarios del mercado cambiario, deberán actuar con sujeción a los actos de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

La vigilancia del cumplimiento de dichos actos, se ejercerá a través de la Superintendencia Bancaria o de la Superintendencia de Cambios en lo de su competencia, las cuales impondrán las sanciones a las personas que en sus actuaciones no se ajusten a ellos

Este artículo establece la obligatoriedad de las personas naturales o jurídicas de dar cumplimiento a las decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. La norma señala de manera particular a las instituciones financieras, a los agentes autorizados por la Junta para actuar en las operaciones de mercado abierto y a los denominados intermediarios del mercado cambiario, los cuales en principio son las instituciones a las cuales están dirigidas la mayoría de las normas emitidas por la Junta.

De igual forma, se indica que la vigilancia del cumplimiento de las decisiones de la Junta, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, es competencia de las autoridades de control y vigilancia, en este caso la Superintendencia Financiera de Colombia, la cual podrá imponer sanciones cuando no se cumplan con las normas expedidas por la Junta Directiva del Banco de la República.

Para el momento de la expedición de Ley 31 de 1992 la vigilancia del cumplimiento de los actos emitidos por la Junta estaba en cabeza de la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Cambios. Mediante el Decreto 4327 de 2005 la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores se fusionaron en la Superintendencia Financiera de Colombia. Como consecuencia de la flexibilización del régimen cambiario establecido por la Ley 9 de 1991, la Superintendencia de Cambios fue suprimida, quedando sus compe-

tencias en cabeza de la Superintendencia Financiera, Superintendencia de Sociedades y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Artículo 18. Suministro de información al Banco de la República. Cuando se trate de información distinta a la que normalmente deba suministrarse a la Superintendencia Bancaria, las instituciones financieras y los intermediarios para las operaciones del mercado abierto y del mercado cambiario, estarán obligadas a suministrar al Banco de la República la información de carácter general y particular que éste les requiera sobre sus operaciones, así como todos aquellos datos que permitan estimar su situación financiera. Sobre esta información el Banco mantendrá su deber de reserva.

El Banco podrá suspender todas o algunas de sus operaciones con las instituciones que infrinjan lo dispuesto en estos artículos.

Igualmente, para en cumplimiento de sus funciones, el Banco de la República podrá requerir de los demás organismos y dependencias del Estado, la cooperación y el suministro de información que estime necesaria y éstos estarán obligados a suministrarla.

El Banco de la República está facultado para solicitar la información que requiera para dar cumplimiento a sus funciones. De manera correlativa, las entidades financieras, los agentes autorizados para realizar operaciones de mercado abierto y los intermediarios del mercado cambiario están en la obligación de entregar información general y “particular” que se requiera sobre sus operaciones.

La ley establece dos reglas para la entrega de información:

- 1) el Banco de la República debe mantener su obligación de reserva legal de la información recibida, y
- 2) si la información es suministrada de manera ordinaria por las entidades antes mencionadas a la Superintendencia Financiera, el Banco debe solicitar al organismo de vigilancia y control que le entregue la información necesaria en desarrollo del principio de eficiencia administrativa.

Es de advertir que la ley faculta al Banco de la República a suspender todas o algunas de las operaciones si la entidad sujeta a las normas emitidas por la Junta Directiva no entrega la información requerida. La ley también lo faculta al Banco para requerir de los demás organismos y dependencias del Estado la cooperación y el suministro de información que estime necesaria, ante lo cual dichos organismos y dependencias estarán obligados a suministrarla.

Artículo 19. Nuevas operaciones financieras. De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8.º de la Ley 45 de 1990, la Junta Directiva del Banco podrá solicitar a través de la Superintendencia Bancaria la suspensión de nuevas operaciones financieras que realicen las instituciones vigiladas por dicha Superintendencia, cuando resulten contrarias a la política monetaria, cambiaria o crediticia.

El artículo 8 de la Ley 45 de 1990 señala que:

[...] las operaciones y servicios financieros nuevos que no versen sobre actividades propias de entidades vigiladas por la Comisión Nacional de Valores podrán prestarse por los establecimientos de crédito, previa autorización de su junta directiva. En todo caso, los establecimientos deberán informar a la Superintendencia Bancaria las características de la operación o servicio con una antelación no menor de quince (15) días a la fecha en que vayan a iniciar su prestación. Una vez recibida esta información, la Superintendencia Bancaria deberá suministrar copia de la misma a la Junta Monetaria. Dicha Superintendencia podrá ordenar la suspensión de las mencionadas operaciones, de oficio o a petición de la Junta Monetaria, cuando impliquen desviaciones al marco propio de las actividades de tales instituciones o por razones de política monetaria o crediticia.

El artículo 19 de la Ley 31 de 1992, en concordancia con el artículo del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero ya mencionado, faculta a la Junta Directiva para que solicite a la Superintendencia Financiera la suspensión de nuevas operaciones que realicen las entidades vigiladas y que la Junta considere que son contrarias a la política monetaria, cambiaria y crediticia. Esta función no ha sido ejercida por la junta directiva.

Artículo 20. Tasa de interés bancaria corriente y liquidación de la UPAC. La Junta Directiva podrá solicitar al Superintendente Bancario la certificación de la tasa de interés bancaria corriente cuando por razones de variaciones sustanciales de mercado ello sea necesario.

El Banco de la República calculará mensualmente e informará con idéntica periodicidad a las corporaciones de ahorro y vivienda, para cada uno de los días del mes siguiente, los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), según la metodología correspondiente.

El primer inciso de este artículo se refiere a la facultad de la Junta Directiva de solicitarle al Superintendente Financiero que expida una nueva certificación de la tasa de interés bancaria corriente cuando considere que se han presentado variaciones sustanciales en el mercado financiero que lleva a que la certificación expedida no se ajuste a esas nuevas condiciones.

El interés bancario corriente tiene relación con reglas para el cobro de intereses establecidas en la regulación comercial y penal. De acuerdo con la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 884 del Código de Comercio, el interés bancario corriente es la tasa aplicable por réditos de capital en negocios mercantiles, cuando no se especifique, y el interés moratorio corresponde a una y media veces el interés bancario corriente. Por su parte, el Código Penal (Ley 599 de 2000) establece en el artículo 305 consecuencias penales a quien en los cobros exceda más de la mitad del interés bancario corriente que certifique la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera de Colombia.

De conformidad con los artículos 11.2.5.1.1 y siguientes del Decreto 2555 de 2010, la Superintendencia Financiera certifica tres modalidades de crédito, a saber: operaciones de microcrédito, crédito de consumo y ordinario, y créditos de bajo monto. La certificación “es un referente del comportamiento agregado de las tasas observadas bajo las cuales se celebran operaciones activas de crédito entre los establecimientos de crédito vigilados y los consumidores financieros (empresas y personas) y no corresponde a una tasa de interés impuesta por el supervisor” (Superintendencia Financiera de Colombia, 2017).

El cálculo de la tasa de interés bancaria corriente se realiza de acuerdo con la metodología y periodicidad determinada por la Superintendencia Financiera.

El segundo inciso del artículo fue derogado con la expedición de la Ley 546 de 1999 (ley de vivienda), que estableció la UVR en reemplazo de la UPAC.

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.

CAPÍTULO XI

NORMAS GENERALES PARA LA EXPEDICIÓN DE LOS ESTATUTOS DEL BANCO

El alcance y naturaleza de los Estatutos del Banco de la República está claramente analizado en la ponencia para primer debate en el Senado de la República. Allí se señaló lo siguiente:

El inciso 2 del artículo 372 de la Constitución dispone que el Congreso dicte las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los Estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del Gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria y el destino de sus utilidades.

[...]

Tanto las normas de la ley a la cual debe ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, como las normas de la ley con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los Estatutos del Banco, son entonces normas ordinarias, a través de las cuales el legislador tiene amplia capacidad para manifestar su voluntad soberana de regulación, y por ello, se trata de normas que deben precisar con toda exactitud el alcance de las funciones que el Banco tendrá para su ejercicio, como el Gobierno para expedir los Estatutos del Banco.

[...]

Los Estatutos del Banco deben complementar los asuntos relacionados con la organización y funcionamiento del Banco; las normas sobre las funciones a su cargo, son objeto de regulación únicamente de carácter legal y no exigen declaraciones de voluntad administrativa a través de los Estatutos para que ellas entren en vigencia. Igualmente, ninguna materia relacionada con la organización y funcionamiento del Banco podrá ser objeto de regulación estatutaria por el Gobierno, si no existe norma de carácter legal expedida por el Congreso con sujeción a la cual el Gobierno deba proceder a desarrollarla en los Estatutos.

Artículo 26. Adopción y expedición de los estatutos. El proyecto de los Estatutos del Banco y sus posteriores reformas serán preparados por la Junta Directiva para la revisión y aprobación por el Gobierno. Para estos efectos, el Gobierno expedirá mediante decreto los estatutos respectivos y las reformas correspondientes conforme a la Constitución y la ley.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 2520 de 1993 que contiene los Estatutos del Banco de la República. La ley establece una limitación al Gobierno para la expedición de los Estatutos en la medida en que le impone que las reformas a los mismos deben ser preparadas por la Junta Directiva para la posterior revisión y aprobación del Gobierno.

Artículo 27. Contenido de los estatutos. Los estatutos del Banco de la República regularán, cuando menos, las siguientes materias:

- a) Nombre, domicilio principal, domicilios secundarios, patrimonio;
- b) Órganos de dirección y administración;
- c) Ejercicio contable y estados financieros. Los estatutos dispondrán los períodos contables del Banco de la República y los estados financieros que deberán elaborarse al final de cada ejercicio. En todo caso, el Banco de la República cortará sus cuentas por lo menos una vez al año, al treinta y uno (31) de diciembre, y en la determinación de sus resultados y la elaboración de sus estados financieros se seguirán, cuando menos, las siguientes reglas:
 1. Constituirán ingresos y egresos del Banco:
 - a) Los derivados de la compra, venta, inversión y manejo de las reservas internacionales y de la compra y venta de metales preciosos aleados al oro;
 - b) Todos los relacionados con las actividades que le son propias como banco central, incluidos los derivados de las operaciones de mercado abierto y la acuñación e impresión de especies monetarias;
 - c) Aquellos provenientes de sus actividades industrial y cultural;
 - d) Los gastos de personal, mantenimiento, servicios generales y demás gastos de funcionamiento e inversión para el cumplimiento de las actividades que el Banco desarrolla, y
 - e) Los demás propios de su existencia como persona jurídica.
 2. El Banco de la República deberá identificar financiera y contablemente, los ingresos y egresos que correspondan a sus principales actividades, mediante sistemas apropiados tales como el establecimiento de centros de costos o su separación por áreas de responsabilidad. A este propósito se considerarán como principales actividades las siguientes:

- a) Operación monetaria;
- b) Operación crediticia;
- c) Operación cambiaria;
- d) Operación de compra y venta de metales preciosos;
- e) Actividad cultural;
- f) Actividad industrial.

Al finalizar cada ejercicio económico, junto con el balance general se deberá presentar un estado de ganancias y pérdidas en el cual se incluirá la totalidad de sus ingresos, costos y gastos del Banco. En todo caso, deberán publicar conjuntamente, como anexo suplementario, un informe preciso sobre los ingresos, costos, gastos y resultado neto de cada una de las actividades antes indicadas.

3. No podrá efectuarse gasto alguno cuyos recursos no se encuentren incorporados en el Presupuesto, que periódicamente deberá aprobar la Junta Directiva, a iniciativa del Gerente General. El Consejo de Política Fiscal Confis, deberá emitir, previa a la aprobación de dicho presupuesto por la Junta, un concepto sobre la incidencia del mismo en las finanzas públicas.
4. Las reservas internacionales deberán contabilizarse a tasa de mercado. Los cambios en el valor de las reservas internacionales no afectarán los ingresos o egresos del Banco.
5. Constituirán ingreso del Banco los rendimientos que devenguen los Títulos de Tesorería emitidos por el Gobierno para sustituir la deuda pública interna de la Nación con el Banco de la República. Para tal efecto el servicio de dichos títulos será atendido con recursos del Presupuesto Nacional y no contarán con la garantía del Banco de la República.
6. El Banco de la República podrá otorgar financiamiento a sus funcionarios y trabajadores, derivados de la ejecución ordinaria de sus relaciones laborales, con sujeción a las normas generales que dicte la Junta Directiva.
7. Los estados financieros del Banco se publicarán en un diario de amplia circulación nacional dentro del mes siguiente a la fecha en que hayan sido aprobados por la Junta Directiva, para lo cual se requerirá su previa autorización por parte de la Superintendencia Bancaria.

8. El Banco no estará sujeto en materia del reajuste al costo histórico de que trata el Decreto Ley 2911 de 1991 y demás disposiciones que se dicten al respecto.
- d) Reservas. Corresponderá a la Junta Directiva crear o incrementar una reserva de estabilización monetaria y cambiaria con las utilidades de cada ejercicio. Esta reserva tendrá por objeto absorber eventuales pérdidas del Banco, antes de recurrir a las apropiaciones pertinentes establecidas en la ley anual del Presupuesto.
- e) Utilidades, pérdidas y transferencias a cargo del Gobierno Nacional. El remanente de las utilidades del Banco de la República, una vez apropiadas las reservas en la forma prevista en el literal anterior, serán de la Nación. Las pérdidas del ejercicio serán cubiertas por la Nación, siempre y cuando no alcancen a ser cubiertas con la reserva establecida en el literal anterior.

Las utilidades del Banco de la República no podrán distribuirse o trasladarse a la Nación si no se han enjugado totalmente las pérdidas de ejercicios anteriores no cubiertas con cargo a sus reservas.

En todo caso, anualmente se proyectará el resultado neto de la operación del Banco de la República y éste deberá incorporarse en la ley anual del Presupuesto. Para este efecto, las utilidades que se proyecte recibir del Banco de la República se incorporarán al Presupuesto de Rentas; así mismo, se harán las apropiaciones necesarias en caso de que se prevea déficit en el Banco de la República y hasta concurrencia del mismo y de las pérdidas acumuladas de ejercicios anteriores.

El pago de las utilidades o de las pérdidas, según corresponda, deberá efectuarse en efectivo dentro del primer trimestre de cada año.

- f) Régimen laboral en lo no previsto por la ley;
- g) Inhabilidades e incompatibilidades de los trabajadores del Banco, y
- h) Funciones de la Auditoría.

La Ley 31 establece el contenido mínimo de los Estatutos del Banco y señala algunos parámetros que deben ser seguidos en el funcionamiento de la institución. Se resaltan las siguientes:

- (i) Los períodos contables y los estados financieros deberán cortarse por lo menos una vez al año al 31 de diciembre y deben seguir, cuando menos, las reglas respecto a los ingresos y egresos del Banco señalados en el

artículo 26. La ley establece condiciones particulares para la presentación de los estados financieros con el fin de identificar los ingresos y egresos que correspondan a sus principales actividades

(ii) Se establecen reglas relacionadas con la forma en que se determinan los resultados financieros del Banco de la República y cómo se cubren eventuales pérdidas. Estas reglas son fundamentales para efectos de la autonomía financiera del Banco. Se destaca lo siguiente:

- Se consagra un mecanismo de orden legal para mantener el capital del banco central. Si bien las mejores prácticas abogan por un mecanismo automático que en caso de pérdidas permita la capitalización del banco central por parte del Gobierno, este principio choca con el hecho de que en la práctica la gran mayoría de países tienen que presentar al legislativo la aprobación de su presupuesto general. Por otra parte, es una práctica común que las utilidades o excedentes en cada ejercicio deban ser transferidos en su integridad al Gobierno. Sin embargo, algunos países, como Chile y Perú, prevén que solo un porcentaje de las utilidades se trasladen al fisco y que el restante sea utilizado para aumentar las reservas correspondientes. En otros casos, como México, se indica de manera expresa que los excedentes se entregarán siempre y cuando ello no implique la reducción de las reservas del banco central. La Ley 31 establece que las utilidades que resulten en el ejercicio, una vez apropiadas las reservas contables, serán de la Nación; las pérdidas, por su parte, serán cubiertas por la Nación, siempre y cuando no alcancen a ser respaldadas por la reserva de estabilidad monetaria y cambiaria. La norma contempla que el resultado neto de la operación del Banco de la República se proyecta cada año y deberá incorporarse en la ley anual del Presupuesto. También se harán las apropiaciones necesarias para cubrir, si fuera el caso, el déficit que se prevea. Este último aparte fue demandado ante la Corte Constitucional, alegando que:

[...] la autonomía patrimonial del Banco resulta afectada al ordenarse en el literal e) del numeral 8.º del artículo 27 traspasar e incorporar el remanente de sus utilidades al presupuesto de rentas de la Nación, como ingresos pues éste debe poder distribuir sus utilidades para fortalecer el patrimonio de la institución y asegurar su autonomía técnica y administrativa. Análogo cargo predica del segmento que le ordena incluir en la misma Ley de Presupuesto las pérdidas que se proyecten en la operación de la entidad, lo cual, a su juicio, “[...] transforma al Banco de la República de ‘persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica’, (artículo 371 de la Constitución Nacional) en una simple dependencia del Ministerio de Hacienda”.

La Corte Constitucional declaró exequible este aparte de la ley en la sentencia C-50 de 1994, cuyos asuntos relevantes se citarán más adelante.

- Es práctica internacional que las pérdidas deban cubrirse preferiblemente en efectivo o, como una segunda mejor opción, con títulos de deuda del Gobierno, recibidas en términos comerciales. En el caso colombiano la ley señala que el pago de las utilidades o de las pérdidas deberá efectuarse en efectivo dentro del primer trimestre de cada año.
- Los bancos centrales deben ser autónomos para definir las reservas en sus estados financieros con el fin de asegurar que estas se hagan de manera técnica y conforme a las normas de contabilidad que rigen cada una de las jurisdicciones. En especial, que se realicen las reservas contables con el fin de contar de manera preventiva con los recursos necesarios para cubrir las pérdidas que se puedan llegar a generar en el futuro. A este respecto, conforme a la Ley 31, corresponde a la Junta Directiva crear o incrementar una reserva de estabilidad monetaria y cambiaria con las utilidades de cada ejercicio, la cual tiene por objeto absorber eventuales pérdidas del Banco, antes de recurrir al presupuesto nacional.
- La autonomía de los bancos centrales para fijar su presupuesto es también un elemento clave de su autonomía financiera. La Ley 31 fija en la Junta Directiva la función de aprobar el presupuesto de la entidad y establece que no podrá efectuarse gasto alguno cuyos recursos no se encuentren incorporados en el presupuesto aprobado, previo concepto del Consejo de Política Fiscal (Confis), sobre la incidencia en las finanzas públicas. Este aparte fue demandado ante la Corte Constitucional, ente que lo declaró exequible en la sentencia C-050 de 1994.

Para el demandante:

La autonomía patrimonial del Banco es recortada por mandato del artículo 27 de la Ley 31 de 1992 por cuanto le obliga al Banco a obtener un concepto previo del Confis a la aprobación del presupuesto por la Junta Directiva sobre la incidencia del mismo en las finanzas públicas. **Si el Banco es autónomo, su presupuesto no tiene por qué producir efectos en las finanzas públicas, concretamente en la política fiscal**, toda vez que si bien son órdenes que se relacionan (el monetario y el fiscal) cada uno de ellos es independiente, diferente y su manejo obedece a principio (sic) propios y técnicas específicas [negrillas en el original].

No hay autonomía presupuestal en un ente cuyo presupuesto tiene que ser examinado por otro ente, en este caso, por el Confis, para determinar los efectos que el mismo pueda producir en las finanzas públicas, lo cual es improcedente porque el Banco Central tiene sus propios ingresos operacionales y no debe contar con ingresos extraordinarios provenientes de los impuestos o del crédito público.

La Corte Constitucional señaló lo siguiente:

Para la Corte, la previsión que el legislador consagra en la norma en comento, consistente en señalar que no podrá efectuarse gasto alguno cuyos recursos no se encuentren incorporados en el presupuesto del Banco de la República, reflejo del principio que igualmente rige para el presupuesto general de la Nación, es consecuencia obligada del mandato constitucional que dicta la observancia del principio de legalidad preexistente, necesario para que haya claridad y orden en materia del gasto. Con razón, puede observarse que esta normativa es de la incumbencia del legislador, en cuanto a este compete preservar el equilibrio macroeconómico y tutelar el interés general.

Por lo demás, la Corporación comparte el parecer del señor Procurador en el sentido de considerar que si el Estado es el sujeto que debe asumir las eventuales pérdidas que en un determinado ejercicio resultaren de las operaciones del Banco, es apenas lógico que, en reciprocidad y a modo de compensación, la ley prevea la reversión a sus arcas de los excedentes de las utilidades que de un cierto ejercicio pudieren resultar, una vez se hayan apropiado los recursos requeridos con destino a las reservas de estabilización y corrección monetaria, conforme lo ordena la ley.

Por lo mismo, resulta necesario que el Estado, por intermedio de sus correspondientes autoridades de coordinación presupuestal, naturaleza que tiene el Consejo de Política Fiscal —Confis— conforme lo señala la norma que lo creó (artículo 17 de la Ley 38 de 1989), conozca con antelación y en cada vigencia el presupuesto proyectado para la entidad, a fin de contar con un cálculo probable pero confiable del balance presupuestal del Banco, que a su turno permita al Estado hacer las proyecciones económicas acerca de los recursos que ingresarán como utilidades, o que egresarán para enjugar el estimativo de pérdidas —si lo hubiere—, sin que ello signifique desconocimiento de la autonomía patrimonial del Banco pues, no se observa que, en tal virtud, el Gobierno u otras instancias puedan incidir con capacidad decisoria en la formación o ejecución del presupuesto del Banco, toda vez que, se reitera, el concepto del nombrado Consejo se circunscribe al aspecto anotado.

No está por demás señalar que el inciso segundo del artículo 372 de la Carta defiere en el Congreso, entre otras, el señalamiento mediante ley del “destino de los excedentes de sus utilidades”, con lo cual su localización por fuera del presupuesto o de las actividades de la entidad, encuentra pleno respaldo en la norma en comento.

En este punto es también oportuno reiterar que la propia Carta Política manda que el Banco ejerza sus funciones en coordinación con la política económica general. Se reitera pues, que la autonomía de dicha entidad tampoco puede ser visualizada como la negación de toda instancia o nexo de coordinación entre sus labores y las que cumplan otras autoridades.

- (iii) Las reservas internacionales deberán contabilizarse a tasa de mercado.

- (iv) El literal f de este artículo, relacionado con el régimen laboral de los trabajadores del Banco de la República, fue demandado ante la Corte Constitucional y declarado exequible mediante sentencia C-521 de 1994, la cual será motivo de análisis más adelante.

CAPÍTULO XII JUNTA DIRECTIVA

La ponencia para segundo debate de la Ley 31 de 1992 en la Cámara de Representantes señala lo siguiente respecto al régimen legal de la Junta Directiva:

El proyecto de ley reproduce las normas constitucionales sobre la integración, designación y período de los miembros de la Junta Directiva del Banco. En esta materia, no es posible modificar por virtud de la ley, los principios y normas consagradas en la Constitución Política. Por ello, no se aceptaron ni en el Senado ni en la Cámara de Representantes, las propuestas presentadas para modificar la integración de la Junta, el período de sus miembros y la forma de rotación. En cambio, se ha hecho un completo desarrollo legal para prever las calidades y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva con el objeto de garantizar tanto su idoneidad, honestidad y probidad, como su absoluta dedicación e independencia en el cumplimiento de sus funciones. Con dicho régimen el país podrá contar con que los miembros de la Junta Directiva representan exclusivamente el interés general de la Nación, tal y como lo ordena la Constitución Política.

Alesina, Carrasquilla y Steiner (2002) propusieron una serie de reformas para fortalecer la independencia del banco central que están relacionadas, entre otras, con el sistema de designación para la Junta Directiva y el gerente general. Las propuestas contemplan la participación del Congreso en el proceso de designación, alargar el período del gerente a siete años, establecer un sistema alternado de nombramientos para la Junta del banco y restricciones sobre quién puede ser designado en la Junta y como gerente, prohibiéndose al presidente nombrar a alguien que tuviera una posición en el Ejecutivo o la hubiera tenido en los dos años anteriores. Algunas de estas propuestas requerirían reformas constitucionales y en otras puramente legales.

Artículo 28. Integración. De conformidad con el artículo 372 de la Constitución, la Junta Directiva estará integrada por siete (7) miembros, así:

- a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá;
- b) El Gerente General del Banco; y

- c) Cinco (5) miembros más, de dedicación exclusiva, nombrados por el Presidente de la República.

Los miembros de la Junta Directiva representan exclusivamente el interés general de la Nación.

Del esquema constitucional establecido en 1991, uno de los aspectos que más ha recibido críticas es la presencia del ministro de Hacienda como presidente de la Junta Directiva. Como señalan Boada *et al.* (2017):

La participación del ministro de Hacienda en la Junta generó posiciones encontradas: un grupo de constituyentes consideraban que él era un elemento esencial para la coordinación de políticas entre el Banco y el Gobierno, tesis que fue defendida por el ministro de Hacienda; otros por el contrario afirmaban que le restaba autonomía al banco central. Al final, la presencia del ministro en la Junta fue adoptada por la Asamblea como elemento de coordinación efectiva entre el Banco y el Gobierno. Por otra parte, aunque algunos delegatarios cuestionaron la presencia del gerente del Banco en la Junta Directiva, los ponentes insistieron en la conveniencia de que este, como ejecutor de las políticas trazada, hiciera parte de ella, la cual lo nombraría.

La participación del ministro de hacienda fue justificada de la siguiente manera en la constancia presentada por los constituyentes Carlos Ossa e Ignacio Molina: “El hecho de que la Junta esté integrada por un ministro del despacho quien la presidirá y que sus demás integrantes sean nombrados por el Presidente de la República hace que necesariamente deba existir una estrecha coordinación entre el manejo de la política monetaria y el manejo fiscal”.

Por otra parte, la ley ratifica que los miembros de la Junta Directiva representan exclusivamente el interés general de la Nación, a diferencia de lo sucedido en épocas anteriores, en donde los intereses sectoriales tenían un peso muy importante en las decisiones de la autoridad monetaria.

Como se indica por Ossa y Molina en la constancia ya mencionada: “Finalmente, dadas las funciones que deberán cumplir los miembros de la Junta, no deben ser nombrados o escogidos como representantes u originarios de ningún sector gubernamental, político, regional o económico y en el ejercicio de sus funciones únicamente representarán el interés de la Nación”.

La Corte Constitucional en decisión del 30 de septiembre de 2020, señaló que tanto el inciso 1 como el inciso 2 del artículo 1º de la Ley 1826 de 2016 que imponía la edad de retiro forzoso para los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República desconocen los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución Política. En consecuencia, por tratarse de una norma de carácter general, la Corte advierte tanto la violación directa de la Constitución como la configuración de una omisión legislativa relativa, de manera que la

norma es declarada exequible en el entendido de que la regla general de edad de retiro forzoso para los funcionarios públicos no es aplicable a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República.

Los siguientes fueron los argumentos de la Corte:

- El diseño institucional previsto en los artículos 371, 372 y 373 de la Carta para la elección de la Junta Directiva, se funda en la necesidad de asegurar su autonomía e independencia, por ello regula directamente su elección y período constitucional, así como las competencias del Congreso y del Presidente de la República respecto del Banco y de su Junta.

La Constitución determina directamente el período de cinco de los miembros de la junta directiva y entre los criterios definidos en la Constitución y en el régimen legal propio, no se prevé como causal de retiro una determinada edad, razón por la cual la imposición de la edad de retiro forzoso implica un cambio en el mencionado diseño institucional.

- La norma demandada desconoce la autonomía y el régimen legal propio del Banco de la República, consagrados en la Constitución Política, al establecer, mediante el artículo 1º de la Ley 1821 de 2016, la edad de retiro forzoso de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República. El alcance de la facultad de regulación del Legislador (art. 150. 22 CP) tiene un límite en la autonomía del Banco de la República (art. 371 y 372 CP).
- El artículo 1º de la Ley 1821 de 2016, al establecer como causal de retiro forzoso de las funciones públicas a quienes alcancen la edad de 70 años, incluyendo a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, desconoce el régimen especial de dicha entidad y de su Junta Directiva.
- La inclusión de los miembros de la Junta Directiva, por omisión al no excluirlos de la regla general, se dispuso a pesar de la incompatibilidad que dicha regla presenta con el régimen constitucional de conformación de ese órgano autónomo. En particular resulta incompatible con la regla constitucional prevista en el artículo 273, según la cual cinco miembros, de dedicación exclusiva, deben ser nombrados por el presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, pudiendo ser reemplazados dos de ellos cada cuatro años. La edad de retiro forzoso es incompatible con el diseño constitucional de integración de la Junta Directiva en cuanto pretende garantizar cierta estabilidad en sus integrantes y un sistema de reemplazos escalonado.

- La Corte solicitó el concepto rendido por algunos de sus miembros, quienes manifestaron que no existe justificación constitucional que sustente la imposición de una edad de retiro forzoso sino que, por el contrario, existen razones válidas para que la norma general de retiro forzoso por edad sea exceptuada respecto de los miembros de la Junta Directiva, por razones técnicas en donde debe primar su conocimiento, experiencia y trayectoria. De esta manera, aplicar la edad como causal de retiro forzoso a los miembros de la Junta puede conducir a que se configuren situaciones que buscó evitar el constituyente.

Artículo 29. Calidades. Para ser miembro de dedicación exclusiva se requiere:

- a) Ser colombiano y ciudadano en ejercicio;
- b) Tener título profesional, y
- c) Haber desempeñado cargos públicos o privados con reconocida eficiencia y honestidad, haber ejercido su profesión con buen crédito o la cátedra universitaria; en cualquiera de los casos, sumados, durante un período no menor de diez (10) años, en materias relacionadas con la economía general, el comercio internacional, la moneda, la banca, las finanzas públicas o privadas o el derecho económico.

Se entiende por “calidad” el estado de una persona, su edad y demás circunstancias que se requieren para desempeñar un cargo, dignidad, empleo u oficio; en otras palabras, las condiciones que establece la ley para ocupar el cargo de miembro de dedicación exclusiva del Banco de la República, las cuales se refieren especialmente a la experiencia requerida para desempeñar el cargo. Reconociendo la ventaja de una Junta multidisciplinaria, la ley se refiere al conocimiento de los directores en materias relacionadas con la economía general, el comercio internacional, la moneda, la banca, las finanzas públicas o privadas, o el derecho económico.

Artículo 30. De las inhabilidades para ser miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva. No podrán ser miembros de la Junta Directiva:

- a) Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos;
- b) Quienes hayan sido sancionados con destitución por la autoridad que ejerza funciones de inspección y vigilancia por faltas contra la ética en el ejercicio profesional, durante los diez (10) años anteriores;

- c) Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuados los colombianos por nacimiento;
- d) Quienes dentro del año anterior a su designación hayan sido representantes legales, con excepción de los gerentes regionales o de sucursales, de cualquier institución sometida a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria o de valores o accionistas de éstas con una participación superior al 10% del capital suscrito en el mismo lapso, y
- e) Quienes tengan vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil o legal, con los otros miembros de la Junta Directiva o de los representantes legales —excepto gerentes regionales o de sucursales—, o miembros de las juntas directivas de los establecimientos de crédito.

Parágrafo. La inhabilidad prevista en el literal d) de este artículo, no se aplicará a quien haya actuado en el año anterior a su elección como representante legal del Banco de la República.

La Corte Constitucional, en sentencia C-546 de 1993, fijó el alcance del concepto de inhabilidad, en los siguientes términos:

Las inhabilidades, entonces, son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

Así las cosas, las inhabilidades son de distinta índole, v. gr. generales, es decir, que operan para toda clase de empleados del sector público; específicas, para una determinada entidad o rama del poder, limitadas en el tiempo, permanentes, absolutas, relativas, etc.

Las inhabilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que deben reunir los candidatos para efectos de su incorporación al servicio del Estado, en empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción, deben estar consagradas en forma expresa y clara, y pueden hacer parte del estatuto general que rige la función pública, o de manera específica, del estatuto de carrera, o de personal de cada entidad, sector o rama del poder público.

La interpretación de las inhabilidades es restrictiva y, por tanto, no puede hacerse una interpretación extensiva de las mismas. No obstante, existen otras inhabilidades previstas en la misma Constitución y en la ley que resultan aplicables a los miembros de dedicación exclusiva en su carácter

de servidores públicos. Tal es el caso del Código Disciplinario Único, que en su artículo 38 establece otras inhabilidades aplicables a los miembros de dedicación exclusiva.

Artículo 31. De las incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva. Los miembros de la Junta Directiva no podrán:

- a) Ejercer su profesión y ningún otro oficio durante el período del ejercicio del cargo, excepción hecha de la cátedra universitaria;
- b) Celebrar contratos con el Banco, por sí o por interpuesta persona o en nombre de otro, ni gestionar ante él negocios propios o ajenos, durante el ejercicio de su cargo, ni dentro del año siguiente a su retiro;
- c) En ningún tiempo, intervenir en asuntos de carácter particular y concreto que hubiere tramitado durante el desempeño de sus funciones y en relación con su cargo;
- d) Intervenir en ningún momento en actividades de proselitismo político o electoral, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio;
- e) Ser representante legal, director o accionista de cualquier institución sometida a la inspección y vigilancia de las Superintendencias Bancaria o de Valores con una participación superior al diez por ciento (10%) del capital suscrito, durante el ejercicio de su cargo;
- f) Quienes hayan ejercido en propiedad el cargo de miembro de la Junta, no podrán ser representantes legales, ni miembros de Junta Directiva —excepto del propio Banco de la República—, de cualquier institución sometida a la vigilancia de las Superintendencias Bancarias o de Valores, sino un año después de haber cesado en sus funciones, y
- g) Los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República no podrán desempeñar, durante el período para el cual fueron elegidos, los cargos de Ministro, Director de Departamento Administrativo o Embajador. En caso de renuncia se mantendrá esta incompatibilidad durante un (1) año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo 1.º. No queda cobijado por las incompatibilidades del presente artículo, el uso de los bienes o servicios que el Banco ofrezca al público o a sus funcionarios o trabajadores en igualdad de condiciones.

Parágrafo 2.º. Las incompatibilidades previstas en los literales b) y e) de este artículo, no se aplicarán al Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando

por atribución legal actúe en nombre de la Nación o por mandato de la misma deba ser representante legal o director de cualquier institución sometida a la vigilancia de las Superintendencias Bancaria o de Valores.

Tampoco se aplicará al Gerente General del Banco de la República el literal e) del presente artículo, respecto de su participación en la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia C-903 de 2008:

Las incompatibilidades consisten en una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado.

De las incompatibilidades regladas en la Ley 31 se destacan las siguientes:

- (i) La referente a la dedicación exclusiva de los miembros de la Junta, que se materializa en la prohibición de ejercer su profesión y ningún otro oficio durante el período del ejercicio del cargo, excepción hecha de la cátedra universitaria. A diferencia de lo que sucede en otros bancos centrales, en Colombia sus miembros desempeñan su cargo de manera exclusiva. De esta manera la ley busca que las funciones a cargo de los directores se hagan sin interferencias de ningún sector gubernamental, político, regional o económico, y que sus funciones solamente representan al interés de la Nación.
- (ii) La referente a que los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República no podrán desempeñar, durante el período para el cual fueron elegidos, los cargos de ministro, director de departamento administrativo o embajador. En caso de renuncia se mantendrá esta incompatibilidad durante un año después de haber cesado en sus funciones. La ley busca de esta forma precaver la independencia de los directores y evitar que las renunciaciones para ocupar cargos públicos rompan las reglas de renovación de la junta.

Artículo 32. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 30 y 31 de esta ley, le serán aplicables a los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco lo previsto en los artículos 6 a 10 del Decreto 2400 de 1968.

Los artículos citados del decreto 2400 de 1968 hacen referencia a los deberes y obligaciones de los servidores públicos, normas a las cuales deben sumarse las previstas por el Código Disciplinario Único.

Artículo 33. Funciones de la Junta Directiva. Además de las atribuciones previstas en la Constitución y esta ley como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, la Junta Directiva tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco en su condición de máximo órgano de Gobierno. Para tal efecto, tendrá las siguientes facultades.

- a) Aprobar los estados financieros y de resultados correspondientes al ejercicio contable anual del Banco y el proyecto de constitución de reservas y de distribución de utilidades a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes al corte del ejercicio;
- b) Aprobar y revisar periódicamente el presupuesto anual del Banco que le presente a su consideración el Gerente General, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), sobre la incidencia del mismo en las finanzas públicas;
- c) Aprobar el establecimiento o el cierre de sucursales y agencias del Banco con sujeción a las condiciones previstas en los Estatutos;
- d) Expedir su propio reglamento;
- e) Remover al Gerente General en los casos previstos en el artículo 30 y cuando falte en forma injustificada a más de dos (2) sesiones continuas, y
- f) Las demás previstas en esta Ley y las que le señalen los Estatutos.

El artículo se refiere a las funciones de la Junta Directiva como máximo órgano de gobierno de la entidad y no como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Las funciones señaladas por la ley se refieren a las usualmente asignadas al máximo órgano directivo, como son la aprobación de los estados financieros, del presupuesto y el establecimiento o cierre de sucursales y agencias del Banco. Se incluye la remoción del gerente general en los casos previstos por la ley.

Artículo 34. De la designación y período de los miembros de la Junta. Los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, distintos del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente General, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos de cuatro (4) años que empezarán a contarse a partir de la fecha de designación de la primera Junta en propiedad.

Para hacer efectiva la renovación parcial prevista en la Constitución Política, una vez vencido el primer período, el Presidente de la República deberá reemplazar dos (2) de los miembros de la Junta dentro del primer mes de cada período. Los restantes continuarán en desarrollo del mandato del artículo 372 de la Constitución. Ninguno de los miembros puede permanecer más de tres (3) períodos consecutivos contados a partir de la vigencia de esta Ley.

Parágrafo transitorio. La primera Junta Directiva en propiedad será integrada dentro del mes siguiente a la promulgación de esta Ley.

Cuatro temas se destacan de este artículo:

- (i) La Asamblea Nacional Constituyente prefirió dejar establecidas en la Constitución las principales reglas para la integración de la Junta Directiva. En la constancia presentada por los delegatarios Carlos Ossa e Ignacio Molina se indica lo siguiente:

La Junta del Banco estará conformada por siete (7) miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá, y el Gerente del Banco quien será nombrado por la misma Junta. Los demás miembros, de dedicación exclusiva y sujetos a estrictas incompatibilidades, serán designadas por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro (4) años. La Junta debe renovarse parcialmente para lo cual, se le otorga al Presidente de la República la facultad de reemplazar cada cuatro (4) años a dos de sus miembros, lo cual garantiza la autonomía respecto del Gobierno. En la relativa independencia de los miembros de la Junta respecto al Gobierno en ejercicio, radica la mejor garantía de la autonomía de la institución.

El que se hubieran incorporado en la Carta los principales elementos para la designación y funcionamiento de la autoridad monetaria sigue las mejores prácticas internacionales en la medida en que obliga a que cambios en la institucionalidad deban debatirse en el marco de una reforma constitucional.

- (ii) La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado en varias oportunidades acerca de los cargos de período, distinguiendo entre “período personal, individual o subjetivo” y “período institucional u objetivo”. En relación con este último, la Sala de Consulta ha manifestado que:

“[...] es aquel que, además de tener una duración fija (en meses, años o en cualquier otra unidad de tiempo), tiene establecidas sus fechas de inicio y finalización, ya sea porque tales fechas estén indicadas de manera determinada y expresa en una norma constitucional o legal, o bien porque sean determinables, a partir de lo

previsto en disposiciones de la misma índole (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de febrero de 2016. Número único: 11001-03-06-000-2016-00020-00).

En el caso de la Junta Directiva, dado que el 1 de febrero de 1993 se nombró la primera junta directiva en propiedad y que los períodos de cuatro (4) años de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República tienen claramente definidas las fechas de inicio y de determinación del período, los períodos son institucionales y se empiezan a contar a partir del primero de dicho mes. Lo anterior significa que el período de los cinco miembros de dedicación exclusiva se vence en la misma fecha, independientemente del momento en el cual hayan sido designados, aún en el caso en el que se reemplace a uno de los miembros de dedicación exclusiva que aún no ha cumplido su período.

- (iii) La renovación parcial de los miembros de la Junta, prevista en la Constitución Política, se realiza por el presidente de la República. Esta renovación es obligatoria al tenor de la norma constitucional y de la ley que expresa que el presidente *deberá* reemplazar dos (2) de los miembros de la Junta dentro del primer mes de cada período.
- (iv) Alessina, Carrasquilla y Steiner (2002) argumentaron, con razón, que es preferible el nombramiento escalonado de los miembros de la Junta, como ocurre en otras corporaciones.

Artículo 35. Faltas absolutas de los miembros de la Junta. En caso de falta absoluta de uno de los miembros de la Junta, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el resto del período.

Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia proferida por autoridad competente y la ausencia injustificada a más de dos (2) sesiones continuas.

Parágrafo. En caso de enfermedad de uno de los miembros de la Junta, a solicitud suya o de los restantes miembros, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el tiempo que sea necesario.

CAPÍTULO XIII

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Artículo 36. Del Consejo de Administración. El Consejo de Administración del Banco de la República estará integrado por los cinco (5) miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva y cumplirá las siguientes funciones, previa delegación que al efecto haga la Junta Directiva:

- a) Estudiar y adoptar las políticas generales de administración [y] operación del Banco;
- b) Determinar las facultades para la contratación, la ordenación de gasto e inversiones y la autorización de traslados o disposición de activos del Banco;
- c) Determinar, con sujeción a los Estatutos, el régimen salarial y prestacional de los trabajadores del Banco, excluidos del campo de aplicación de la convención colectiva y señalar las pautas y directrices que el Banco debe tener en cuenta para resolver sobre los pliegos de peticiones que le presenten sus trabajadores;
- d) Estudiar, aprobar y poner en ejecución proyectos especiales relacionados con la operación del Banco, y
- e) Las demás previstas en esta Ley, las que en materia de administración se prevean en los Estatutos del Banco y las que le atribuya la Junta Directiva en materia de administración y operación del Banco.

Parágrafo. El Gerente General y el Auditor del Banco asistirán a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto.

El proyecto presentado por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso, previó la conformación de un Consejo de Administración encargado de adoptar las principales decisiones relacionadas con las políticas generales para la operación del banco. Se buscaba, además, separar de manera clara las funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia de las ejercidas como principal órgano de dirección

de la entidad. También, se dejaba claro que el Ministerio de Hacienda solo participaría en las decisiones de política y no en el funcionamiento del día a día de la organización.

La iniciativa del Gobierno: “contemplaba la integración de un Consejo de Administración de cinco (5) miembros, de los cuales tres (3) serían miembros de la Junta distintos del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente General, y otros dos (2) que no serían empleados del Banco y por lo tanto no tendrían dedicación exclusiva en éste”.

En la discusión del Congreso se desechó esa alternativa y se optó por que el Consejo de Administración fuera integrado por los cinco miembros de dedicación exclusiva y a que en sus reuniones asistiera el gerente general como cabeza de la administración y el auditor general.

CAPÍTULO XIV GERENTE GENERAL

Artículo 37. Período y funciones del Gerente General. El Gerente General del Banco será elegido por la Junta Directiva para un período de cuatro (4) años y podrá ser reelegido hasta por dos (2) períodos adicionales contados a partir de la vigencia de esta Ley.

Sin perjuicio de las funciones que ejerce en su calidad de miembro de la Junta Directiva, el Gerente General será el representante legal del Banco y tendrá las demás funciones previstas en los Estatutos.

Al Gerente General se le exigirán las mismas calidades para ser miembro de dedicación exclusiva de la Junta y se le aplicarán las mismas inhabilidades e incompatibilidades previstas para éstos, con las salvedades previstas en el parágrafo del artículo 30 y en el parágrafo 2.º del artículo 31.

Parágrafo transitorio. Dentro del mes siguiente a la fecha en que se instale la primera Junta definitiva, se procederá al nombramiento del Gerente General.

El gerente general, como cabeza de la organización, es el encargado de ejecutar las decisiones de política monetaria, cambiaria y crediticia tomadas por la Junta Directiva y de las políticas generales para la administración de la entidad tomadas por el Consejo de Administración.

El gerente general es elegido por la Junta Directiva para períodos de cuatro años, pudiendo ser reelegido en dos oportunidades

A diferencia de otros bancos centrales, en el caso colombiano la participación del gerente general en la Junta Directiva es igual a la de los demás miembros y su voto no tiene el carácter preferente que se contempla en otras jurisdicciones.

Las inhabilidades para desempeñarse como gerente general del Banco son las mismas establecidas para ser miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva, con la aclaración que se hace en estas normas en el sentido de que a quien haya ejercido la representación legal del Banco durante el año anterior no le será aplicable la inhabilidad relacionada con dicho ejercicio, para poder acceder al cargo de gerente general.

Las incompatibilidades para desempeñarse como gerente general del Banco también son las mismas establecidas para ser miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva, con la aclaración que se hace en estas normas en el sentido de que al gerente general del Banco de la República no le será aplicable la incompatibilidad relacionada con la participación de este en la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

CAPÍTULO XV

RÉGIMEN LABORAL Y PRESTACIONAL

Artículo 38. Naturaleza de los empleados del Banco. Las personas que bajo condiciones de exclusividad o subordinación laboral desempeñan labores propias del Banco de la República, u otras funciones que al mismo le atribuyen las leyes, decretos y contratos vigentes, son trabajadores al servicio de dicha entidad, clasificados en dos categorías, como enseguida se indica:

- a) Con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público, los demás miembros de la Junta Directiva tienen la calidad de funcionarios públicos de la Banca Central y su forma de vinculación es de índole administrativa. El régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos de la banca central será establecido por el Presidente de la República.
- b) Los demás trabajadores del Banco continuarán sometidos al régimen laboral propio consagrado en esta Ley, en los Estatutos del Banco, en el reglamento interno de trabajo, en la Convención Colectiva, en los contratos de trabajo y en general a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que no contradigan las normas especiales de la presente Ley.

Parágrafo 1.º. Los pensionados de las diversas entidades oficiales que el Banco de la República administró en virtud de las normas legales y contratos celebrados con el Gobierno Nacional, continuarán sujetándose al régimen laboral correspondiente a ellos aplicado, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo 2.º. Las autoridades competentes del Banco no podrán contratar a personas que estén ligadas por vínculo matrimonial o de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, con cualquier funcionario o trabajador del Banco.

Como desarrollo del régimen legal propio del Banco de la República, para los servidores del Banco de la República la Ley 31 de 1992 establece un régimen laboral diferente al de los demás servidores públicos.

En lo que respecta a los miembros de dedicación exclusiva y al gerente general, la ley señala que tienen la calidad de funcionarios públicos de la banca central y su forma de vinculación es de índole administrativa, esto último como consecuencia del nombramiento realizado por el presidente de la república. Se indica también que el régimen salarial y prestacional será establecido por el presidente de la república, régimen que fue establecido por los decretos 246 de 1993 y 701 de 1995.

En lo que respecta a los demás trabajadores del Banco la ley establece que continuarán sometidos al régimen legal propio que existía al expedirse la ley y, en general, a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que no contradigan las normas especiales.

Los trabajadores del Banco son considerados servidores públicos y, como tal, se encuentran sujetos también al Código Disciplinario Único. En sentencia C-341 de 1996, la Corte Constitucional señaló:

d) Si el Banco cumple funciones públicas, sus trabajadores son servidores públicos, que desempeñan actividades de la misma índole, bajo una relación de trabajo subordinada, regida por un contrato de trabajo, conforme a las normas del Código Sustantivo de Trabajo.

No existe impedimento constitucional para que funciones públicas se puedan desempeñar por personas vinculadas a través de contratos de trabajo, sometidos al mismo régimen legal que regula las relaciones laborales entre particulares, como es el caso de los trabajadores del Banco de la República, porque lo relativo al establecimiento del régimen jurídico que gobierna las relaciones del Estado con sus servidores es asunto que corresponde al legislador regular libremente, aunque dentro del marco de los preceptos de la Constitución.

Tampoco, es contrario a la Constitución el que a los trabajadores del Estado vinculados por contrato de trabajo se les aplique el régimen disciplinario previsto en la Ley 200 de 1995, por las razones, ya reseñadas, expuestas por la Corte en la sentencia C-280/96.

Por otra parte, en sentencia del 2 de septiembre de 2008, radicación 32929, la Corte Suprema de Justicia se refirió a la naturaleza jurídica del Banco de la República y el régimen aplicable a sus empleados:

Es diáfano, entonces que, con arreglo a la Ley, en desarrollo de la Constitución Nacional, y de los respectivos estatutos, los trabajadores del Banco, a pesar de ser indiscutiblemente servidores públicos en tanto laboran al servicio de una entidad estatal, no se hallan sujetos al régimen general de estos, sino que, por el contrario, se someten a uno propio que hace remisión a las normas que rigen los nexos laborales de los particulares.

La anterior sentencia fue ratificada en otra posterior de la misma Corte Suprema de Justicia del 29 de mayo de 2019, radicación 1981-2019, en la que se indicó que la aplicación del régimen disciplinario no excluye la aplicación de las justas causas de terminación del contrato de trabajo del trabajo del Código Sustantivo del Trabajo:

La anterior decisión, marca la pauta en cuanto a que las relaciones contractuales entre el trabajador y el Banco de la República, se orientan por los instrumentos propios que rigen las relaciones laborales entre particulares, por así haberlo dispuesto el legislador, en virtud de la autonomía que le fue atribuida en la Carta Política, debido a la naturaleza especial de sus funciones, que aunado a lo señalado por la Corte Constitucional, sobre la aplicación de controles estatales como los del poder disciplinario, conforman un sano equilibrio entre la independencia en los diferentes campos de dicha persona jurídica y las funciones públicas [...]

Entonces, si los trabajadores del Banco de la República, se encuentran sometidos a una relación de trabajo subordinada, regida por un contrato de trabajo, conforme a las normas del Código Sustantivo, por así estipularlo el artículo 38 de la Ley 31 de 1992, lo relacionado con las formas de terminación del vínculo, se rigen igualmente por dicho compendio normativo, y no necesariamente por otras disposiciones especiales, tales como el Código Disciplinario Único.

Con lo anterior, no se desconoce el criterio que sostuvo la Corte Constitucional en la referida sentencia C-431 de 1996, puesto que dicha Corporación, se reitera, lo que indicó, fue que no era contrario a la Constitución, que a los trabajadores del Estado vinculados con contrato de trabajo, como ocurre con los operarios del Banco de la República, se les aplique el régimen disciplinario común a todos los servidores públicos —en ese momento, la Ley 200 de 1995—; es decir, que por las conductas descritas en un compendio normativo de ese tipo, y por cumplir funciones públicas, sus trabajadores tienen un control estatal, sometido a dichas reglas, en caso de que los servidores lleguen a incurrir en tales faltas, pero eso no implica desconocer, que aquellas conductas tipificadas como justas causas de terminación unilateral del contrato en el Código Sustantivo del Trabajo, en el reglamento interno o la Convención Colectiva, no puedan ser aplicadas y direccionadas hacia su propia regulación.

De acuerdo con lo expuesto, salvo para el caso de los miembros de dedicación exclusiva, las relaciones del Banco con sus trabajadores se rigen por el derecho privado y los conflictos de trabajo son resueltos por la jurisdicción ordinaria laboral. Para la vinculación y desvinculación de los trabajadores del Banco se aplican las reglas del Código Sustantivo de Trabajo, inclusive en lo relativo a la aplicación de las justas causas de terminación del contrato de trabajo.

La posibilidad de que los Estatutos del Banco puedan establecer condiciones relacionadas con el régimen laboral fue demandada ante la Corte Constitucional (C-521 de 1994), que señaló lo siguiente:

En primer lugar, del literal f) del artículo 27 se deduce que uno de los aspectos que obligatoriamente debe contemplarse en los estatutos del Banco, es el régimen laboral **en lo no previsto por la ley** [negritas en el original].

Sobre este particular, la Sala, en opinión diametralmente opuesta a la de la Procuraduría —según la cual “el estatuto no puede reglamentar materias laborales ajenas a las contempladas en la ley”— comienza por observar que muy poca o ninguna utilidad tendría el que el destino de los estatutos fuera simplemente el de volver a repetir las previsiones de la ley, y, en consecuencia, estima que cuando ésta los autorizó para ocuparse de “lo no previsto por la ley”, los facultó para tratar de los aspectos laborales no previstos por ella.

La norma, así entendida, abre la posibilidad de la creación estatutaria de beneficios extralegales para los trabajadores del Banco de la República, y no vulnera sus derechos mínimos, pues éstos continúan amparados por la garantía de su irrenunciabilidad, conforme al artículo 53 de la Constitución, norma que dice que uno de los principios mínimos fundamentales del trabajo es “la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”.

Además, tampoco es cierto, como lo afirma el demandante, que para la organización del Banco de la República, la normatividad laboral de carácter legal corresponda sólo al legislador por la vía de la interpretación, reforma, derogación de leyes o expedición de códigos (artículo 150, numerales 1.º y 2.º, de la Constitución Política), y al Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias o en desarrollo de leyes marco sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso y la fuerza pública, o cuando se ocupa del régimen de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales [artículo 150, numeral 10.º y 19.º, literales e) y f) de la Carta].

En efecto, el inciso segundo del artículo 372 de la Constitución, norma que dio pie a la regulación que la Ley 31 de 1992 hizo de los estatutos de la banca central, facultó al congreso para dictar “la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el gobierno expedirá los estatutos del banco en los que se determinen, entre otros aspectos, **la forma de su organización** [...]” (negrilla fuera de texto). Así, pues, como los aspectos laborales también hacen parte de la “organización” de una empresa, la Sala considera que la propia Constitución, de manera muy especial, permite la inclusión que de ellos hizo la Ley 31 de 1992.

En segundo lugar, ¿qué es lo relevante del literal b) del artículo 38 para los efectos de esta demanda? A juicio de la Corte, que una de las dos grandes categorías de empleados del Banco, a saber, la de los trabajadores, fuera del sometimiento ordinario al reglamento interno de trabajo, la convención colectiva, los contratos de trabajo y las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, viene a estar regida por el régimen laboral propio y especial de la Ley 31 de 1992, **y particularmente por los estatutos del Banco** [negritas en el original].

El incluir en los estatutos normas laborales, contemplado, como se acaba de ver, por el inciso segundo del artículo 372 de la Carta, es exequible y así se declarará.

Artículo 39. Categoría especial. Para los efectos previstos en el Código Sustantivo del Trabajo, todos los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, continuarán siendo empleados de confianza.

Para los fines del artículo 56 de la Constitución Política, defínese como servicio público esencial la actividad de banca central.

Este artículo fue objeto de demanda en lo relacionado con la definición de la banca central como servicio público esencial. La Corte Constitucional en la sentencia C-521 de 1994 señaló lo siguiente:

Lo expuesto muestra que el Banco de la República está llamado, dentro del criterio de mantener la estabilidad del valor de la moneda, a responder de una importante serie de asuntos, dentro de los cuales se destacan las siguientes: ejercer el monopolio de la emisión de la moneda de curso legal, con poder liberatorio; ocuparse de su retiro y destrucción; fijar el encaje efectivo de los establecimientos de crédito; efectuar operaciones de mercado abierto; en general, tomar determinaciones sobre circulación monetaria; para apoyar transitoriamente la liquidez de los establecimientos de crédito, hacer uso de descuentos y redescuentos, y, así mismo, regular el crédito interbancario; intermediar líneas de crédito externo; prestar servicios fiduciarios tales como depósitos, compensaciones y giros; administrar fondos de la Nación y de otras entidades públicas; brindar el servicio de cámara de compensación a la banca comercial; en forma excepcional y por corto tiempo, señalar las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito cobren o paguen a sus clientes; sentar las bases para valorar en pesos las unidades de poder adquisitivo constante; actuar como agente fiscal del Gobierno en la contratación de créditos; con el voto unánime de la junta directiva, financiar al Estado; prestar al Estado la asesoría técnica que requiera; y, administrar las reservas internacionales inembargables de la República.

Así, pues, la sola enumeración de las principales obligaciones del Banco, lleva a la Sala al convencimiento de que su interrupción, por comprometer la economía nacional, afectaría seriamente la posibilidad de que el Estado pudiera cumplir con sus finalidades esenciales, amenazando, entre otras cosas, los derechos fundamentales constitucionales de las personas, todo lo cual indica que este es un servicio de interés general, esencial, que, para los efectos del artículo 56 de la Carta prevalece sobre el derecho a la huelga.

Se advierte que la declaración de exequibilidad se concreta a la función de banca central, en cuanto se califica como servicio público esencial, como claramente lo expresa el inciso segundo del artículo 39.

Artículo 40. Régimen salarial y prestacional. El régimen salarial y prestacional actualmente en vigor para los trabajadores y pensionados del Banco no

podrá desmejorarse como consecuencia de la aplicación de las normas de la presente Ley.

Artículo 41. Conciliación. Cualquier diferencia que se presente entre un trabajador o ex trabajador del Banco y la entidad como empleador, siempre y cuando se refiera a derechos inciertos y discutibles, podrá solucionarse por medio de la conciliación laboral.

Artículo 42. Acumulación de tiempo de servicios. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7.º de la Ley 71 de 1988, para efectos del reconocimiento de la pensión legal plena de jubilación, será acumulable el tiempo trabajado en el Banco de la República con el laborado al servicio de la Nación, los Departamentos, Distritos, Municipios, entidades descentralizadas y cualquier empresa o entidad oficial en la que el Estado tenga participación mayoritaria.

En materia pensional, salvo para las personas que cumplieron requisitos para pensionarse convencionalmente antes del 31 de julio de 2010, los trabajadores del Banco de la República están sujetos al régimen general de seguridad social y por ende su pensión estará a cargo de Colpensiones o de los fondos privados de pensiones cuando cumplan los requisitos legales para acceder a dicha prestación.

Artículo 43. Caja de Previsión Social. El Banco de la República, con la aprobación de su Consejo de Administración, podrá reorganizar su Caja de Previsión Social existente, con el objeto de atender a través de ella parte o todas las obligaciones legales, reglamentarias y convencionales que sobre previsión social tenga o adquiera la Entidad con relación a sus empleados, trabajadores y pensionados y desarrollar programas que propendan por la salud, la educación, el bienestar social, cultural y recreativo de los mismos.

Reorganizada la Caja de Previsión Social, será una persona de derecho público vinculada al Banco de la República; sus actos y contratos se regirán por el derecho privado y gozará de los mismos beneficios previstos en el inciso 1.º del artículo 57 de la presente Ley.

Parágrafo. La Junta Directiva del Banco asignará los recursos necesarios para que la Caja de Previsión Social atienda en forma eficiente y segura las obligaciones a su cargo.

Con motivo de la expedición de la Ley 100 de 1993, la Caja de Previsión Social fue liquidada.

Artículo 44. Acuerdos entre el Banco de la República y el Instituto de Seguros Sociales. En el evento de que la Caja de Previsión Social del Banco

de la República asuma completamente todo el régimen prestacional en favor de sus funcionarios, trabajadores y pensionados, inclusive los riesgos y prestaciones otorgados actualmente por el Instituto de Seguros Sociales, quedan autorizados tanto el Banco como el Instituto, para convenir todas las obligaciones que implique el traslado del reconocimiento y pago de prestaciones de una entidad a otra, así como la devolución de aportes.

Artículo 45. Sistema de seguridad del Banco de la República. Por la especial naturaleza y cuidado de las funciones que tiene que cumplir, el Banco de la República contará con un sistema de seguridad propio cuya organización y funcionamiento se determinará en los estatutos que expida el Gobierno.

El Banco de la República podrá coadyuvar preliminarmente al esclarecimiento de hechos ilícitos que afecten a la entidad o perturben el cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y estatutarias. Cuando a ello hubiere lugar, las investigaciones preliminares que realice serán remitidas a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia y serán apreciadas probatoriamente en los procesos en donde sean conducentes.

Apartes de este artículo fueron demandados ante la Corte Constitucional que en sentencia C-1506 de 2000 las encontró exequibles en la medida en que:

El precepto demandado no asigna al Banco de la República la función de instruir asuntos penales, sino la facultad de colaborar o coadyuvar, en forma preliminar, a la labor de la Fiscalía de la Nación, cuando hayan ocurrido hechos violatorios de la ley penal en perjuicio suyo. Se trata, entonces, de una disposición que, en primer lugar, otorga competencia al Emisor para investigaciones internas, del tipo que puede adelantar cualquier particular respecto de los hechos que lesionen sus intereses, y en segundo lugar, establece que si durante el desarrollo de su función, el Banco se encuentra con la posible comisión de un hecho ilícito, deberá dar aviso inmediatamente a la Fiscalía y, cuando a ello haya lugar, remitirle las pruebas que haya recaudado. De esta manera, se preservan intactas las atribuciones constitucionales y legales del ente acusador, quien será el encargado de adelantar la instrucción respectiva, al tiempo que se abre para la posibilidad de contribuir al desarrollo de la investigación desde su propia órbita de competencia.

CAPÍTULO XVI

INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

Artículo 46. Inspección, vigilancia y control. El Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco de la República. Esta atribución incluye la competencia para vigilar la observancia de la Constitución, las leyes y reglamentos a que están obligados los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, adelantar las investigaciones administrativas a que haya lugar y aplicar el régimen disciplinario correspondiente.

Lo anterior sin perjuicio del régimen disciplinario interno previsto en el Reglamento de Trabajo y de las facultades que le corresponda cumplir directamente al Procurador General de la Nación respecto de la conducta de los funcionarios públicos del Banco, según lo previsto en el artículo 278 de la Constitución Política.

El tema del control y vigilancia del Banco de la República fue motivo de discusión en la Asamblea Nacional Constituyente dada la especial naturaleza que se le estaba dando al banco central. La posición a este respecto quedó sintetizada en la constancia presentada por los constituyentes Carlos Ossa e Ignacio Molina:

Dada la índole peculiar de las operaciones de banca central que cumplirá, se requiere de un control técnico especializado y un régimen disciplinario acorde con la naturaleza de la institución. Por lo tanto, la inspección, vigilancia y control sobre el Banco, sus directivos y trabajadores, la ejercerá el Presidente de la República. Dicha facultad no será en lo sucesivo una atribución constitucional propia, sino que deberá ejercerla el Presidente en los términos que señale la ley y podrá delegarla en la autoridad que tenga a su cargo la inspección y vigilancia de los establecimientos de crédito.

Como el Banco de la República no será un organismo de carácter fiscal a cuyo cargo esté el manejo de la hacienda pública, pues esta función se conserva íntegramente en la esfera de la administración presidida por el Gobierno, o en otros términos no realiza gestión fiscal alguna, no es posible establecer un control de esa misma naturaleza a cargo de la Contraloría General de la República.

Conforme a lo anterior, en el artículo 372 de la Carta se consagró que el presidente de la república ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley. En palabras de la Corte (sentencia C-566 de 2000):

Pues bien: de conformidad con la Carta, el Banco de la República está sujeto a diferentes tipos de control: de legalidad, en la medida en que sus actos son de carácter administrativo y, por ende, pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 237 C. P.); a un control político, en los términos que establece el artículo 371 de la Carta; a un control disciplinario, a cargo de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos; y a un control fiscal, por parte de la Contraloría General, en aquellos eventos en los que el Banco cumple actividades de gestión fiscal (art. 268 C. P.).

La Ley 31 de 1992 previó que el presidente pudiera delegar en la auditoría del Banco el ejercicio de la función de control e incorporó las normas básicas para su funcionamiento. Igual determinó que esta delegación, en lo que hace referencia a la inspección y vigilancia, la podría hacer a la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera. Como se precisó en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes:

De esta manera, la Superintendencia Bancaria tendrá a su cargo, por delegación presidencial, ejercer las funciones de inspección y vigilancia sobre el Banco, las cuales incluyen la competencia para vigilar la observancia de la Constitución, las leyes y reglamentos a que están obligados los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, adelantar las investigaciones administrativas a que haya lugar y aplicar el régimen disciplinario correspondiente. La Auditoría, por su parte, tendrá a su cargo, también por delegación presidencial, ejercer el control del Banco, para tal efecto, el Auditor debe certificar los estados financieros del Banco, cumplir las demás funciones que señale el Código de Comercio para el Revisor Fiscal y ejercer el control de gestión y resultados de la entidad.

Desde la discusión de la Ley 31 fue claro que los mecanismos de control establecidos para el Banco de la República no excluían las facultades propias del Procurador General de la Nación respecto de la conducta de los funcionarios públicos del banco central.

Ahora bien, en relación con el control, fiscal la Corte Constitucional al revisar un aparte de la Ley 42 de 1993 señaló lo siguiente:

[...] estableció como principio general que la actividad de la Contraloría General de la República respecto al banco central no puede ser integral y solo podría realizarse cuando de manera efectiva se realicen por parte del Banco actividades de gestión fiscal. La sentencia (C-529 de 1993) también es clara en indicar que las reservas internacionales no son bienes o recursos fiscales y que sus rendimientos solo se convierten en un ingreso fiscal una vez la Junta Directiva, al aprobar los estados de resultados del Banco determina las utilidades del ejercicio. Dice la

Corte que, con anterioridad a ese momento, la configuración del ingreso fiscal no es más que una eventualidad (Hernández, 2017).

Esta posición ha sido reconocida por la Contraloría General de la República que en los decretos ley 403 y 405 de 2020 establece que el control fiscal predicable al Banco de la República solo estará circunscrito cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y, de hecho, solo en la medida en que lo haga.

Artículo 47. Delegación de las funciones de inspección y vigilancia. El Presidente de la República podrá delegar el ejercicio de la función de inspección y vigilancia en el Superintendente Bancario.

En ejercicio de las facultades legales, el presidente de la república delegó la inspección y vigilancia del Banco de la República en la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, mediante el Decreto 239 de 1993.

Artículo 48. Delegación de la función de control. Autorízase al Presidente de la República para delegar el ejercicio de la función de control en la Auditoría. El Auditor será nombrado por el Presidente de la República y tendrá a su cargo, entre otros asuntos, certificar los estados financieros del Banco, cumplir las demás funciones que señale el Código de Comercio para el Revisor Fiscal y ejercer el control de gestión y de resultados de la Entidad.

Este artículo fue objeto de demanda ante la Corte Constitucional, corporación que la encontró exequible por las siguientes razones (C-566 de 2000):

Uno de los argumentos del demandante, para impugnar la disposición en comento, es que el legislador no tiene competencia alguna para expedir normas relacionadas con la función presidencial de control del Banco. No obstante, como se deduce de la simple lectura del artículo 372 de la Carta, esta objeción no tiene fundamento, pues allí se establece expresamente que el control de dicha entidad sólo podrá ejercerse en los términos que señale la ley. Es decir, que en relación con esta actividad existen competencias compartidas entre el Congreso y el Presidente: al primero le corresponde fijar las directrices del control, y al segundo ejercerlo conforme a esas pautas.

Según el actor, la norma acusada también viola la Carta porque invade la órbita de competencia que la Constitución le atribuye al Contralor General de la República. Particularmente, considera que el control de resultados del Banco corresponde de manera exclusiva y excluyente al organismo mencionado.

[...]

Por consiguiente, es claro que el Banco de la República, como ente público, no se sustrae a la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República. No obstante, como ya lo ha señalado la Corte, dicho control es eventual y se ejerce sólo en la

medida en que se relacione con actividades de gestión fiscal. Dado que las atribuciones principales del Banco son de índole monetaria y no fiscal, la intervención de la contraloría en dicho organismo es excepcional. A este respecto, vale la pena remitirse a lo expuesto en la sentencia C-529 de 1993, en la que se analizó detenidamente la función de control que corresponde ejercer a la Contraloría General sobre ese organismo. En efecto, en ese pronunciamiento dijo la Corte que tal control no podía ser de carácter permanente, ni versar sobre todas las actividades del Banco, pues de lo contrario se estaría interfiriendo la función de control que le corresponde ejercer al Presidente de la República.

A diferencia del control que ejerce la Contraloría que es posterior, selectivo y referido exclusivamente a actividades de gestión fiscal, el que en virtud del artículo 372 de la Carta le corresponde desarrollar al Presidente de la República, como ya se ha indicado, es un control permanente, de carácter administrativo, que recae sobre todos los actos, hechos y operaciones que realice el Banco en desarrollo de las funciones que le compete cumplir, es decir, sobre todos aquellos asuntos propios del manejo de ese organismo técnico especializado. Sin perjuicio del control que puedan ejercer otras autoridades, el Presidente también debe velar por que en el cumplimiento de las funciones asignadas al Banco todos los empleados respeten la Constitución y la ley; claro está, dentro de los parámetros y directrices que para ello le ha fijado el legislador.

La norma objeto de acusación parcial, precisamente, enumera algunas de las actividades de control que, en principio, debe ejercer el Presidente, vgr. “certificar los estados financieros del Banco, cumplir las demás funciones que señale el Código de Comercio para el Revisor Fiscal y ejercer el control de gestión y de resultados de la Entidad”.

Para la Corte las actividades mencionadas, se sitúan exclusivamente en el contexto de la función de control administrativo que, en forma permanente, le corresponde ejercer al Presidente de la República, que como ya se anotó, es un control distinto al que compete ejecutar a la Contraloría General, pues éste no recae sobre las actividades de gestión fiscal que realiza el Banco.

En síntesis: el control que la norma acusada le asigna al Presidente de la República difiere sustancialmente del que la Constitución le ha asignado a la Contraloría General de la República, pues aquél es de carácter administrativo, permanente, y recae sobre todas las actividades del Banco de la República; el segundo, es excepcional y solamente opera sobre los actos o actividades de gestión fiscal que cumpla el Banco. Bajo este entendimiento se declarará exequible el precepto acusado.

El presidente de la república delegó la función de control mediante el Decreto 1093 de 1993, parte del cual señala que:

“Parágrafo. La remuneración del Auditor será establecida según reglamento interno del Banco de la República. En todo caso no será mayor a la percibida por los miembros de la Junta Directiva de dedicación exclusiva”.

Artículo 49. Calidades para ser Auditor. Para desempeñar el cargo de Auditor ante el Banco de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, tener más de 30 años de edad, ser contador público y tener título universitario o de especialización en ciencias económicas o administrativas, acreditar experiencia como profesor universitario en ciencias contables o la práctica profesional en el sector financiero por un tiempo no menor de cinco (5) años y acreditar las calidades adicionales que exija la Ley.

Parágrafo. No podrá nombrarse en el cargo de Auditor ante el Banco de la República quien sea o haya sido empleado de la administración de la entidad o miembro de la Junta Directiva del mismo Banco el año inmediatamente anterior al nombramiento. Tampoco podrá nombrarse a personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los miembros de la Junta Directiva. Así mismo, al Auditor se le aplicarán las demás inhabilidades e incompatibilidades previstas para los miembros de la Junta Directiva del Banco.

CAPÍTULO XVII

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 50. De las decisiones de la Junta Directiva. Las decisiones de la Junta Directiva se adoptarán mediante actos de carácter general o particular según la índole de la función pública que se esté ejerciendo. Dichos actos deberán ser firmados por el Presidente y el Secretario de la Junta y se comunicarán y notificarán de acuerdo con la naturaleza de la decisión que contengan. Las demás decisiones se regirán por las normas del derecho privado.

El artículo 50 refleja la naturaleza especialísima de la Junta Directiva. Por una parte, es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y sus decisiones son de carácter público; por otra, cumple también funciones relacionadas con la dirección y ejecución del Banco en su condición de máximo órgano de gobierno. En el primer caso, sus actos son administrativos y pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Artículo 51. Procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos. El Banco de la República se sujetará a las siguientes reglas en los procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos:

- a) Los actos de carácter general deberán publicarse en el Boletín que la Junta Directiva autorice para este objeto;
- b) los actos de carácter particular serán motivados, de ejecución inmediata, deberán notificarse en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo y los recursos se concederán en el efecto devolutivo.

Como se ha indicado, son actos administrativos las decisiones de la Junta en ejercicio de sus funciones como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, o del Banco cuando así haya sido delegado por parte de la Junta. Dada su naturaleza, pueden ser de carácter general o particular, caso en el cual tienen la posibilidad de ser sujetos de los recursos previstos por la ley, razón por la cual deberá surtirse su publicación y notificación.

El efecto devolutivo de los recursos fue objeto de demanda ante la Corte Constitucional, que en la sentencia C-489 de 1997 encontró el artículo exequible, por las siguientes razones:

- a) Le corresponde al legislador establecer autónoma y libremente las reglas del debido proceso administrativo, siempre que no exista una restricción de tipo constitucional, derivada de sus principios, valores, garantías y derechos vgr. presunción de inocencia, garantía de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, principio de favorabilidad cuando se deban imponer sanciones, etc., que limite el ámbito de ejercicio de su competencia.
- b) Es parte importante del debido proceso administrativo el establecimiento de recursos contra las decisiones de la administración e igualmente lo relativo al trámite y a los efectos en que se conceden dichos recursos; por consiguiente, esta materia no tiene rango constitucional, su regulación le corresponde al legislador, aun cuando su competencia debe ser ejercida con arreglo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad.
- c) La norma impugnada regula en forma abstracta, objetiva o general que los recursos contra los actos administrativos de índole particular expedidos por el Banco de la República, se conceden en el efecto devolutivo. Por lo tanto, el tratamiento que la norma prescribe es igual para todas las personas que ejercen el derecho de impugnar las decisiones de dicha entidad; no existe, por consiguiente, un trato desigual, no justificado con respecto a algunas personas.
- d) El Banco de la República tiene a su cargo, en virtud de la Constitución, la ley y sus estatutos, el cumplimiento de unas funciones especiales, sui generis, conaturales a su régimen legal propio, diferentes a las que ordinariamente desarrollan los diversos órganos de la administración en función administrativa, las cuales comportan el ejercicio de poderes o atribuciones que tienden a la satisfacción de específicos intereses públicos, en cuya virtud se afectan los derechos de los particulares. Todo ello justifica que el legislador haya prescrito procedimientos especiales para la expedición e impugnación de sus actos administrativos.

Cuando la administración realiza en virtud de la función administrativa las intervenciones que son requeridas para satisfacer los intereses públicos o sociales a que ellas van dirigidas, no siempre utiliza los mismos procedimientos. En algunos casos el interés público superior puede demandar, en cuanto no se afecten derechos fundamentales, que las decisiones de la administración tengan una fuerza ejecutoria inmediata y expedito cumplimiento, a criterio del legislador, o que se pueda diferir en el tiempo su ejecución, en el evento de que el particular haya utilizado los recursos gubernativos. En tales condiciones, el legislador válidamente puede determinar que los recursos se concedan en el efecto suspensivo y excepcionalmente en el efecto devolutivo.

La naturaleza de las funciones del Banco de la República y la satisfacción de los intereses públicos que ellas envuelven, hacen necesario que sus decisiones deban ser ejecutadas de una manera que corresponda a las exigencias de facilidad, rapidez e inmediatez.

- e) No es válido el argumento según el cual se viola el principio de igualdad al regularse en la norma acusada el efecto en que se conceden los recursos de

una manera diferente a como lo hace el Código Contencioso Administrativo, porque el legislador es libre de regular los procedimientos y recursos gubernativos de una manera diferente, según lo demanden las necesidades públicas. En este punto, no puede pedírsele al legislador que actúe de manera uniforme y sincrónica; lo importante es que al producir la respectiva regulación respete los límites que regulan el ejercicio de su competencia.

- f) En cuanto a la alegada violación del artículo 372 de la Constitución, con el argumento de que el legislador al expedir la norma acusada excedió un supuesto límite que la Carta le impuso, ya que en aquélla norma el Constituyente no autorizó al Congreso "... para incursionar en el campo del régimen aplicable a los recursos administrativos, ni para fijar el efecto en el cual se conceden esos recursos", estima la Corte:

El aludido precepto faculta al legislador, entre otras cosas, para dictar las normas legales a las cuales deba ceñirse el Banco "para el ejercicio de sus funciones". Por lo tanto, el poder regulador de aquél se extiende a señalar el marco jurídico dentro del cual el Banco puede adoptar las decisiones administrativas que le corresponden dentro del ámbito de su competencia, como también lo atinente a los recursos que contra ellas puedan interponer los particulares. Por lo demás, como se dijo antes, el legislador tiene libertad para determinar las reglas que constituyen el debido proceso administrativo.

Artículo 52. Régimen contractual. Las operaciones de crédito, descuento y redescuento deberán documentarse en títulos valores y, en su caso, contarán siempre con la responsabilidad de la institución descontada o redescontada. Para tal efecto el endoso en propiedad al Banco de la República de los títulos descontados o redescontados, no extingue las obligaciones a cargo del establecimiento de crédito.

El Banco de la República no podrá autorizar descubiertos en ninguna forma ni conceder créditos rotatorios ni de cuantía indeterminada.

Además de lo dispuesto en este artículo, los contratos de descuento y de redescuento que se celebren con el Banco de la República se regirán por las normas que expida la Junta Directiva y en lo no previsto por ellas, por el Código de Comercio.

Los contratos que celebre el Banco con cualquier entidad pública tienen el carácter de interadministrativos y solo requerirán para su validez la firma de las partes y el registro presupuestal a cargo de la entidad contratista.

Los demás contratos de cualquier índole que celebre el Banco de la República se someterán al derecho privado.

El Banco podrá, en la ejecución de los contratos internacionales que celebre y cuyo objeto principal haga relación con negocios u operaciones de carácter económico o financiero, someterse al derecho o tribunales extranjeros, señalar su domicilio o designar mandatarios en el exterior.

Se destaca lo siguiente del contenido de este artículo:

- (i) Como consecuencia del régimen legal propio, el régimen contractual del Banco de la República se rige por las normas del derecho privado. De manera concordante en los Estatutos se le asigna a la Junta Directiva la facultad de señalar las reglas y procedimientos que rigen los procesos contractuales de la entidad.
- (ii) Cuando el Banco de la República realice contratos con entidades públicas, se consideran contratos interadministrativos y solo requerirán para su validez la firma de las partes y el registro presupuestal a cargo de la entidad contratista.
- (iii) Se ratifica que las operaciones de crédito, descuento y redescuento que se realicen en ejercicio de la función de prestamista de última instancia, deben contar siempre con la responsabilidad de la institución descontada o redescontada, sin que el endoso libere de responsabilidad las obligaciones a cargo de los establecimientos de crédito.
- (iv) Como consecuencia de la prohibición constitucional de establecer cupos de crédito, se indica que en desarrollo de las funciones relacionadas con el artículo 12 (banquero de los establecimientos de crédito) no se podrá autorizar descubiertos en ninguna forma ni conceder créditos rotatorios ni de cuantía indeterminada.
- (v) Se consagra de manera expresa la posibilidad de pactar la aplicación de ley y jurisdicción extranjera, ya que a raíz de la expedición del Decreto 150 de 1976 se suscitó una discusión jurídica sobre la posibilidad de pactar en los contratos públicos una cláusula de esta naturaleza. Lo anterior se resolvió con una sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 30 de octubre de 1986 que declaró exequible el artículo 239 del Decreto Ley 222 de 1983 (Villamil, 1997).

Artículo 53. Naturaleza de los títulos del Banco de la República. Los títulos que por disposición de la Junta Directiva del Banco emita con el objeto de regular el mercado monetario o cambiario, tienen el carácter de títulos valores y se consideran inscritos tanto en la Superintendencia Nacional de

Valores como en las Bolsas de Valores y las ofertas públicas correspondientes no requerirán autorización de ninguna otra autoridad.

Tales títulos se registrarán por las disposiciones generales que dicte la Junta Directiva y en los casos no previstos por ellas, por las contenidas en el Código del Comercio.

Parágrafo. A partir del año 1999 las operaciones de mercado abierto en moneda legal se realizarán exclusivamente con títulos de deuda pública.

El artículo 53 dispone que los títulos que emita el Banco de la República conforme a lo previsto en el literal b) del artículo 16 serán títulos valores, se entenderán inscritos tanto en el registro nacional de emisores como en las bolsas de valores sin que requiera autorización del regulador financiero. Las características de esos títulos serán fijadas por la Junta, y las normas aplicables son las de los demás títulos valores.

El parágrafo, por su parte, imponía una restricción a la autoridad monetaria, en la medida en que las operaciones de mercado abierto en moneda legal deberían realizarse, a partir de 1999, exclusivamente con títulos de deuda pública. La restricción buscaba que no hubiera un mercado de valores segmentado por las colocaciones de dos grandes agentes, como lo son el banco central y el Gobierno Nacional. Por otra parte, se pensaba que la posibilidad de emitir papeles de deuda por parte del Banco de la República podría generar una contingencia fiscal que debería poderse discutir de manera transparente en la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

El citado parágrafo fue demandado ante la Corte Constitucional. En el trámite de la demanda, el doctor José Darío Uribe, gerente general del Banco de la República de la época, coadyuvó la demanda, indicando:

2.1. En virtud de las competencias constitucionales y legales, corresponde al Banco de la República a través de su Junta Directiva, adoptar las medidas necesarias para velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, interviniendo para el efecto en el mercado monetario con el fin de regular la liquidez de la moneda, lo cual realiza mediante las denominadas operaciones de mercado abierto (OMAS), que permiten expandir o contraer la moneda.

2.2. De acuerdo con el diseño instituido por el constituyente en 1991, la independencia del Banco de la República fue enfoque ampliamente discutido y posteriormente definido en numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional, de manera que la autonomía administrativa, patrimonial y técnica constituye elemento fundamental para el ejercicio de sus funciones, conllevando que una limitación en ese ámbito, por ejemplo frente a las OMAS, devenga en restricción injustificada de los instrumentos que se requieren en el desarrollo de la política monetaria.

2.3. Las operaciones de mercado abierto constituyen un instrumento de regulación del mercado monetario, sea para expansión o para contracción, que utilizan los bancos centrales del mundo para aumentar la cantidad de dinero en la economía o reducirlo, midiendo con precisión el impacto sobre la cantidad de dinero y la tasa de interés en los mercados financieros, lo cual se materializa mediante contratos de reporto por plazos cortos.

2.4. Aun cuando la autonomía del Banco de la República no es absoluta, al ejercer sus funciones dentro del marco establecido por el Legislador, no es menos cierto que le está vedado al Congreso y al Presidente de la República compartir las atribuciones reguladoras de la moneda y del crédito, asignadas al Emisor (C-021 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell).

2.5. La norma acusada, que regula un elemento concreto de las OMAS (títulos de deuda pública), trae como consecuencia la prohibición de ordenar la emisión de otros títulos, limitando la actuación del Banco, de manera que las operaciones dependen de títulos de deuda pública que tenga en su poder. No de otra forma puede realizar operaciones de reporto, mediante las cuales vende con pacto retroventa tales títulos, contrayendo la liquidez en el mercado. Así mismo, depende de que los intermediarios financieros cuenten con títulos de deuda pública suficientes para hacer la operación inversa.

2.6. La norma demandada no cumple la condición de ser general y abstracta; al limitar los títulos negociables, el legislador excedió su competencia, prevista en el artículo 150 de la carta, y violó los artículos 371, 372 y 373 *ibidem*, anulando de esta manera la capacidad de la Junta Directiva de decidir sobre las circunstancias que afectan las condiciones en las cuales se celebran las OMAS, vulneración que también afectó el principio de colaboración armónica entre las entidades públicas para la realización de los fines del Estado, establecido en el artículo 113 superior.

Además, no existe en los antecedentes del párrafo acusado razón alguna para que el legislador haya restringido la competencia del Banco de la República; por el contrario, los ponentes del proyecto apelaron a la independencia técnica y autonomía del banco central a efectos de justificar la redacción de la norma (*Gaceta del Congreso* 84 de septiembre 29 de 1992), lo que vino a confirmarse en sólida línea jurisprudencial de esta Corte Constitucional (cfr. C-354 de 2006, M. P. Álvaro Tafur Galvis).

2.7. La limitación impuesta por el párrafo demandado, puede implicar que la autoridad monetaria no logre cumplir las funciones puestas por la carta política a su cuidado; sirva de ilustración la crisis financiera internacional, originada en un periodo prolongado de bajas tasas de interés, que estimuló la búsqueda de retornos más altos, pero asumiendo riesgos mayores.

La crisis en mención, ante incrementos graduales de las tasas de interés y gran endeudamiento histórico de los hogares (hipotecas), ha conllevado la revisión urgente de programas en emergencias de liquidez, de manera que se tengan en cuenta las nuevas y complejas interrelaciones entre el riesgo de liquidez de fondeo,

asociado a la capacidad de una entidad de cumplir a tiempo con sus obligaciones liquidas, y el riesgo de liquidez de mercado, asociado a la capacidad de liquidar activos a precios adecuados y de forma oportuna.

Estas tareas dirigen la banca central al monitoreo y evaluación de los riesgos de los bancos comerciales, especialmente aquellos que pueden afectar el sistema de pagos, el mercado monetario y el interbancario. Ello demanda mayor flexibilidad del Banco de la República, para poder adaptarse a las nuevas necesidades y permitirle irrigar la liquidez requerida, siendo menester ampliar y aceptar un mayor rango de títulos para la realización de la política monetaria; limitar su facultad de reaccionar va en desmedro de la estabilidad de la economía en general y, por lo tanto, del bien común.

La Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse mediante la sentencia C-680 de 2009 en la medida en que la Ley 1328 de 2009 “por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones” derogó el parágrafo.

Artículo 54. Publicidad y reserva de documentos. Los documentos en los cuales consten las actuaciones y decisiones de carácter general que con base en aquellas haya adoptado la Junta Directiva en su condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, no están sujetos a reserva alguna.

Los demás documentos del Banco gozan de la reserva prevista en el artículo 15 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, los documentos de trabajo que hayan servido de sustento para decisiones adoptadas por la Junta Directiva en su carácter de autoridad monetaria cambiaria y crediticia, serán de acceso público a menos que por razones de interés general para la economía nacional, a juicio de la Junta, deben mantenerse bajo reserva que en ningún caso podrá exceder de tres (3) años, contados a partir de su elaboración.

Parágrafo. Toda persona al servicio del Banco de la República y de la Auditoría está obligada a guardar la reserva sobre los asuntos, organización y operaciones del Banco.

La Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712 de 2014) reglamenta el derecho al acceso a la información pública. Dicha ley se aplica al Banco de la República, como quiera que establece que sus disposiciones serán aplicables a las entidades estatales autónomas.

La Ley de Transparencia introduce un conjunto de principios legales aplicables a la circulación de los documentos públicos y formula obligaciones concretas a cargo de los sujetos obligados con el propósito de garantizar su

cumplimiento. Estas obligaciones responden a los contenidos de los documentos que deben ser circulados y a la gestión que deben hacer las entidades respecto de la información que administran y las políticas de divulgación que deben implementar. El plazo máximo al cual se puede someter a reserva un documento o una información conforme al artículo 22 de la ley es de quince años. Según esa norma, “la reserva de las informaciones amparadas por el artículo 19, no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años”.

Las normas concernientes al acceso a la información, previa a la expedición de la ley estatutaria, están consignadas en: (i) la Ley 57 de 1985, norma por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales, y (ii) los artículos 18 y 54 de la Ley 31 de 1992. El artículo 54 contempla tres tipos de documentos, a saber: los que contengan las actuaciones y decisiones de carácter general adoptadas por la Junta Directiva en su condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, las cuales deben ser públicas; los documentos de trabajo que hayan servido de sustento para decisiones adoptadas por la Junta Directiva en su carácter de autoridad monetaria cambiaria y crediticia, los cuales, por regla general, son de acceso público sin perjuicio de la facultad que asiste a la Junta de disponer su reserva por razones de interés general para la economía nacional por un término de reserva de tres años (término inferior al máximo de quince años que prevé el artículo 22 de la Ley 1712 de 2014); y los demás documentos en poder del Banco a los cuales se les asigna “la reserva prevista en el artículo 15 de la Constitución Política”. Esta categoría se aplica a cualquier otro dato y documento en poder del Banco, sin ofrecer descripción o clasificación alguna y sin que se disponga plazo de reserva.

Conforme a la ley estatutaria, le compete al Banco de la República definir la reserva a los documentos y datos cuando ella sea realmente necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones misionales. De esta forma, la revelación de información se convierte en la regla y el Banco debe considerar en cada caso concreto las excepciones aplicables. El artículo 6, literales b), c), d) y k) de la citada Ley 1712, contempla las definiciones que precisan el alcance del régimen de excepción aplicable. De manera complementaria, el artículo 19 señala la información exceptuada de divulgación por daño a intereses públicos, indicando que podrá establecerse reserva por motivos de estabilidad macroeconómica y financiera del país. El párrafo del artículo citado establece que: “se exceptúan también [del régimen general de circulación] los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos”.

En conclusión, y de acuerdo a lo expuesto, le compete al Banco de la República clasificar los documentos que contienen información pública reservada y señalar su plazo de reserva.

Apartes del artículo fueron demandados ante la Corte Constitucional, que mediante sentencia C-1256 de 2001 se declaró inhibida para pronunciarse al encontrar deficiencias de forma en la demanda.

Artículo 55. Conservación de documentos. El Banco estará obligado a conservar, durante el plazo mínimo de seis (6) años, sus libros, formularios y demás documentos contables así como la correspondencia que reciba o dirija. Dentro de dicho término podrá destruirlos luego de haberlo[s] microfilmado o cuando por cualquier otro medio técnico adecuado se garantice su reproducción exacta, excepto cuando se trate de documentos públicos en los cuales consten sus decisiones, reglamentos y actuaciones como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y los contratos que celebre con entidades de derecho público, nacionales o internacionales.

El plazo se contará desde la fecha del último asiento hecho con base en ellos o desde la fecha en que se hayan extendido, según corresponda.

La conservación de los demás documentos no incluidos en los incisos anteriores será reglamentada por el Banco.

Los documentos públicos podrán ser remitidos al Archivo General de la Nación.

Artículo 56. Casa de Moneda. La Casa de Moneda y las Agencias de compra de oro con todos sus bienes pasarán a ser propiedad del Banco de la República. El Banco y el Gobierno Nacional celebrarán el respectivo contrato. El Banco pagará por la adquisición de tales bienes mediante la cesión al gobierno de las acciones que posee en el Banco Central Hipotecario.

El contrato a que se refiere este artículo solamente requiere para su validez y perfeccionamiento de la firma de las partes.

Artículo 57. Régimen impositivo y otros derechos. El Banco estará exento de los impuestos de timbre y sobre la renta y complementarios.

Las obligaciones a su favor gozarán del derecho previsto en el parágrafo segundo del artículo 1.8.2.3.16 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Artículo 58. Funciones complementarias. Corresponderá a la Junta Directiva del Banco de la República, ejercer las funciones atribuidas a la Junta Monetaria en los artículos 2.1.2.2.10 ordinal e, 2.1.2.3.32., 2.2.1.3.1 a 2.2.1.3.3., 2.2.2.3.3., 2.3.1.1.5., 2.4.3.2.14., 2.4.3.2.25, 2.4.5.4.2., 2.4.6.3.2., 2.4.6.4.1., 2.4.8.2.1., 2.4.10.3.3. literal a), 2.4.12.1.2., 2.4.12.1.5., 2.4.12.1.7., 4.2.0.4.3. literal a) y 4.2.0.5.1. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Buena parte de las normas complementarias se refieren a facultades que estaban atribuidas a la Junta Monetaria, las cuales fueron derogadas o modificadas con posterioridad para que quedaran en cabeza del Gobierno Nacional. Muchas de estas funciones se relacionaban con la regulación financiera que, de acuerdo con la Carta Política, son competencia del Gobierno.

Artículo 59. Funciones a cargo del Gobierno. Corresponderá al Gobierno Nacional ejercer las funciones atribuidas a la Junta Monetaria en los artículos: 1.3.1.3.1., 1.3.1.3.2, 2.1.1.2.6., 2.1.1.2.7., 2.1.2.2.5., literales d) y h), 2.1.2.2.14., 2.1.2.3.1., 2.1.2.3.30., 2.4.3.2.9., 2.4.3.2.16., 2.4.5.4.3., 2.4.10.3.3. literal b), 2.4.10.3.4 y 4.2.0.4.3., literal b) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las siguientes previstas en la Ley 9.^a de 1991: artículo 4.º; artículo 6.º, en lo relativo a la definición de las operaciones de cambio cuyo producto en moneda extranjera no debe ser transferido o negociado a través del Mercado Cambiario; en el párrafo del artículo 13; en los artículos 14 y 15; en el artículo 19, excepto la facultad de establecer el valor del reintegro mínimo de café para efectos cambiarios con sujeción al artículo 22, cuya competencia corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República; y, en el artículo 27 en lo relativo al mercado paralelo de futuros, para determinar el precio de los productos agropecuarios.

CAPÍTULO XVIII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La Ley 31 estableció una serie de disposiciones destinadas a regular la transición del Banco de la República frente a su nueva condición de banco central independiente. Es así como:

- (i) se consagraron reglas para la liquidación de la Cuenta Especial de Cambios,
- (ii) se autorizó la cesión de los fondos financieros que administraba el Banco al Instituto de Fomento Industrial (IFI),
- (iii) se facultó la liquidación del Fondo de Estabilización,
- (iv) se ordenó la cesión de las acciones por parte de sus titulares, declarándose de utilidad pública e interés social su adquisición,
- (v) se señaló que el Banco, de manera transitoria, y mientras se adelantaban los procesos técnicos necesarios para producir y poner en circulación las especies monetarias podía seguir produciendo y emitiendo la moneda legal conforme a las características vigentes, y
- (vi) se precisó que los billetes y monedas emitidos, continuarían teniendo curso legal y poder liberatorio ilimitado hasta cuando fueran sustituidos por el Banco.

Artículo 60. Destinación de recursos. Dentro de los (30) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, se liquidará la Cuenta Especial de Cambios y el contrato de administración de ésta, celebrado entre el Gobierno y el Banco de la República. Si el saldo de la cuenta fuere negativo una vez causados todos los ingresos y egresos a su cargo, la diferencia será cubierta con los recursos del Fondo de Estabilización Cambiaria y del Fondo de Inversiones Públicas y, en caso de que éstos sean insuficientes, con recursos del Presupuesto General

de la Nación; para estos efectos se aplicará lo dispuesto en el inciso final del literal e) del Artículo 27 de la presente Ley.

Si la diferencia entre ingresos y egresos de la Cuenta fuere positiva, ésta, junto con los recursos del Fondo de Estabilización Cambiaria, del Fondo de Inversiones Públicas y del Fondo de Estabilización para Operaciones de Mercado Abierto, se destinarán a formar la reserva de estabilización monetaria y cambiaria.

Artículo 61. Fondos financieros. Dentro de los (30) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, el Banco de la República cederá al Instituto de Fomento Industrial IFI los Fondos Financieros que administra. Como consecuencia de lo anterior, el IFI asumirá los pasivos que hubiere contraído el Banco de la República como administrador de los citados Fondos, hasta concurrencia de la totalidad de los activos cedidos.

Para la efectiva administración de los Fondos que se ceden al IFI, éste podrá celebrar contratos de fiducia mercantil con la filial fiduciaria del mismo. Una vez cubiertos los pasivos, si quedará algún sobrante, el IFI lo capitalizará como patrimonio propio, a nombre de la Nación - Ministerio de Desarrollo Económico.

Artículo 62. Acciones. Los titulares de las acciones en que está representado el capital suscrito y pagado del Banco de la República cederán éstas al Banco por su valor en libros. Para éstos efectos, declárese de utilidad pública e interés social, la adquisición de las mismas.

Artículo 63. Emisión de especies monetarias. Mientras se adelantan los procesos técnicos que permitan poner en circulación las especies monetarias según lo dispuesto en el artículo 6.º de esta Ley, el Banco podrá continuar produciendo y emitiendo la moneda legal conforme a las características vigentes. Los billetes y monedas emitidos o los que se emitan conforme a lo dispuesto en éste artículo, continuarán teniendo curso legal y poder liberatorio ilimitado hasta cuando sean sustituidos por el Banco.

Artículo 64. Fondo de Estabilización. Facúltase al Gobierno Nacional para convenir la disolución y liquidación mediante contrato con el Banco de la República del Fondo de Estabilización, organizado como persona jurídica autónoma conforme al Decreto 548 de 1940 y el contrato celebrado entre el Banco de la República y la Nación el 2 de abril de 1940, aprobado mediante Decreto ejecutivo No. 669 del 5 de abril de 1940 y reorganizado mediante Decretos 99 de 1942 y 1689 de 1943.

Parágrafo. En la liquidación del Fondo de Estabilización, el Gobierno Nacional y el Banco de la República procederán de acuerdo con las siguientes reglas:

1.^a El Fondo de Estabilización procederá a hacer entrega de todos los valores en custodia que tuviera como administrador fiduciario de los bienes de extranjeros a él entregados en virtud de los Decretos 59 y 99 de 1942 al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a fin de que éste proceda a adelantar las acciones legales que le corresponden en interés de la declaratoria judicial de bienes mostrencos.

2.^a Las obligaciones del Fondo de Estabilización para con el Gobierno Nacional correspondientes al valor del saldo de las indemnizaciones a que se refiere la Ley 39 de 1945 y el saldo correspondiente a los intereses por pagar a que se refiere el contrato celebrado entre algunos departamentos, municipios de la República de Colombia, la República de Colombia, el Banco de la República y el Schorder Trust Company el primero (1) de julio de 1948, se atenderán con cargo a la participación del Gobierno Nacional en el patrimonio del Fondo

Artículo 65. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. El Gobierno Nacional podrá incorporar las normas de la presente Ley como un Título especial del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero a partir del artículo 4.3.0.0.2.

Artículo 66. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las leyes 25 de 1923, 17 de 1925, 73 de 1930, 82 de 1931, 7.^a de 1973, excepto el parágrafo del artículo 5.^o de la Ley 21 de 1963, los artículos 25 y 37 de la Ley 20 de 1975, el artículo 8.^o de la Ley 51 de 1990; los decretos extraordinarios 1189 de 1940, 2206 de 1963 y el Decreto legislativo 73 de 1983; los artículos 219, 220, ordinal a) del artículo 230, ordinal b) del parágrafo segundo del artículo 231 y parágrafo segundo del artículo 235 del Decreto extraordinario 222 de 1983; los Decretos autónomos 2617 y 2618 de 1973, 386 de 1982 y 436 de 1990 y los artículos 1.8.6.0.4., 2.1.2.1.28., 2.1.2.1.29., ordinal b) del artículo 2.1.2.2.10., 2.1.2.2.11., 2.1.2.3.7., 2.2.2.1.1., 2.4.2.4.3., literal c) del 2.4.3.2.16., 2.4.3.2.30., 2.4.4.2.1., inciso 4.^o, 2.4.4.4.4., 2.4.6.3.3., inciso 2.^o del 4.2.0.7.1 y 4.3.0.0.2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y modifica en lo pertinente la Ley 9.^a de 1991.

Publíquese y ejecútase.

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre 29 de 1992.

SEGUNDA PARTE

DECRETO 2520 DE 1993

LOS ESTATUTOS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

Como ya se estableció al revisar el artículo 26 y siguientes de la Ley 31 de 1992, el artículo 372 de la Constitución dispone que el Congreso debe dictar las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los Estatutos del banco, en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del gerente, y las reglas para la constitución de sus reservas.

Los Estatutos, por tanto, complementan los asuntos relacionados con la organización y funcionamiento interno del banco. Expedidos por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2520 de 1993, repiten, sin nueva reglamentación, las normas de la Ley 31 de 1992 en lo que hace referencia a las funciones básicas del banco y las de la Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, y desarrollan las relacionadas con el funcionamiento interno de la entidad y las reglas relacionadas con el manejo presupuestal y financiero de la entidad.

Los Estatutos, al igual que la Ley 31, han sufrido pocos cambios y se ocupan, fundamentalmente, de precisar las funciones de los distintos órganos de gobierno del banco (Junta Directiva, Consejo de Administración y gerente general) y las reglas aplicables en el manejo financiero y contable de la entidad.

DECRETO NÚMERO 2520 DE 1993 (DICIEMBRE 14)

Por el cual se expiden los Estatutos del Banco de la República.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 372 de la Constitución Política, con sujeción a las normas previstas en la Ley 31 de 1992,

DECRETA:

ARTÍCULO 1.º. Expídense los Estatutos del Banco de la República, cuyo texto es el siguiente:

TÍTULO I Características Generales

Artículo 1.º. Nombre, 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, en la Ley 31 de 1992 y en estos Estatutos.

Artículo 2.º. Objetivo constitucional. 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 Ley 31 de 1992.

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**, y utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo y hará las recomendaciones que resulten conducentes a ese mismo propósito.

La expresión “que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados” fue declarada inexecutable. Ver sentencia C-481 de 1999.

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 regirán exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en la Ley 31 de 1992 y en estos 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.

Por su naturaleza propia y especial, su autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y por expreso mandato constitucional que determina la existencia de un régimen legal propio al Banco de la República no le será aplicable el régimen de las entidades descentralizadas, determinado principalmente por los Decretos 1050, 2400, 3074, 3130 y 3135 de 1968, 128 y 130 de 1976 y la Ley 80 de 1993, o por aquellas normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, salvo las excepciones previstas en la Ley 31 de 1992.

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, la Ley 31 de 1992 y estos Estatutos.

Artículo 4.º. Domicilio. El Banco de la República tiene su domicilio en la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., donde funciona su oficina principal. La Junta Directiva podrá determinar las ciudades en que sea necesario mantener, establecer o suprimir sucursales o agencias, para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de pagos. Igualmente podrá tener oficinas de representación en el exterior.

Conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Ley 31 de 1992, los Estatutos establecen el domicilio principal del Banco y facultan a la Junta Directiva para establecer o suprimir sucursales o agencias en todo el país. También se autoriza al Banco para tener oficinas de representación en el exterior, siguiendo la experiencia de los años ochenta con la apertura de una oficina en el Japón.

Artículo 5.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 la Ley 31 de 1992, 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.

Artículo 6.º. Programa e informes al Congreso. Dentro de los diez días siguientes a la iniciación de cada período de sesiones ordinarias, la Junta Directiva del Banco a través de su Gerente presentará un informe al Congreso de la República, sobre la ejecución de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, en el cual se incluirán por lo menos, las directrices generales de las citadas políticas, una evaluación de los resultados logrados en el período anterior, y los objetivos, propósitos y metas de las mismas para el período subsiguiente y en el mediano plazo. Así mismo deberá presentar un informe sobre la política de administración y composición de las reservas internacionales y de la situación financiera del Banco y sus perspectivas.

En todo caso, si en el curso de un período llegare a producirse un cambio sustancial en las mencionadas políticas respecto de lo informado por el Gerente General al Congreso, deberá presentarse un informe adicional al Congreso en un plazo máximo de quince (15) días en el cual se señale el origen de la situación y se expliquen las medidas adoptadas.

El Banco de la República deberá remitir al Congreso los demás informes que éste requiera para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Así mismo, el Gerente General y los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República deberán concurrir a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara cuando sean citados por éstas con el fin de que expliquen el contenido del informe y las decisiones adoptadas, conforme a lo previsto en los artículos 233 y 249 de la Ley 5.ª de 1992.

Parágrafo. Los informes de que tratan los incisos 1.º y 2.º de este artículo deberán presentarse por el Gerente General a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara en sesiones exclusivas citadas para tal efecto que se celebrarán dentro del período determinado en este artículo. El incumplimiento será causal de mala conducta.

TÍTULO II Funciones del Banco y de su Junta Directiva

CAPÍTULO I Banco de Emisión

Artículo 7.º. Ejercicio del atributo de emisión. El Banco de la República ejerce en forma exclusiva e indelegable el atributo estatal de emitir la moneda

legal constituida por billetes y moneda metálica, conforme a la unidad monetaria prevista en la Ley 31 de 1992.

Parágrafo. El Banco de la República podrá disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica de curso legal para fines conmemorativos o numismáticos, previstos en leyes especiales, establecer sus aleaciones, y determinar sus características.

Artículo 8.º. Características de la moneda. La moneda legal expresará su valor en pesos de acuerdo con las denominaciones que determine la Junta Directiva del Banco de la República y será el único medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado.

Artículo 9.º. Producción y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal. La impresión, importación, acuñación, cambio y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal, son funciones propias y exclusivas del Banco de la República, las cuales cumplirá conforme al reglamento general que expida su Junta Directiva. Esta facultad comprende la de establecer las aleaciones y determinar las características de la moneda metálica.

El Banco podrá continuar desarrollando la actividad industrial que comprende la producción de billetes, monedas, títulos valores y todos aquellos otros productos vinculados con esta actividad, con destino al mercado nacional o a la exportación.

Artículo 10. Retiro de billetes y de moneda metálica. El Banco de la República puede retirar billetes y monedas de la circulación los cuales cesarán de tener curso legal una vez transcurrido el plazo de canje en el acto de anunciarse la sustitución.

El Banco de la República solamente está obligado a sustituir los billetes deteriorados según el reglamento que determine la Junta Directiva.

Artículo 11. Provisión de billetes y monedas metálicas. El Banco de la República adoptará las medidas necesarias para asegurar la provisión de billetes y monedas metálicas en sus distintas denominaciones.

Para este efecto, el Consejo de Administración autorizará periódicamente las cuantías de las especies monetarias que se pondrán en circulación, de conformidad con el reglamento que expida la Junta Directiva.

Los establecimientos de crédito autorizados para recibir depósitos en moneda nacional estarán obligados a disponer de billetes y monedas para asegurar su provisión, de acuerdo con las normas que para tal efecto dicte la Junta Directiva del Banco de la República.

CAPÍTULO II

Banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito

Artículo 12. Funciones. El Banco de la República, como banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito, públicos y privados, podrá:

Otorgarles apoyos transitorios de liquidez mediante descuentos y redescuentos en las condiciones que determine la Junta Directiva, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68 de estos Estatutos;

Intermediar líneas de crédito externo para su colocación a través de los establecimientos de crédito, y,

Prestarles servicios fiduciarios, de depósitos, compensación y giro y los demás que determine su Junta Directiva.

CAPÍTULO III

Funciones en relación con el Gobierno

Artículo 13. Funciones. El Banco de la República podrá desempeñar las siguientes funciones en relación con el Gobierno:

A solicitud del Gobierno, actuar como agente fiscal en la contratación de créditos externos e internos y en aquellas operaciones que sean compatibles con las finalidades del Banco;

Otorgar créditos o garantías a favor del Estado en las condiciones previstas en el artículo 373 de la Constitución Política;

Recibir en depósito fondos de la Nación y de las entidades públicas. La Junta Directiva señalará los casos y condiciones en que el Banco podrá efectuar estas operaciones;

Servir como agente del Gobierno en la edición, colocación y administración en el mercado de los títulos de deuda pública, y

Prestar al Gobierno Nacional y a otras entidades públicas que la Junta determine, la asistencia técnica requerida en asuntos afines a la naturaleza y funciones del Banco.

Parágrafo. Estas funciones las cumplirá el Banco, previa celebración de los contratos correspondientes con el Gobierno Nacional o las demás entidades

públicas, los cuales se someterán a las normas previstas en la Ley 31 de 1992.

CAPÍTULO IV

Administración de las reservas internacionales y atribuciones en materia internacional

Artículo 14. Alcance de la función de administración. El Banco de la República administrará las reservas internacionales conforme al interés público, al beneficio de la economía nacional y con el propósito de facilitar los pagos del país en el exterior. La administración comprende el manejo, inversión, depósito en custodia y disposición de los activos de reserva. La inversión de éstos se hará con sujeción a los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad en activos denominados en moneda de reserva libremente convertibles o en oro.

El Banco de la República no podrá otorgar créditos con cargo a las reservas internacionales.

Como administrador de las reservas internacionales, el Banco de la República podrá realizar operaciones de cobertura de riesgo. Con este propósito podrá asignar parte de los activos para depósitos de margen o de garantía o con el fin de efectuar pagos directos para la compra de instrumentos de cobertura de riesgo en el mercado.

Las reservas internacionales del Banco de la República son inembargables.

El Banco de la República podrá contratar créditos de balanza de pagos no monetizables.

Parágrafo. Las operaciones previstas en este artículo se realizarán conforme a las condiciones que señale la Junta Directiva del Banco.

Artículo 15. Atribuciones en materia internacional. El Banco de la República podrá desarrollar con organismos financieros internacionales y con otras instituciones del exterior, las relaciones que se deriven de sus funciones de banca central o que faciliten las operaciones internacionales de pago y crédito.

CAPÍTULO V

Funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia

Artículo 16. Atribuciones. Al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y crediticias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y

el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá:

- a) Fijar y reglamentar el encaje de las distintas categorías de establecimientos de crédito y en general de todas las entidades que reciban depósitos a la vista, a término o de ahorro, señalar o no su remuneración y establecer las sanciones por infracción a las normas sobre esta materia. Para estos efectos, podrán tenerse en cuenta consideraciones tales como la clase y plazo de la operación sujeta a encaje. El encaje deberá estar representado por depósitos en el Banco de la República o efectivo en caja;
- b) Disponer la realización de operaciones en el mercado abierto con sus propios títulos, con títulos de deuda pública o con los que autorice la Junta Directiva, en estos casos en moneda legal o extranjera, determinar los intermediarios para estas operaciones y los requisitos que deberán cumplir éstos. En desarrollo de esta facultad podrá disponer la realización de operaciones de reporto (repos) para regular la liquidez de la economía.

A partir del año 1999 las operaciones de mercado abierto en moneda legal se realizarán exclusivamente con títulos de deuda pública;

Como se indicó al revisar el artículo 53 de la Ley 31 de 1992, la obligación de realizar las operaciones de mercado abierto de manera exclusiva con títulos de deuda pública fue derogada por la Ley 1328 de 2009.

- c) Señalar, mediante normas de carácter general, las condiciones financieras a las cuales deberán sujetarse las entidades públicas autorizadas por la ley para adquirir o colocar títulos con el fin de asegurar que estas operaciones se efectúen en condiciones de mercado. Sin el cumplimiento de estas condiciones los respectivos títulos no podrán ser ofrecidos ni colocados;
- d) Señalar, en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de ciento veinte (120) días, límites de crecimiento a la cartera y a las demás operaciones activas que realicen los establecimientos de crédito, tales como avales, garantías y aceptaciones;
- e) Señalar en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de ciento veinte (120) días, las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, sin inducir tasas reales negativas. Las tasas máximas de interés que pueden convenirse en las operaciones en moneda extranjera continuarán sujetas a las

determinaciones de la Junta Directiva. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como la clase de operación, el destino de los fondos y el lugar de su aplicación.

Los establecimientos de crédito que cobren tasas de interés en exceso de las señaladas por la Junta Directiva estarán sujetos a las sanciones administrativas que establezca la Junta en forma general para estos casos;

El límite a los períodos en que se pueden señalar las tasas máximas de interés remuneratorio fue declarado inexecutable. Véase la sentencia C-208 de 2000.

- f) Fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía.

La expresión “procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía” fue declarada inexecutable por la sentencia C-383 de 1999.

- g) Regular el crédito interbancario para atender requerimientos transitorios de liquidez de los establecimientos de crédito;
- h) Pronunciarse sobre la incidencia en las políticas a su cargo, una vez recibida la información que le suministre el Gobierno Nacional, de las medidas que pretenda dictar éste para autorizar las operaciones que puedan realizar las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público en desarrollo de su objeto principal permitido en la ley (parágrafo 1.º del artículo 3.º, Ley 35 de 1993);

Se incluye esta función prevista en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que faculta a la junta para pronunciarse cuando el Gobierno Nacional quiera autorizar nuevas operaciones a las entidades financieras y aseguradoras. Lo anterior para efectos de la debida coordinación en lo que hace con las competencias de la junta.

- i) Disponer la intervención del Banco de la República en el mercado cambiario como comprador o vendedor de divisas, o la emisión y colocación de títulos representativos de las mismas. Igualmente, determinar la política de manejo de la tasa de cambio, de común acuerdo con el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En caso de desacuerdo, prevalecerá la

responsabilidad constitucional del Estado de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda;

- j) Dictar las regulaciones pertinentes para que las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial puedan efectuar, como intermediarios del mercado cambiario, operaciones de compra y venta de divisas y las demás que la Junta Directiva autorice (artículo 18, Ley 35 de 1993);

Esta norma, concordante con lo previsto en la Ley 35 de 1993, era innecesaria en la medida en que la Junta Directiva tiene amplias facultades otorgadas por la Ley 9 de 1991 para determinar los agentes que pueden ser intermediarios del mercado cambiario.

- k) 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;
- l) Emitir concepto previo favorable para la monetización de las divisas originadas en el pago de excedentes transitorios de que trata el artículo 31 de la Ley 51 de 1990;
- m) 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;
- n) Ejercer las demás atribuciones y funciones previstas en la Ley 31 de 1992 y en estos Estatutos.

Artículo 17. Funciones cambiarias y complementarias. En desarrollo de lo dispuesto por los artículos 16, literal h) y 58 de la Ley 31 de 1992. La Junta Directiva del Banco de la República ejercerá las funciones correspondientes señaladas en la Ley 9.^a de 1991 y las atribuidas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, o en aquellas normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. Las funciones a que se refiere este artículo y las previstas en el artículo anterior, se ejercerán por la Junta Directiva del Banco de la República, sin perjuicio de las atribuidas por la Constitución y la ley al Gobierno Nacional.

CAPÍTULO VI

Disposiciones comunes a las anteriores materias

Artículo 18. Sujeción a los actos del Banco de la República. Sin perjuicio de las obligaciones a cargo de las demás personas naturales o jurídicas, las instituciones financieras, los intermediarios para las operaciones de mercado abierto y los intermediarios del mercado cambiario, deberán actuar con sujeción a los actos de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

Artículo 19. Suministro de información al Banco de la República. Cuando se trate de información distinta a la que normalmente deba suministrarse a la Superintendencia Bancaria, las instituciones financieras y los intermediarios para las operaciones del mercado abierto y del mercado cambiario, estarán obligadas a suministrar al Banco de la República la información de carácter general y particular que éste les requiera sobre sus operaciones, así como todos aquellos datos que permitan estimar su situación financiera. Sobre esta información el Banco mantendrá su deber de reserva.

Igualmente, para el cumplimiento de sus funciones, el Banco de la República podrá requerir de los demás organismos y dependencias del Estado, la cooperación y el suministro de información que estime necesaria y éstos estarán obligados a suministrarla.

Artículo 20. Nuevas operaciones financieras. De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 118 numeral 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Junta Directiva del Banco podrá solicitar a través de la Superintendencia Bancaria la suspensión de nuevas operaciones financieras que realicen las instituciones vigiladas por dicha superintendencia, cuando resulten contrarias a la política monetaria, cambiaria o crediticia.

Artículo 21. Tasa de interés bancario corriente y liquidación de la UPAC. La Junta Directiva podrá solicitar al Superintendente Bancario la certificación de la tasa de interés bancario corriente cuando por razones de variaciones sustanciales de mercado ello sea necesario.

El Banco de la República calculará mensualmente e informará con idéntica periodicidad a las corporaciones de ahorro y vivienda, para cada uno de los días del mes siguiente, los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, según la metodología correspondiente.

CAPÍTULO VII **Actividades conexas**

Artículo 22. 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.

Artículo 23. 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.

Artículo 24. Servicio de compensación interbancaria. El Banco de la República podrá prestar el servicio de compensación interbancaria, conforme a la reglamentación que al efecto dicte el Consejo de Administración, con sujeción a la reglamentación del Gobierno Nacional.

Artículo 25. 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.

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.

Este artículo precisa las actividades culturales que el Banco puede continuar realizando a partir de la vigencia de la Ley 31 de 1992, a saber:

- (i) 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.
- (ii) Las actividades culturales de promoción de estudios en el exterior mediante del programa de becas por concurso creadas hasta la entrada en vigencia de la Ley 31 de 1992.
- (iii) Las actividades de promoción cultural y científica que venían efectuando las fundaciones constituidas con aportes del Banco, precisándose que el Banco no podrá efectuar nuevos aportes a tales fundaciones.

TÍTULO III **Dirección y administración del Banco**

CAPÍTULO I **Órganos de dirección y administración del Banco**

Artículo 27. Principios básicos. La dirección, administración y control interno del Banco de la República serán ejercidos por quienes se determinan en los artículos siguientes, y las medidas y actos mediante los cuales se realicen deberán sujetarse, entre otros, a los siguientes principios:

- a) Velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 373 de la Constitución Política y en la Ley 31 de 1992;
- b) Preservar la estabilidad institucional del Banco, como elemento esencial para asegurar la solidez y la confianza pública en el sistema monetario del país, tanto en el orden nacional como en el internacional;
- c) Proveer los diversos cargos dentro del Banco de la República con aquellas personas que tengan las más altas calificaciones de idoneidad y capacidad para ocupar la posición de que se trate;
- d) Velar porque en las medidas que se tomen en desarrollo de las actividades del Banco de la República, prevalezcan criterios técnicos, y en especial los que corresponden a la teoría general de la banca central;
- e) Velar porque en la función de administración, operación y control interno de las actividades del Banco, prevalezcan los criterios de eficiencia y prevención de riesgos.

Los principios establecidos en este artículo definen la naturaleza técnica de la entidad. Se indica, por una parte, su objetivo misional de preservar la capacidad adquisitiva de la moneda, cometido que debe realizarse conforme a políticas que privilegien la naturaleza técnica de las decisiones, que permitan la selección de personal de excelencia y prevaleciendo criterios de eficiencia y prevención de riesgos en su administración.

Artículo 28. Estructura básica del Banco. La estructura básica a través de la cual se ejerce la dirección y administración del Banco, está conformada por la Junta Directiva, el Consejo de Administración, el Gerente General y los Gerentes Técnico y Ejecutivo.

La Secretaría de la Junta dependerá directamente de ésta y ejercerá las funciones de asesoría en materia de derecho público.

La Junta Directiva determinará las funciones de las Gerencias Técnica y Ejecutiva y cuando lo considere conveniente, podrá determinar que el Gerente Ejecutivo cumpla con las funciones de Secretario de la Junta.

Este artículo de los Estatutos fue modificado por el Decreto 2867 de 2001, que autorizó a la Junta para que, cuando lo considere conveniente, el gerente ejecutivo pueda cumplir de manera simultánea las funciones de la Gerencia Ejecutiva con las de la Secretaría de la Junta.

CAPÍTULO II **Junta Directiva**

Artículo 29. Integración. De conformidad con el artículo 372 de la Constitución, la Junta Directiva estará integrada por siete (7) miembros, así:

- a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá;
- b) El Gerente General del Banco; y
- c) Cinco (5) miembros más de dedicación exclusiva, nombrados por el Presidente de la República.

Los miembros de la Junta Directiva representan exclusivamente el interés general de la Nación.

Artículo 30. Calidades. Para ser miembro de dedicación exclusiva, se requiere:

- a) Ser colombiano y ciudadano en ejercicio;
- b) Tener título profesional , y
- c) Haber desempeñado cargos públicos o privados con reconocida eficiencia y honestidad, haber ejercido su profesión con buen crédito o la cátedra universitaria; en cualquiera de los casos, sumados, durante un período no menor de diez (10) años, en materias relacionadas con la economía general, el comercio internacional, la moneda, la banca, las finanzas públicas o privadas o el derecho económico.

Artículo 31. De las inhabilidades para ser miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva. No podrán ser miembros de la Junta Directiva:

- a) Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos;
- b) Quienes hayan sido sancionados con destitución por la autoridad que ejerza funciones de inspección y vigilancia o por faltas contra la ética en el ejercicio profesional, durante los diez (10) años anteriores;
- c) Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuados los colombianos por nacimiento;
- d) Quienes dentro del año anterior a su designación hayan sido representantes legales, con excepción de los Gerentes regionales o de Sucursales, de cualquier institución sometida a la inspección y vigilancia de las Superintendencia Bancaria o de Valores o accionistas de éstas con una participación superior al 10% del capital suscrito en el mismo lapso;
- e) Quienes tengan vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil o legal, con los otros miembros de la Junta Directiva o con los representantes legales —excepto Gerentes Regionales o de Sucursales— o con miembros de las juntas directivas de los establecimientos de crédito.

Parágrafo. La inhabilidad prevista en el literal d) de este artículo, no se aplicará a quien haya actuado en el año anterior a su elección como representante legal del Banco de la República.

Artículo 32. De las incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva. Los miembros de la Junta Directiva no podrán:

- a) Ejercer su profesión y ningún otro oficio durante el período del ejercicio del cargo, excepción hecha de la cátedra universitaria;
- b) Celebrar contratos con el Banco, por sí o por interpuesta persona o en nombre de otro, ni gestionar ante él negocios propios o ajenos, durante el ejercicio de su cargo, ni dentro del año siguiente a su retiro;
- c) En ningún tiempo, intervenir en asuntos de carácter particular y concreto que hubiere tramitado durante el desempeño de sus funciones y en relación con su cargo;
- d) Intervenir durante el ejercicio del cargo en actividades de proselitismo político o electoral, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio;

- e) Ser representante legal, director o accionista de cualquier institución sometida a la inspección y vigilancia de las Superintendencias Bancaria o de Valores con una participación superior al 10% del capital suscrito, durante el ejercicio de su cargo;
- f) Quienes hayan ejercido en propiedad el cargo de miembro de la Junta no podrán ser representantes, legales, ni miembros de Junta Directiva —excepto del propio Banco de la República—, de cualquier institución sometida a la vigilancia de las Superintendencias Bancaria o de Valores, sino un año después de haber cesado en sus funciones, y
- g) Los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República no podrán desempeñar, durante el período para el cual fueron elegidos, los cargos de Ministro, Director de Departamento Administrativo o Embajador. En caso de renuncia se mantendrá esta incompatibilidad durante un (1) año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo 1.º. No queda cobijado por las incompatibilidades del presente artículo, el uso de los bienes o servicios que el Banco ofrezca al público o a sus funcionarios o trabajadores en igualdad de condiciones.

Parágrafo 2.º. Las incompatibilidades previstas en los literales b) y e) de este artículo, no se aplicarán al Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando por atribución legal actúe en nombre de la Nación o por mandato de la misma deba ser representante legal o director de cualquier institución sometida a la vigilancia de las Superintendencias Bancaria o de Valores.

Tampoco se aplicará al Gerente General del Banco de la República el literal e) del presente artículo, respecto de su participación en la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Artículo 33. Otros deberes, derechos y prohibiciones de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 30 y 31 de la Ley 31 de 1992, les será aplicable a los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco lo previsto en los artículos 6.º a 10 del Decreto 2400 de 1968.

Artículo 34. Funciones de la Junta Directiva. Además de las atribuciones previstas en la Constitución y en la Ley 31 de 1992 como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, la Junta Directiva tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco en su condición de máximo órgano de Gobierno. Para tal efecto, tendrá las siguientes facultades:

- a) Aprobar los estados financieros y de resultados correspondientes al ejercicio contable anual del Banco y el proyecto de constitución de reservas y de distribución de utilidades a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes al corte del ejercicio;
- b) Aprobar y revisar periódicamente el presupuesto anual del Banco que le presente a su consideración el Gerente General, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, sobre la incidencia del mismo en las finanzas públicas;
- c) Aprobar el establecimiento o el cierre de sucursales y agencias del Banco, para mantener el adecuado funcionamiento del sistema de pagos y el desarrollo de las demás funciones que le sean propias, previo el estudio que para el efecto presente la administración del Banco;
- d) Expedir su propio reglamento. En todo caso en éste deberá preverse que la Junta Directiva sesionará al menos una vez al mes;

El Decreto 1458 de 2004 modificó este literal, al señalar que la Junta Directiva deberá sesionar por lo menos una vez al mes. La norma anterior preveía que la Junta debería sesionar por lo menos dos veces al mes. Con la adopción del esquema de inflación objetivo y al lograrse estabilidad en la reglamentación en materia monetaria y cambiaria, la Junta consideró que no era necesaria la realización de dos reuniones obligatorias al mes.

- e) Designar y remover al Gerente General en los casos previstos en el artículo 32 de estos Estatutos y cuando falte en forma injustificada a más de dos (2) sesiones continuas de la Junta Directiva;
- f) Aprobar la estructura organizacional básica del Banco no prevista en los presentes Estatutos;
- g) Designar, a propuesta del Gerente General, los Gerentes y los Subgerentes en la Oficina Principal, los Gerentes de las Sucursales y al Secretario de la Junta Directiva. Igualmente, escoger a propuesta del Gerente General, quien deba reemplazarlo durante sus ausencias temporales;
- h) Aprobar la suspensión de todas o algunas de sus operaciones con las instituciones que infrinjan lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 31 de 1992;
- i) Elaborar el proyecto de estatutos y sus posteriores reformas que someterá a la revisión y aprobación del Gobierno;

- j) Aprobar la estructura organizacional de la Auditoría, a propuesta del Ministro de Hacienda y Crédito Público, la cual deberá guardar relación y equilibrio con la estructura del Banco y aprobar el presupuesto anual de gastos e inversión de la Auditoría, cuyos recursos se incluirán en el presupuesto anual del Banco;
- k) Asignar los recursos necesarios a la Caja de Previsión Social del Banco para que atienda en forma eficiente y segura las obligaciones a su cargo. Estos recursos se incluirán en el presupuesto anual del Banco;
- l) Expedir el régimen general de contratación del Banco;
- m) Autorizar la celebración de contratos con el Gobierno Nacional o las demás entidades públicas;
- n) Disponer de un régimen especial de organización y funcionamiento para la Casa de Moneda;
- ñ) Crear y reglamentar comités decisorios y asesores de política, entre otros, los Comités de Reservas, OMAS, y Crédito, cuando lo estime conveniente y en la forma que lo determine;
- o) Otorgar a los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva y al Gerente General las licencias y permisos contemplados en la ley y autorizar las comisiones en el país o en el exterior para tareas encomendadas por la Junta o a reuniones de interés para el Banco, y
- p) Las demás previstas en la ley y en estos Estatutos.

Artículo 35. Quórum y sistema de votación. La Junta Directiva solamente podrá sesionar, deliberar y decidir con la asistencia de por lo menos cinco (5) de sus miembros, uno de los cuales deberá ser el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá.

Las decisiones sólo podrán tomarse con el voto favorable de mínimo cuatro (4) de sus miembros, salvo la aprobación de créditos o garantías a favor del Estado, que requerirá de la unanimidad de todos sus miembros.

De las reglas establecidas para el funcionamiento de la Junta Directiva se destacan las siguientes:

- (i) La presencia del ministro de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de presidente de la Junta, es obligatoria para sesionar.

- (ii) El ministro de Hacienda no puede delegar su participación en otros funcionarios de esa entidad, a diferencia de lo que ocurre en la gran mayoría de juntas directivas a las que funcionalmente asiste el ministerio.
- (iii) Se requiere la asistencia de por lo menos cinco de sus miembros, lo que quiere decir que siempre deben asistir por lo menos tres miembros de dedicación exclusiva.
- (iv) Las decisiones solo podrán tomarse con el voto favorable de mínimo cuatro de sus miembros, salvo en el caso de la aprobación de créditos o garantías a favor del Estado, que requiere la presencia de todos los miembros, así como de la unanimidad de la decisión.

Artículo 36. De la designación y período de los miembros de la Junta.

Los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, distintos del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente General, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos de cuatro (4) años que empezarán a contarse a partir de la fecha de designación de la primera Junta en propiedad. Para hacer efectiva la renovación parcial prevista en la Constitución Política, una vez vencido el primer período, el Presidente de la República deberá reemplazar dos (2) de los miembros de la Junta dentro del primer mes de cada período. Los restantes continuarán en desarrollo del mandato del artículo 372 de la Constitución. Ninguno de los miembros puede permanecer más de tres (3) períodos consecutivos contados a partir de la vigencia de la Ley 31 de 1992.

Artículo 37. Faltas absolutas de los miembros de la Junta. En caso de falta absoluta de uno de los miembros de la Junta, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el resto del período.

Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia proferida por autoridad competente y la ausencia injustificada a más de dos (2) sesiones continuas.

En caso de enfermedad de uno de los miembros de la Junta, a solicitud suya o de los restantes miembros, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el tiempo que sea necesario.

Artículo 38. Salvamento y aclaración de voto. En caso de que una decisión de la Junta no sea tomada por unanimidad, quien haya disentido de ella podrá presentar su salvamento o aclarar su voto por escrito ante la Secretaría, a más tardar dos (2) días hábiles después de verificada la sesión, caso en el cual el escrito se incluirá en el acta respectiva.

Cuando un miembro de la Junta solicite que se publique su salvamento o aclaración de voto, la Secretaría de la Junta adelantará las diligencias necesarias para que en la Revista del Banco se disponga de una sección para el efecto. En todo caso, la publicación deberá comprender el planteamiento del tema, la opinión mayoritaria y la o las opiniones minoritarias, la cual será revisada previamente por la Junta y deberá publicarse en la revista o la separata de notas editoriales de la misma a la mayor brevedad posible. Si algún miembro de la Junta solicita la pronta publicación del documento que recoja el salvamento o aclaración de voto, se efectuará un comunicado de prensa al mismo tiempo de publicar la decisión misma, el cual será conocido previamente por la Junta.

Siguiendo la práctica de las Cortes, los Estatutos establecen las reglas para cuando un miembro de la Junta Directiva no haya estado de acuerdo con el voto mayoritario, caso en el cual puede presentar un salvamento o una aclaración de voto, que se debe incorporar en el acta respectiva por el secretario.

Si el disenso se quiere hacer público, los Estatutos establecen que el salvamento de voto o la aclaración de voto se deberá publicar en la *Revista del Banco de la República*, incluyéndose la discusión realizada en la Junta y las posiciones mayoritaria y minoritaria. Si el director solicita la pronta publicación, se hará mediante comunicado de prensa al mismo tiempo en el que se publica la decisión.

Con la decisión de la Junta de publicar las Minutas como una herramienta para facilitar la comunicación de la política monetaria, la publicación de salvamentos o las aclaraciones de voto se volvieron menos frecuentes. Las Minutas son un resumen de los aspectos que fueron considerados por la Junta en la toma de decisiones de política monetaria. En ellas se incorpora las distintas posiciones de los directores presentadas en la reunión, y se informa la votación presentada cuando la decisión no sea por unanimidad. Las Minutas no identifican a los directores ni el sentido de su votación.

Artículo 39. Vocería de la Junta. Los asuntos tratados en la Junta Directiva no podrán ser dados a conocimiento público sino luego de que sobre ellos se haya tomado la correspondiente decisión. Una vez adoptada, será el Presidente de la Junta Directiva o el Director del Banco que ésta designe, quien estará autorizado para dar las declaraciones y explicaciones que eventualmente se soliciten sobre las decisiones tomadas.

No obstante, la Junta podrá decidir que determinados asuntos sean explicados a través de comunicados públicos previamente elaborados por la misma o por el Director que ésta designe.

Los Estatutos indican que el presidente de la Junta (el ministro de Hacienda) o el director que la Junta designe estarán autorizados para dar las declaraciones y explicaciones sobre las decisiones tomadas por la corporación. Así mismo, contempla la publicación de comunicados de prensa.

Siguiendo las mejores prácticas internacionales, desde hace varios años, luego de la reunión en donde se toman decisiones de política monetaria, la Junta publica un comunicado de prensa en donde informa a la opinión pública el sentido de las decisiones tomadas, seguido de una conferencia de prensa en donde se resuelven preguntas relacionadas con dicha decisión.

Como parte de su labor, los miembros de la Junta usualmente realizan presentaciones públicas en donde también explican la visión y las decisiones de política tomadas por la corporación.

Los Estatutos establecen la prohibición de que los asuntos tratados en la Junta sean dados a conocimiento público antes de que se haya tomado una decisión. Esta prohibición se ha reforzado con la decisión de establecer una semana de silencio previa a la celebración de la Junta por parte de sus miembros. En la semana de la reunión a la reunión sus miembros no deben hacer declaraciones ni participar en eventos públicos en donde se discutan temas de política monetaria.

Los Estatutos, en su artículo 44, consagran como función del gerente general la de: “expresar, de acuerdo con la Junta Directiva, con la autonomía e independencia propias del Banco, conceptos y opiniones relativos al comportamiento de la economía nacional”.

CAPÍTULO III

Integración y funciones del Consejo de Administración

Artículo 40. Integración. El Consejo de Administración del Banco de la República estará integrado por los cinco (5) miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva.

El Gerente General y el Auditor asistirán a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto.

El Consejo de Administración podrá invitar a otros funcionarios del Banco a sus sesiones o a personas ajenas a éste, en este último caso sólo para tratar asuntos específicos.

Artículo 41. Funciones del Consejo de Administración. Corresponde al Consejo de Administración del Banco de la República cumplir, entre otras, las siguientes funciones previa delegación que al afecto haga la Junta Directiva:

- a) Estudiar y adoptar las políticas generales de administración y operación del Banco;
- b) Determinar las facultades para la contratación, la ordenación de gastos e inversiones y la autorización de traslados o disposición de activos del Banco;
- c) Determinar, con sujeción a estos Estatutos, el régimen salarial y prestacional de los trabajadores del Banco, excluidos del campo de aplicación de la convención colectiva y señalar las pautas y directrices que el Banco debe tener en cuenta para resolver sobre los pliegos de peticiones que le presenten sus trabajadores;
- d) Estudiar, aprobar y poner en ejecución proyectos especiales relacionados con la operación del Banco;
- e) Ordenar la impresión o pedido de billetes, especificando la serie o series que lo constituyen y el valor y número de piezas de cada uno de ellos;
- f) Establecer la política general sobre recursos humanos que comprenda entre otros aspectos, el tamaño de la nómina, la determinación de escalafones en las distintas categorías de empleos, la capacitación y especialización de los trabajadores;
- g) Expedir las normas sustantivas del manual de personal del Banco y aprobar sus modificaciones;
- h) Atribuir a los Gerentes o a los Subgerentes en la Oficina Principal del Banco, la expedición de la reglamentación necesaria para la cumplida ejecución de las normas legales, reglamentarias y de las decisiones de las directivas del Banco, en las áreas de sus respectivas competencias;
- i) Crear y reglamentar comités decisorios y asesores de la Administración cuando lo estime conveniente y en la forma que lo determine;
- j) Determinar el régimen de firmas que deben llevar los actos, contratos, valores y documentos que en desarrollo de sus atribuciones legales y contractuales le correspondan suscribir, emitir y poner en circulación al Banco de la República;
- k) Expedir su propio reglamento. En todo caso en éste deberá preverse que el Consejo de Administración sesione al menos una (1) vez al mes;

- l) Aprobar la organización de la Caja de Previsión Social del Banco, sus estatutos y reformas. Nombrar al Gerente de la Caja de Previsión Social y designar a los miembros de su Junta Directiva;
- m) Reglamentar el régimen de conservación de los documentos y papeles que no tengan un plazo determinado en la Ley 31 de 1992;
- n) Señalar las condiciones en que se realicen las actividades de carácter cultural y científico, con sujeción al presupuesto anual aprobado por la Junta Directiva;
- ñ) Determinar la remuneración del Ministro de Hacienda y Crédito Público por su asistencia a las sesiones de la Junta Directiva;
- o) Dictar las normas generales con sujeción a las cuales el Banco podrá otorgar financiamiento a sus funcionarios y trabajadores, derivados de la ejecución ordinaria de sus relaciones laborales;
- p) Establecer los criterios y según éstos fijar las tarifas que debe cobrar el Banco por los servicios que preste;
- q) Las demás previstas en la Ley 31 de 1992, en estos Estatutos y las que le atribuya la Junta Directiva en materia de administración y operación del Banco.

Artículo 42. Quórum y sistema de votación. El Consejo solamente podrá sesionar, deliberar y decidir con la asistencia de por lo menos tres (3) de sus miembros.

Las decisiones sólo podrán tomarse con el voto favorable de un mínimo de tres (3) de sus miembros.

CAPÍTULO IV **Gerente General**

Artículo 43. Período, calidades, inhabilidades e incompatibilidades. El Gerente General del Banco será elegido por la Junta Directiva para un período de cuatro (4) años y podrá ser reelegido hasta por dos (2) períodos adicionales contados a partir de la vigencia de la Ley 31 de 1992.

Al Gerente General se le exigirán las mismas calidades para ser miembro de dedicación exclusiva de la Junta y se le aplicarán las mismas inhabilidades e incompatibilidades previstas para éstos, con las salvedades previstas en el

parágrafo del artículo 30 y en el parágrafo 2.º del artículo 31 de la Ley 31 de 1992.

Artículo 44. Funciones. Sin perjuicio de las funciones que ejerce en su calidad de miembro de la Junta Directiva, el Gerente General tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Ejercer la representación legal del Banco y delegarla con sujeción a las pautas que establezca el Consejo de Administración. En los casos de representaciones legales permanentes, en áreas determinadas, será necesaria autorización previa de la Junta Directiva;
- b) Ejercer la administración del Banco y en su condición de representante legal y administrador del mismo, ejecutar directamente o dirigir la ejecución de las políticas y programas del Banco, ordenar sus gastos e inversiones dentro de la competencia que determine la Junta Directiva, o en su caso, el Consejo de Administración y con sujeción al Presupuesto, y dirigir las demás actividades que corresponde realizar al Banco. Las funciones de que trata este numeral podrán ser ejercidas directamente por el Gerente General o por conducto de aquel o aquellos funcionarios que él designe para el efecto;
- c) Presentar al Congreso los informes a que se refiere el artículo 6.º de estos Estatutos;
- d) Presentar al Consejo de Administración para su estudio y decisión, propuestas conducentes a una mejor administración y operación del Banco;
- e) Ejercer la representación que se le asigne por disposición legal ante organismos financieros internacionales, así como en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, el Consejo Superior de Comercio Exterior y con autorización de la Junta Directiva, en las juntas que le corresponda. Para la representación internacional, podrá utilizar la denominación de Presidente, Gobernador o Director Gerente de acuerdo con los usos internacionales;

Sobre esta función del gerente general, la Corte Constitucional mediante sentencia C-489 de 1994 precisó que:

Quando la norma examinada incluye como miembro de la Comisión Nacional Agropecuaria a un representante de la Junta Directiva del Banco de la República facilita la concertación en aspectos que son de su competencia como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y que, desde luego, interesan al sector pero que,

dado el peso específico del mismo dentro de la economía nacional, concierne a toda la colectividad.

La pertinencia de esta participación es más evidente si se repara en que, por mandato constitucional, las funciones del Banco de la República se ejercerán en coordinación con la política económica general.

- f) En los casos no atribuidos a la Junta Directiva o al Consejo de Administración, crear los cargos necesarios para el funcionamiento del Banco, señalar sus atribuciones y remuneraciones;
- g) Expedir la reglamentación que regule los diferentes aspectos que garanticen la idoneidad, capacidad y confianza de las personas que se desempeñen como trabajadores del Banco;
- h) Vincular o desvincular a los trabajadores del Banco;
- i) Vincular o desvincular a los trabajadores al servicio del Auditor previo acuerdo con el mismo;
- j) Presentar a la Junta Directiva el Proyecto de Presupuesto anual del Banco;
- k) Expresar, de acuerdo con la Junta Directiva, con la autonomía e independencia propias del Banco, conceptos y opiniones relativos al comportamiento de la economía nacional. Estas funciones las ejercerá el Gerente General a través, principalmente, de la revista del Banco;
- l) Designar a los demás funcionarios de la entidad, cuya atribución no corresponda a la Junta Directiva o al Consejo de Administración, y
- m) Las demás previstas en la Ley 31 de 1992 y en estos Estatutos.

Parágrafo. Las funciones a que se refieren los literales f), g) y h), del presente artículo, se ejercerán de acuerdo con las políticas que establezca al respecto el Consejo de Administración.

Artículo 45. Delegación. El Gerente General podrá delegar en otros funcionarios las funciones a que se refieren los literales b), con excepción del ejercicio de la administración del banco, h), i) y l) del artículo anterior.

TÍTULO IV **Régimen laboral, prestacional y de seguridad social**

CAPÍTULO I **Régimen laboral**

Artículo 46. Naturaleza de los empleados del Banco. Las personas que bajo condiciones de exclusividad o subordinación laboral desempeñan labores propias del Banco de la República, u otras funciones que al mismo le atribuyen las leyes, decretos y contratos vigentes, son trabajadores al servicio de dicha entidad, clasificados en dos categorías, como enseguida se indica:

- a) Con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público, los demás miembros de la Junta Directiva tienen la calidad de funcionarios públicos de la banca central y su forma de vinculación es de índole administrativa.

El régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos de la banca central será establecido por el Presidente de la República;

- b) Los demás trabajadores del Banco continuarán sometidos al régimen laboral propio establecido en la Ley 31 de 1992, en estos Estatutos, en el reglamento interno de trabajo, en la Convención Colectiva, en los contratos de trabajo y en general a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que no contradigan las normas especiales de dicha ley y estos Estatutos.

Las relaciones laborales entre el Banco de la República y sus trabajadores continuarán siendo contractuales y rigiéndose por el Código Sustantivo del Trabajo con las modalidades y peculiaridades que se derivan de su carácter de empleados del Banco de la República, que se expresan dentro de las normas que constituyen el Régimen Jurídico del Banco, descrito en los presentes Estatutos. Las relaciones entre el Banco y sus pensionados continuarán igualmente regulándose por el Código Sustantivo del Trabajo, con las modalidades y peculiaridades del mismo régimen jurídico del Banco.

Parágrafo 1.º. Los pensionados de las diversas entidades oficiales que el Banco de la República administró en virtud de las normas legales y contratos celebrados con el Gobierno Nacional, continuarán sujetándose al régimen laboral correspondiente a ellos aplicado, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo 2.º. Las autoridades competentes del Banco no podrán contratar a personas que estén ligadas por vínculo matrimonial o unión permanente o de

parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, con cualquier funcionario o trabajador del Banco.

Artículo 47. Servicio público esencial. De conformidad con el artículo 39 de la Ley 31 de 1992 y para los fines del artículo 56 de la Constitución Política, la actividad de banca central es un servicio público esencial.

Artículo 48. Categoría especial y régimen laboral aplicable. Para los efectos previstos en el Código Sustantivo del Trabajo, todos los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, continuarán siendo empleados de confianza.

En consecuencia, las prestaciones sociales de dichas personas y, en general, todas las relaciones jurídicas derivadas del contrato de trabajo se determinarán por las normas del referido Código que no contradigan las normas especiales de la Ley 31 de 1992, estos Estatutos, el Reglamento Interno de Trabajo y la convención colectiva, todo ello teniendo en cuenta la categoría especial dada por la Ley 31 de 1992 como trabajadores de confianza, que tendrá incidencia en la aplicación de las normas del Código Sustantivo de Trabajo. A los funcionarios públicos de la banca central le serán aplicables las disposiciones especiales que expida para el efecto el Gobierno Nacional.

Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 31 de 1992 a los trabajadores del Banco de la República a que se refiere el literal b) del artículo 46 de estos Estatutos, no les son aplicables las normas que regulan las relaciones laborales de los demás servidores del Estado.

Artículo 49. Acumulación de tiempo de servicios. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7.º de la Ley 71 de 1988, para efectos del reconocimiento de la pensión legal plena de jubilación, será acumulable el tiempo trabajado en el Banco de la República con el laborado al servicio de la Nación, los Departamentos, Distritos, Municipios, entidades descentralizadas y cualquier empresa o entidad oficial en la que el Estado tenga participación mayoritaria.

Artículo 50. Obligación de reserva. En virtud de lo dispuesto en el párrafo del artículo 54 de la Ley 31 de 1992 toda persona al servicio del Banco y de la Auditoría está obligada a guardar la reserva sobre los asuntos, organización y operaciones del Banco.

CAPÍTULO II

Inhabilidades e incompatibilidades de los trabajadores

Artículo 51. Inhabilidades. No podrá ser contratado por el Banco de la República la persona que se encuentre bajo las siguientes inhabilidades:

1. Quienes tengan vínculo por matrimonio o unión permanente con cualquier funcionario o trabajador del Banco.
2. Quienes tengan vínculo de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, con cualquier funcionario o trabajador del Banco.

Artículo 52. Incompatibilidades. Los trabajadores del Banco tienen las siguientes incompatibilidades:

1. No podrán durante el ejercicio de sus funciones, ni dentro del año siguiente a su retiro, celebrar por sí ni por interpuesta persona, contrato alguno con el Banco, ni gestionar ante él negocios propios ni ajenos. Exceptúan de esta prohibición todos aquellos actos y contratos que se deriven necesariamente de la relación de trabajo. Tampoco se aplicará en los casos de utilización de servicios que el Banco ofrece al público, bajo condiciones comunes a todos los que los soliciten.
2. No podrán en ningún tiempo, intervenir en asuntos de carácter particular y concreto que hubieren tramitado durante el desempeño de sus funciones y en relación con su cargo.

Artículo 53. Dedicación exclusiva. Los trabajadores del Banco se obligan a prestar sus servicios exclusivamente a éste; por tanto, no podrán comprometerse fuera de él, en ninguna actividad. Se exceptúan las actividades de tipo docente que con autorización previa del Banco, adelanten o puedan adelantar los trabajadores, las cuales en ningún caso podrán exceder de una sola cátedra y máximo cinco horas semanales.

Se extiende en los Estatutos la obligación a todos los trabajadores de que solamente puedan prestar sus servicios al Banco, con excepción de actividades docentes.

Artículo 54. Prohibición de recibir otras asignaciones. Ningún trabajador ni pensionado del Banco podrá recibir sueldos, asignaciones u otras remuneraciones por servicios a la Nación y sus entidades descentralizadas, las entidades territoriales o sus entidades descentralizadas, salvo en los casos de excepción contemplados en la Ley 4 de 1992 y disposiciones concordantes, y en la Ley 31 de 1992.

CAPÍTULO III **Régimen salarial y prestacional**

Artículo 55. Régimen salarial y prestacional. El régimen salarial y prestacional actualmente en vigor para los trabajadores y pensionados del Banco no

podrá desmejorarse como consecuencia de la aplicación de las normas de la Ley 31 de 1992 y estos Estatutos.

Artículo 56. Conciliación. Cualquier diferencia que se presente entre un trabajador o ex trabajador del Banco y la entidad como empleador, siempre y cuando se refiera a derechos inciertos y discutibles, podrá solucionarse por medio de la conciliación laboral.

CAPÍTULO IV Seguridad social

Artículo 57. Caja de Previsión Social. El Banco de la República con la aprobación de su Consejo de Administración, podrá reorganizar su Caja de Previsión Social existente, con el objeto de atender a través de ella parte o todas las obligaciones legales, reglamentarias y convencionales que sobre previsión social tenga o adquiera la entidad en relación con sus empleados, trabajadores y pensionados y desarrollar programas que propendan por la salud, la educación, el bienestar social, cultural y recreativo de los mismos.

Reorganizada la Caja de Previsión Social, será una persona de derecho público vinculada al Banco de la República; sus actos y contratos se regirán por el derecho privado y gozará de los mismos beneficios previstos en el inciso 1.º del artículo 57 de la Ley 31 de 1992.

Artículo 58. Acuerdos entre el Banco de la República y el Instituto de Seguros Sociales. La Caja de Previsión Social del Banco de la República podrá asumir completamente todo el régimen prestacional en favor de sus funcionarios, trabajadores y pensionados, inclusive los riesgos y prestaciones otorgados actualmente por el Instituto de Seguros Sociales. En este evento, el Banco se encuentra autorizado por el artículo 44 de la Ley 31 de 1992, para convenir con el Instituto de Seguros Sociales todas las obligaciones que implique el traslado del reconocimiento y pago de prestaciones de una entidad a otra, así como la devolución de aportes. En caso de que la Caja de Previsión del Banco o el mismo Banco asuma los riesgos y prestaciones otorgados actualmente por el Instituto de Seguros Sociales, sin perjuicio de las normas vigentes y de lo que se convenga con el Instituto de Seguros Sociales, los empleados y pensionados deberán obligatoriamente aportar a la Caja de Previsión Social del Banco al menos un monto igual al valor de los aportes que el empleado o pensionado debería cotizar al Instituto de Seguros Sociales o a la entidad que haga sus veces, de estar afiliado a ellas.

TÍTULO V Régimen financiero y contable

CAPÍTULO I Patrimonio

Artículo 59. Patrimonio. El patrimonio del Banco de la República estará conformado por su capital, la Reserva de Estabilización Monetaria y Cambiaria, las demás reservas autorizadas en estos Estatutos, así como por las cuentas de superávit, la cuenta de resultado de ejercicios anteriores y la de resultados del ejercicio.

El capital inicial del Banco será la suma de \$ 153.881.200, equivalente al valor de acciones que en desarrollo del artículo 62 de la Ley 31 de 1992 deben ser cedidas al Banco.

Artículo 60. Reserva de Estabilización Monetaria y Cambiaria. La Junta Directiva constituirá e incrementará una Reserva de Estabilización Monetaria y Cambiaria. Esta reserva tendrá por objeto absorber eventuales pérdidas del Banco, antes de recurrir a las apropiaciones pertinentes establecidas en el Presupuesto General de la Nación. Esta reserva se hará por las cuantías necesarias de acuerdo con las previsiones de pérdidas que para los siguientes dos ejercicios arrojen los presupuestos del Banco.

Artículo 61. Otras reservas. Además de la reserva prevista en el artículo anterior, el Banco tendrá las siguientes:

1. Reserva para Readquisición de Acciones. Se constituirá con recursos de la Reserva para Adquisición de Activos hasta el valor necesario para efectuar la cesión de acciones de que trata el artículo 62 de la Ley 31 de 1992.
2. Reserva de Resultados Cambiarios. A partir del 1.º de enero de 1994, las diferencias de valor en las operaciones diarias de compra y venta de divisas en el mercado cambiario respecto del precio de mercado de cada día, constituyen ingreso o egreso del Banco según el caso, pero ingresarán al final de cada período a la reserva de resultados cambiarios, cuando fueren positivas. Esta reserva podrá destinarse a enjugar pérdidas que registre el Banco en sus operaciones diarias de compra y venta de divisas.
3. Reserva para Fluctuaciones de Monedas. Estará constituida por la parte de las utilidades de cada ejercicio que correspondan al mayor valor neto de los activos y pasivos en moneda extranjera del Banco originado en las variaciones cambiarias ocurridas entre el dólar de los Estados Unidos y las demás monedas en que estén denominados, siempre que se hayan

producido utilidades en el respectivo ejercicio. Cuando las fluctuaciones de las monedas generen al final del ejercicio un resultado neto negativo, éste podrá enjugarse contra esta reserva.

4. Reserva para Protección de Activos. Estará constituida por la parte de las utilidades de cada ejercicio que determine la Junta Directiva con el objeto de precaver riesgos eventuales y contingentes de pérdidas de activos, determinables de manera específica y que, de acuerdo con las normas contables, no deban ser provisionados.

Parágrafo. El saldo vigente de la Reserva para Fluctuaciones de Monedas se destinará a incrementar la cuenta “ajuste de cambio” del superávit patrimonial.

Este artículo consagra una serie de reservas adicionales a la prevista por la ley de “Estabilización Monetaria y Cambiaria”. El Decreto 2386 de 2015 por el cual se modificaron los Estatutos derogó el numeral 3 del artículo 61 que preveía la “Reserva para Fluctuaciones de Monedas” e incorporó el parágrafo transitorio sobre el destino del saldo vigente de dicha reserva. Los fundamentos de la reforma a este artículo se presentan posteriormente en el comentario al artículo 62 de los Estatutos.

CAPÍTULO II

Ejercicio contable, estados financieros, reservas, utilidades y pérdidas

Artículo 62. Ejercicio contable y estados financieros. El Banco de la República cortará sus cuentas por lo menos una vez al año, al treinta y uno de diciembre, y en la determinación de sus resultados y la elaboración de sus estados financieros se seguirán, cuando menos, las siguientes reglas:

1. Constituirán ingresos y egresos del Banco:
 - a) Los derivados de la compra, venta, inversión y manejo de las reservas internacionales y de la compra y venta de metales preciosos aleados al oro;
 - b) Todos los relacionados con las actividades que le son propias como banco central, incluidos los derivados de las operaciones de Mercado Abierto y la acuñación e impresión de especies monetarias. La diferencia entre el valor facial de la moneda metálica emitida y su costo de producción, quedará registrada en el estado de resultados del Banco;
 - c) Aquéllos provenientes de sus actividades industrial y cultural;

- d) Los gastos de personal, mantenimiento, servicios generales y demás de funcionamiento e inversión para el cumplimiento de las actividades que el Banco desarrolla;
 - e) Los rendimientos que devenguen los Títulos de Tesorería emitidos por el Gobierno para sustituir la deuda pública interna de la Nación con el Banco de la República. Para tal efecto el servicio de dichos títulos será atendido oportunamente con recursos del Presupuesto Nacional y no contarán con la garantía del Banco de la República, y
 - f) Los demás propios de su existencia como persona jurídica.
2. El Banco de la República deberá identificar financiera y contablemente, los ingresos y egresos que correspondan a sus principales actividades, mediante sistemas apropiados tales como el establecimiento de centros de costos o su separación por áreas de responsabilidad. A este propósito se considerarán como principales actividades las siguientes:
- a) Operación monetaria;
 - b) Operación crediticia;
 - c) Operación cambiaria;
 - d) Operación de compra y venta de metales preciosos;
 - e) Actividad cultural;
 - f) Actividad industrial; y
 - g) Actividad bancaria.

Al finalizar cada ejercicio económico, el Gerente General deberá presentar a la Junta Directiva los estados financieros del Banco. Los estados financieros aprobados por la Junta Directiva y autorizados por la Superintendencia Financiera de Colombia, conjuntamente con un informe sobre los ingresos, costos, gastos y resultados neto de cada una de las actividades antes indicadas, un anexo en el que se consolide el efecto neto de los servicios al Gobierno Nacional con el propósito de evitar que estos generen pérdidas, y un anexo en el que se informe sobre el resultado del manejo de las reservas internacionales, deberán publicarse en el sitio web del Banco dentro del mes siguiente a la fecha de dicha aprobación. Dentro de este mismo término, el Banco publicará en un diario de amplia circulación nacional el estado de situación financiera y el estado de resultado integral aprobados por la Junta

Directiva y autorizados por la Superintendencia Financiera de Colombia, así como un aviso indicando que los demás informes se encuentran a disposición del público en su sitio web.

El Decreto 1739 de 2017 reformó el numeral 2 respecto a la publicación de los estados de resultados. La Junta Directiva justificó la modificación en los siguientes términos (Modificación Estatutos Banco de la República, 31 de agosto de 2017):

[...] se propone adaptar la publicación de los estados financieros del BR [Banco de la República] al marco contable establecido por la Contaduría General de la Nación basado en las NIIF y a los medios electrónicos de publicidad de la información reconocidos por la Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones” y por la normatividad aplicable a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Para el efecto, se modificaría el numeral 2 del artículo 62 de los Estatutos para señalar que los estados financieros aprobados por la Junta Directiva y autorizados por la Superintendencia Financiera de Colombia, conjuntamente con un informe sobre los ingresos, costos, gastos y resultados neto de cada una de las actividades del BR, un anexo en el que se consolide el efecto neto de los servicios al Gobierno Nacional con el propósito de evitar que éstos generen pérdidas, y un anexo en el que se informe sobre el resultado del manejo de las reservas internacionales; deberán publicarse en el sitio Web del BR dentro del mes siguiente a la fecha de dicha aprobación. Dentro de este mismo término, el BR publicará en un diario de amplia circulación nacional el estado de situación financiera y el estado de resultado integral aprobados por la Junta Directiva y autorizados por la Superintendencia Financiera de Colombia, así como un aviso indicando que los demás informes se encuentran a disposición del público en su sitio Web.

3. No podrá efectuarse gasto alguno cuyos recursos no se encuentren incorporados en el presupuesto que periódicamente deberá aprobar la Junta Directiva, a iniciativa del Gerente General.

Una vez aprobado el presupuesto, este se constituirá en el instrumento de manejo administrativo del gasto que ejecutará el Banco de la República para el período correspondiente.

El Gerente General deberá aprobar los ajustes que hubiere necesidad de hacer para los diferentes rubros que conforman un centro de costos, dentro de las cuantías globales aprobadas por la Junta Directiva.

La Junta Directiva aprobará los ajustes y traslados que hubiere necesidad de hacer dentro de las cuantías globales aprobadas para los diferentes centros de costos.

La Junta Directiva aprobará anualmente un marco de gasto (funcionamiento e inversión) de mediano plazo con vigencia para los siguientes cinco (5) años. Así mismo, cada cuatro (4) años aprobará un plan estratégico con vigencia para los siguientes cuatro (4) años, el cual se revisará anualmente.

La aprobación del presupuesto anual, del marco de gasto (funcionamiento e inversión) de mediano plazo y del plan estratégico, requerirá del voto favorable de cinco (5) miembros de la Junta Directiva.

El Decreto 1739 de 2017 modificó el numeral 3; reforma estatutaria que se justificó de la siguiente manera (Modificación Estatutos Banco de la República, 31 de agosto de 2017):

De acuerdo con la evidencia presentada por buena parte de los BCs [bancos centrales], se propone que la razonabilidad de los gastos de funcionamiento e inversión del BR sea discutida por la Junta Directiva en el marco del proceso presupuestal, eliminando las restricciones que hoy aplican sobre el saldo de los Anm (activos no monetarios). Dicho proceso estaría conformado por el plan estratégico, el marco de gasto (funcionamiento e inversión) de mediano plazo y el presupuesto de la vigencia respectiva.

De adoptarse esta propuesta, el proceso presupuestal antes descrito se constituiría en el instrumento para el manejo de los recursos públicos asignados al BR, dentro del marco de coordinación con la política económica general. Dada la importancia de este proceso, sería deseable que estas decisiones estratégicas y presupuestales cuenten con un amplio apoyo dentro de la Junta Directiva, por lo que se propone que sean aprobadas por una mayoría calificada, requiriendo un consenso más amplio que el de las decisiones usuales de la Junta Directiva.

Así mismo, se debe establecer un cronograma para la elaboración, aprobación e implementación del plan estratégico que guarde relación con el período del Gerente General y de los miembros de la Junta Directiva. Sobre este aspecto, se considera conveniente que la Junta Directiva elabore (en conjunto con la administración del BR) y apruebe el plan estratégico en el año de su renovación parcial y en el cual se inicia el período del Gerente General. Este plan estratégico estaría vigente para los siguientes cuatro años posteriores al año de su aprobación. Para implementar esta política, se requerirá un período de transición para que el plan estratégico que se apruebe en el año 2017 tenga vigencia desde el momento de su aprobación hasta el 31 de diciembre del año 2021.

De adoptarse esta propuesta, esto implicaría:

1. Derogar la regla de activos no monetarios contenida en los Estatutos (numeral 6 del artículo 62).

2. Modificar el numeral 3 del artículo 62 de los Estatutos para que la Junta Directiva apruebe, dentro del proceso presupuestal de mediano plazo, los siguientes elementos básicos:
 - (i) un plan estratégico que se elaborará y aprobará en el año en que se presente la renovación parcial de la Junta Directiva y se inicie el período del Gerente General. Este plan estará vigente por los siguientes cuatro años y se revisará anualmente;
 - (ii) un marco de gasto (funcionamiento e inversión) de mediano plazo con vigencia para los siguientes cinco años, que se aprobará anualmente;
 - (iii) un presupuesto anual para la vigencia siguiente, que seguiría estableciendo el límite para la adquisición de Anm.
3. Establecer en el mismo numeral 3 del artículo 62 de los Estatutos del BR, que la aprobación de los distintos elementos del proceso presupuestal y de planeación estratégica deben contar con cinco (5) votos a favor para ser aprobados por la Junta Directiva.
4. Las reservas internacionales deberán contabilizarse a la tasa de mercado. El ajuste de cambio de las reservas internacionales ocasionado por las fluctuaciones de la tasa de cambio del peso con respecto a las monedas en que se encuentren representadas deberá contabilizarse como superávit. El ajuste de cambio desfavorable se aplicará a ese superávit. Las variaciones de las reservas internacionales generadas por cambios en los precios de las inversiones constituirán ingresos y egresos del Banco.

Las variaciones en el valor de los demás activos y pasivos en moneda extranjera generadas por cambios en los precios o por las fluctuaciones de la tasa de cambio del peso con respecto a las monedas en que se encuentren representadas dichas cuentas, constituirán ingresos y egresos del Banco.

El Decreto 2386 de 2015 modificó el numeral 4 de este artículo, a continuación se indica la justificación dada por la Junta al cambio estatutario (NIIF: tratamiento contable de las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales, 30 de octubre de 2015):

Las NIIF establecen que las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales se deben reconocer en el P&G. En el caso del Banco de la República, el modelo contable referente son las NIIF en aquellos aspectos que no resulten contrarios a su régimen especial. Sobre el particular, la Ley 31 de 1992 establece que “Los cambios en el valor de las reservas internacionales no afectarán los ingresos o egresos del Banco”. Por lo tanto, el Banco no puede adoptar el tratamiento contable que señalan las NIIF para las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales.

Las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales en el BR, a diferencia de otros bancos centrales, han tenido un tratamiento contable asimétrico desde la entrada en vigencia de la Ley 31 de 1992. Estas fueron reglamentadas en los Estatutos del Banco que establecieron que las fluctuaciones peso/dólar (ajuste de cambio) de las reservas se contabilizan directamente en el patrimonio evitando, así, que se monetice y transfiera el ajuste de cambio de las reservas internacionales ocasionado por la devaluación del peso. No ocurre lo mismo con las fluctuaciones dólar/divisa de las reservas internacionales (diferencial cambiario), las cuales se registran como un ingreso o egreso del Banco.

Los bancos centrales analizados aplican diferentes metodologías para reflejar en sus estados financieros los resultados por fluctuaciones cambiarias. La mayoría coincide en no distribuir estos resultados o en transferirlos solamente en la porción realizada. Adicionalmente, tal como se mencionó, no se evidenció un tratamiento contable asimétrico entre lo que conocemos como ajuste de cambio y diferencial cambiario, como en el caso del Banco de la República. Los bancos centrales cuantifican las fluctuaciones cambiarias bajo una sola relación: moneda local/divisa, sin hacer paso por el dólar americano.

Los Estatutos del Banco se podrían modificar para que tanto el ajuste de cambio como el diferencial cambiario de las reservas internacionales se registren directamente en el patrimonio. De esta manera se eliminaría la asimetría mencionada y se obtendría una unidad de criterio en el tratamiento contable de las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales. Esta disposición estaría acorde con lo dispuesto en el artículo 27, numeral 4 de la Ley 31 de 1992 que establece que “Los cambios en el valor de las reservas internacionales no afectarán los ingresos o egresos del Banco” y con las prácticas contables de otros bancos centrales, en donde no se observa esta asimetría.

De acogerse esta disposición, se requeriría modificar los Estatutos del Banco en los siguientes términos: i) unificar el tratamiento contable de las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales en el numeral 4 del artículo 62, ii) derogar el numeral 3 del artículo 61 de los Estatutos mediante el cual fue creada la Reserva para Fluctuaciones de Monedas, la cual no existiría bajo el nuevo esquema contable, y iii) modificar el párrafo del artículo 61 de los Estatutos para definir el destino del saldo actual de la Reserva para Fluctuaciones de Monedas (\$704.518 millones), que por consistencia debería incorporarse al patrimonio del Banco.

Adicionalmente sería necesario tramitar con la Contaduría General de la Nación la modificación de la Resolución 743 de 2013 que incorpora al régimen de Contabilidad Pública el marco normativo aplicable al Banco de la República. Esto para precisar el tratamiento contable de las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales según lo dispuesto en el numeral 4., artículo 62 de los Estatutos, una vez los Estatutos sean modificados.

Por último, de acuerdo con el nuevo marco contable del Banco basado en NIIF, esta modificación se enmarcaría como un cambio que pretende que los estados

financieros suministren información más fiable y relevante sobre los efectos de las transacciones.

5. El Banco no estará sujeto a las disposiciones que se dicten en materia de reajuste al costo histórico.
6. Los activos no monetarios del Banco no podrán exceder de la suma del patrimonio, incluido el superávit por la liquidación de la Cuenta Especial de Cambios, deduciendo el superávit por ajuste de cambio y los pasivos no monetarios.

Este numeral fue derogado por el Decreto 1739 de 2017 como consecuencia de la modificación introducida al numeral 2 del artículo 62 ya comentado.

Parágrafo 1.º. Para efectos de lo previsto en este artículo, la utilidad a transferir o la pérdida que resulte a cargo del Gobierno, se define como el resultado de restar de los ingresos tanto los egresos, incluyendo la depreciación, como los egresos destinados a atender el funcionamiento e inversión del Banco para el cumplimiento de sus funciones de carácter cultural y científico.

Parágrafo 2.º. El Banco de la República buscará adoptar principios y estándares contables internacionalmente aceptables siempre y cuando estos no riñan con lo establecido por la Ley, en especial la Ley 31 de 1992, ni con las regulaciones contables que expida la Superintendencia Bancaria.

Parágrafo 3.º. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 74 del presente decreto, el Banco de la República podrá contratar auditores externos de reconocido prestigio internacional para que revisen sus estados financieros.

Los párrafos 2 y 3 fueron adicionados al artículo 62 por el Decreto 1458 de 2004 como resultado de recomendaciones formuladas por el Fondo Monetario Internacional y siguiendo las mejores prácticas internacionales (Memorando JDS-155 de 18 de marzo de 2004). Las modificaciones autorizaron al Banco para adoptar normas contables internacionales antes de que estos fueran de obligatorio cumplimiento y para contratar auditores externos para revisar sus estados financieros, sin perjuicio de las funciones del Auditor General.

Artículo 63. Utilidades, pérdidas y transferencia a cargo del Gobierno Nacional. El remanente de las utilidades del Banco de la República, una vez apropiadas las reservas en la forma prevista en los artículos anteriores, será de la Nación. Las pérdidas del ejercicio serán cubiertas por el Presupuesto General de Nación, siempre y cuando no alcancen a ser cubiertas con la Reserva de Estabilización Monetaria y Cambiaria.

Las utilidades del Banco de la República no podrán distribuirse o trasladarse a la Nación si no se han enjugado totalmente las pérdidas de ejercicios anteriores.

En todo caso, anualmente se proyectará el resultado neto de la operación del Banco de la República y éste deberá incorporarse en la ley anual del Presupuesto. Para este efecto, las utilidades que se proyecte recibir del Banco de la República se incorporarán al Presupuesto de Rentas; así mismo, se harán las apropiaciones necesarias en caso de que se prevea déficit en el Banco de la República y hasta concurrencia del mismo y de las pérdidas acumuladas de ejercicios anteriores.

El pago de utilidades o de pérdidas, según corresponda, deberán efectuarse en efectivo dentro del primer trimestre de cada año, de conformidad con lo previsto en el literal e) del artículo 27 de la Ley 31 de 1992.

TÍTULO VI

Régimen de los actos y contratos

Artículo 64. De las decisiones de la Junta Directiva. Las decisiones de la Junta Directiva se adoptarán mediante actos de carácter general o particular según la índole de la función pública que se esté ejerciendo. Dichos actos deberán ser firmados por el Presidente y el Secretario de la Junta y se comunicarán y notificarán de acuerdo con la naturaleza de la decisión que contengan. Las demás decisiones se regirán por las normas del derecho privado.

CAPÍTULO I

Contratación con entidades públicas y procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos

Artículo 65. Procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos. El Banco de la República se sujetará a las siguientes reglas en los procedimientos relativos a aquellos actos que sean administrativos:

- a) Los actos de carácter general deberán publicarse en el Boletín que la Junta Directiva autorice para este objeto;
- b) Los actos de carácter particular serán motivados, de ejecución inmediata, deberán notificarse en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo y los recursos se concederán en el efecto devolutivo.

Artículo 66. Régimen contractual con entidades públicas. Los contratos que celebre el Banco con cualquier entidad pública tienen el carácter de interadministrativos y sólo requerirán para su validez la firma de las partes y el registro presupuestal a cargo de la entidad contratista.

Artículo 67. Contratos con terceros. Los contratos que el Banco de la República suscriba con terceros, en nombre y por cuenta propios, y aquellos que acuerde con el fin de desarrollar o cumplir otros contratos celebrados con entidades públicas, se ceñirán al régimen de contratación propio del Banco o, en los casos no previstos por éste, a las normas comunes del derecho privado.

CAPÍTULO II

Operaciones y régimen contractual ordinario

Artículo 68. Régimen contractual. Las operaciones de crédito, descuento y redescuento deberán documentarse en títulos valores y en su caso, contarán siempre con la responsabilidad de la institución descontada o redescontada. Para tal efecto el endoso en propiedad al Banco de la República de los títulos descontados o redescontados, no extingue las obligaciones a cargo del establecimiento de crédito.

El Banco no podrá autorizar descubiertos en ninguna forma ni conceder créditos rotatorios ni de cuantía indeterminada.

Además de lo dispuesto en este artículo, los contratos de descuento y de redescuento que se celebren con el Banco de la República se regirán por las normas que expida la Junta Directiva y en lo no previsto por ellas, por el Código de Comercio.

Los demás contratos que celebre el Banco de la República de cualquier índole, diferentes a los previstos en estos Estatutos se someterán al derecho privado.

El Banco podrá en la ejecución de los contratos internacionales que celebre y cuyo objeto principal haga relación con negocios u operaciones de carácter económico o financiero, someterse al derecho o tribunales extranjeros, señalar su domicilio o designar mandatarios en el exterior.

Artículo 69. Naturaleza de los títulos del Banco de la República. Los títulos que por disposición de la Junta Directiva del Banco emita con el objeto de regular el mercado monetario o cambiario, tienen el carácter de títulos valores y se consideran inscritos tanto en la Superintendencia Nacional de Valores como en las Bolsas de Valores y las ofertas públicas correspondientes no requerirán autorización de ninguna otra autoridad.

Tales títulos se regirán por las disposiciones generales que dicte la Junta Directiva y en los casos no previstos por ellas, por las contenidas en el Código de Comercio.

TÍTULO VII

Inspección, vigilancia y control

CAPÍTULO I

Inspección y vigilancia

Artículo 70. Inspección y vigilancia. La inspección y vigilancia sobre el Banco de la República, atribuidas al Presidente de la República por la Constitución Política, serán ejercidas por el Superintendente Bancario, de conformidad con el Decreto 239 de 1993.

CAPÍTULO II

Control del Banco

Artículo 71. Control. La función de control sobre el Banco de la República atribuida por la Constitución Política al Presidente de la República, será ejercida por el Auditor.

Artículo 72. Calidades para ser auditor. Para desempeñar el cargo de Auditor ante el Banco de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, tener más de treinta (30) años de edad, ser contador público y tener título universitario o de especialización en ciencias económicas o administrativas, acreditar experiencia como profesor universitario en ciencias contables o la práctica profesional en el sector financiero por un tiempo no menor de cinco (5) años y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

Parágrafo. No podrá nombrarse en el cargo de Auditor ante el Banco de la República quien sea o haya sido empleado de la administración de la entidad o miembro de la Junta Directiva del mismo Banco el año inmediatamente anterior al nombramiento. Tampoco podrá nombrarse a personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los miembros de la Junta Directiva. Así mismo, al Auditor se le aplicarán las demás inhabilidades e incompatibilidades previstas para los miembros de la Junta Directiva del Banco.

Artículo 73. Nombramiento. El Auditor será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

La remuneración del Auditor será establecida por la Junta Directiva, la cual no podrá ser superior a la percibida por los miembros de dedicación exclusiva de dicha Junta.

En caso de ausencias temporales del Auditor, éste designará su reemplazo de entre algunos de los funcionarios de la Auditoría, previa autorización del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 74. Funciones del auditor. El Auditor ante el Banco de la República tendrá las siguientes funciones:

- a) Certificar los estados financieros del Banco;
- b) Ejercer el control de gestión y de resultados de la entidad;
- c) Cerciorarse de que las operaciones del Banco se ajustan a las prescripciones legales, estatutarias y a las decisiones correspondientes de la Junta Directiva y del Consejo de Administración, la Gerencia General y los reglamentos del Banco;
- d) Velar porque se lleven regularmente y de acuerdo con la ley, la contabilidad del Banco y las Actas de la Junta Directiva y del Consejo de Administración, y porque se conserven debidamente la correspondencia y comprobantes de los movimientos de las cuentas del Banco;
- e) Presentar al Presidente de la República y a la Junta Directiva un informe anual sobre la labor adelantada y el programa general de actividades para el año siguiente;
- f) Procurar que se tomen oportunamente las medidas de conservación y seguridad de los bienes de la entidad y de los que ella tenga en custodia o a cualquier otro título;
- g) Aplicar, en sus intervenciones de control y comprobación, las normas de auditoría generalmente aceptadas y velar por el cumplimiento de las normas y principios contables;
- h) Cumplir con las demás funciones y responsabilidades que señale el Código de Comercio para el Revisor Fiscal;
- i) Ejercer las funciones de Revisor Fiscal de la Caja de Previsión Social del Banco;
- j) Cumplir con las demás obligaciones que, de acuerdo con la naturaleza de la entidad, le corresponda según la Ley 31 de 1992 y estos Estatutos;
- k) Realizar la auditoria (sic) del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, administrado por el Banco de la República con base en lo establecido por la Ley 209 de 1995.

El literal k) fue adicionado por el Decreto 1237 de 1997.

TÍTULO VIII

Disposiciones generales

Artículo 75. Reserva de documentos. Los documentos en los cuales consten las actuaciones y decisiones de carácter general que con base en aquéllas haya adoptado la Junta Directiva en su condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, no están sujetos a reserva alguna.

Los demás documentos del Banco gozan de la reserva prevista en el artículo 15 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, los documentos de trabajo que hayan servido de sustento para decisiones adoptadas por la Junta Directiva en su carácter de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, serán de acceso público a menos que por razones de interés general para la economía nacional, a juicio de la Junta, deban mantenerse bajo reserva que en ningún caso podrá exceder de tres (3) años contados a partir de su elaboración.

Artículo 76. Conservación de documentos. El Banco estará obligado a conservar, durante el plazo mínimo de seis (6) años, sus libros, formularios y demás documentos contables así como la correspondencia que reciba o dirija. Dentro de dicho término podrá destruirlos luego de haberlos microfilmado o cuando por cualquier otro medio técnico adecuado se garantice su reproducción exacta, excepto cuando se trate de documentos públicos en los cuales consten sus decisiones, reglamentos y actuaciones como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y los contratos que celebre con entidades de derecho público, nacionales o internacionales.

El plazo se contará desde la fecha del último asiento hecho con base en ellos o desde la fecha en que se haya extendido, según corresponda.

La conservación de los demás documentos no incluidos en los incisos anteriores será reglamentada por el Banco.

Los documentos públicos podrán ser remitidos al Archivo General de la Nación.

Artículo 77. Sistema de seguridad del Banco de la República. Por la especial naturaleza y cuidado de las funciones que tiene que cumplir de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política, por la Ley 31 de 1992 y por otras disposiciones especiales, el Banco de la República contará con un sistema de seguridad propio, cuya organización tendrá como objetivo principal la protección integral de sus dependencias y valores y recibirá el apoyo que requiera de las fuerzas militares y de policía y de las autoridades en general.

Su personal no estará sujeto al régimen de las empresas de vigilancia privada o asimiladas y sus uniformes, distintivos, armamento y demás elementos de dotación serán también exclusivos, debiendo registrarlos en el Ministerio de Defensa Nacional.

El Banco coordinará con el Ministerio de Comunicaciones el uso de las frecuencias requeridas y con el Ministerio de Defensa Nacional la ubicación en sus instalaciones de los equipos repetidores del Banco, que así mismo podrán contratarse con empresas públicas o privadas de telecomunicaciones.

Artículo 78. Funciones de seguridad. El sistema de seguridad continuará organizado dentro de la estructura administrativa del Banco a cargo de un Subgerente y estará dotado de vehículos especiales y de mecanismos de seguridad y de comunicación propios o facilitados por las Fuerzas Militares y de Policía, o contratados.

El sistema de seguridad tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. La vigilancia, para el control de accesos y alrededores de los edificios del Banco, las escoltas, el cubrimiento perceptivo directo, el apoyo inmediato y la observación de los sistemas mecánicos, auditivos, visuales y electrónicos de seguridad.
2. El diseño, mantenimiento, operación y supervisión de los sistemas mecánicos, auditivos, visuales y electrónicos de seguridad.
3. El transporte de valores y, por extensión, el transporte operativo.
4. Las investigaciones especiales y la atención de los procesos penales y de los que adelanten los organismos estatales de supervisión y control, que se deriven de aquéllos o puedan presentar incidencia penal, en los cuales el Banco tenga interés.
5. La coordinación con organismos nacionales e internacionales de prevención e investigación penal en actividades de interés para el Banco, como la lucha contra la falsificación de moneda.
6. Las demás que disponga la Junta Directiva del Banco.

Artículo 79. Investigaciones especiales. El Banco de la República podrá coadyuvar preliminarmente al esclarecimiento de hechos ilícitos que afecten a la entidad o perturben el cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y estatutarias. Cuando a ello hubiere lugar, las pruebas que allegue serán remitidas a la Fiscalía General de la Nación o a otra autoridad judicial o

administrativa, según corresponda, para que se admitan y aprecien probatoriamente en los procesos en donde sean conducentes.

Artículo 80. Régimen impositivo y otros derechos. El Banco estará exento de los impuestos de timbre y sobre la renta y complementarios.

Las obligaciones a su favor gozarán del derecho previsto en el inciso sexto, numeral 10 del artículo 300 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

ARTÍCULO 2.º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación. Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D. C. a 14 de diciembre de 1993.

COMENTARIOS FINALES

De la revisión del marco legal del Banco de la República se deben destacar algunos elementos sobre su naturaleza especial y única.

El primero es la fortaleza que ha demostrado frente a las múltiples demandas interpuestas ante la Corte Constitucional y que, en su gran mayoría, han sido resueltas confirmando la constitucionalidad de la Ley 31 de 1992. La posición reiterada de la Corte ha sido la de respaldar la autonomía del Banco de la República como uno de los logros más importantes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. En el proceso de transición institucional que siguió a la expedición de la Ley 31, los fallos de la Corte sentaron una jurisprudencia reiterada y consistente sobre el alcance del objetivo estatal de preservar la capacidad adquisitiva de la moneda, las funciones asignadas a la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y su funcionamiento como banco central independiente. Esta jurisprudencia se ha fortalecido a lo largo de los años y ha permitido un mejor entendimiento del Banco de la República y su Junta Directiva.

Un segundo elemento es que tanto la ley como los Estatutos han permitido que la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia haya podido ejercer sus funciones con flexibilidad frente a distintas coyunturas, sin necesidad de acudir a reformas para adecuar su marco legal. Es así como la Junta ha podido enfrentar situaciones diversas y complejas, como la crisis de fin de siglo, la crisis financiera global o la derivada de la pandemia del Covid-19, adaptando sus instrumentos a las respuestas de política que consideró convenientes.

Un buen ejemplo de lo anterior es la batería de medidas tomadas en 2020, cuando la Junta, usando la caja de herramientas prevista en la ley para la labor del Banco de la República, tomó una serie de medidas extraordinarias dirigidas a proveer amplia liquidez para facilitar el normal funcionamiento del sistema de pagos y para apoyar la oferta de crédito de las entidades financieras. Para ese propósito el Banco de la República: 1) estableció cupos de operaciones repo por cuantías sin precedente; 2) extendió los plazos de sus operaciones repo para dar tranquilidad al fondeo de las instituciones financieras; 3) incorporó como colaterales habilitados para hacer operaciones repo a títulos diferentes a los que tradicionalmente aceptaba, admitiendo en ese portafolio títulos de deuda privada; 4) reglamentó una línea extraordinaria de repo que usa como garantía la cartera; 5) incorporó a la gran mayoría de instituciones financieras como contrapartes del banco central para que, ante eventuales necesidades

de liquidez, pudieran acudir a los recursos del Banco de la República, y 6) redujo el encaje bancario para dar una mayor liquidez permanente al sector financiero.

Frente al impacto de la pandemia, la Junta también tomó medidas dirigidas a estabilizar los mercados financieros de deuda pública y privada. Ante la poca liquidez de dichos mercados, el Banco de la República optó por intervenir directamente y comprar montos importantes de títulos de tesorería (TES) y certificados de depósito a término (CDT). Estas decisiones lograron estabilizar los mercados financieros y, sobre todo, dieron una señal clara de la disposición del Banco de la República de otorgar la liquidez necesaria para su normal funcionamiento.

En la misma coyuntura se establecieron mecanismos para dar liquidez en moneda extranjera mediante subastas de compra de divisas a futuro (NDF) y de oferta de *swaps* para facilitar el cubrimiento de obligaciones en moneda extranjera. A todo lo anterior se sumó la reducción continua de la tasa de política del Banco como una forma no solo de mantener una política monetaria expansiva, sino también de proveer recursos para la recuperación de la economía y aliviar la carga financiera de los deudores.

Todas estas medidas de carácter extraordinario y precautorio facilitaron, en una coyuntura de alta incertidumbre, que los mercados fueran estabilizándose a medida que mayor información sobre el impacto y la duración de la pandemia fue haciéndose disponible, usando (no sobra repetirlo) el marco legal vigente y la experiencia recogida a lo largo de los años.

Otro buen ejemplo es la flexibilidad de la Ley 9 de 1991 que, dada su naturaleza de ley general, ha permitido a la autoridad cambiaria tomar medidas de distinta índole, como la imposición de controles a los flujos de capitales en ciertas coyunturas y de medidas macroprudenciales dirigidas a precaver descalces cambiarios. La Ley 9 ha permitido también adoptar la flexibilidad del tipo de cambio que impera en Colombia desde hace varios años, la cual facilita el esquema de inflación objetivo, así como un proceso continuo de reducción de exigencias y restricciones al mercado cambiario.

Es muy importante, pensando en el futuro, la participación activa del Banco en los procesos legislativos, y cuando sea necesario ante las cortes, para mantener el esquema institucional adoptado por la Constitución y la ley. La experiencia muestra que con frecuencia aparecen iniciativas que atentan contra el régimen legal propio del Banco, tratando de asimilar el funcionamiento de la entidad como si fuera un órgano del ejecutivo.

Finalmente, hay temas que se quedaron por fuera de la Ley 31, como la regulación del sistema de pagos, debido a que a principios de los noventa no se había identificado su importancia para la operación del banco central. En buena hora, y en estrecha coordinación con el Gobierno, se ha propuesto al Congreso una reforma para que sea la Junta Directiva del Banco de la República el órgano que regule de manera única e integral los sistemas de pago.

REFERENCIAS

- Aguirre, E.; Junguito, R.; Miller, G. (1997). *La banca central en América Latina, aspectos económicos y jurídicos*, Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores y Banco de la República.
- Alesina, A.; Carrasquilla, A.; Steiner, R. (2002). “El banco central en Colombia”, en A. Alesina (ed.). *Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá, Colombia: Alfaomega y Fedesarrollo.
- Banco de la República (1999). “La autonomía del Banco de la República”, Nota Editorial, *Revista del Banco de la República*, vol. 72, núm. 862, agosto.
- Banco de la República (2006). “El Banco de la República y su función de prestamista de última instancia”, Nota Editorial, *Revista del Banco de la República*, vol. 79, núm. 939, enero.
- Banco de la República (2017). *Modificación Estatutos Banco de la República*, 31 de agosto.
- Banco de la República (2015). *NIIF: tratamiento contable de las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales*, 30 de octubre.
- Banco de la República (2004). *Memorando JDS-155* del 18 de marzo.
- Boada, A.; Gómez, C.; Ocampo, M. (2017). “Autonomía del Banco de la República en la Constitución de 1991 y en la Ley 31 de 1992”, en J. D. Uribe Escobar (ed.), *Historia del Banco de la República, 1923-2015*, Bogotá: Banco de la República.
- Charry, J. (1999). “La moción de censura en la Constitución de 1991. Su extensión a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República”, en *Revista del Banco de la República*, vol. 72, núm. 860, junio.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil

- Concepto de noviembre de 1993.
- Concepto del 9 de febrero de 2016. Radicación interna: 2281. Número único: 11001-03-06-000-2016-00020-00.
- Concepto de junio de 2017. Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00028-00(2330).
- Consejo de Estado, Sección Cuarta, 21 de mayo de 1999

Corte Constitucional de Colombia

- sentencia C-485 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- sentencia C-529 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- sentencia C-546 de 1993, M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- sentencia C-021 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- sentencia C-050 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.
- sentencia C-070 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.
- sentencia C-489 de 1994, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- sentencia C-521 de 1994, M. P. Jorge Arango Mejía.
- sentencia C-560 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- sentencia C-341 de 1996, M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- sentencia C-489 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- sentencia C-615 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- sentencia C-383 de 1999, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
- sentencia C-481 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- sentencia C-208 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- sentencia C-566 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- sentencia C-955 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- sentencia C-1506 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- sentencia C-827 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- sentencia C-1256 de 2001, M. P. Rodrigo Uprimmy.
- sentencia C-354 de 2006, M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- sentencia C-680 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Suprema de Justicia

- Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, 2 de septiembre de 2008.
- Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, 29 de mayo de 2019.

Hernández G. (1997). “El Banco de la República como banco central independiente”, en E. Aguirre, R. Junguito, G. Miller (eds.), *La banca central en América Latina, aspectos económicos y jurídicos*, Bogotá, Colombia: Tercer Mundo editores y Banco de la República.

Hernández, G. (2017a). “La jurisprudencia de la Corte Constitucional y la autonomía del Banco de la República”, en J. D. Uribe Escobar (ed.), *Historia del Banco de la República, 1923-2015*, Bogotá: Banco de la República.

Hernández, G. (2017b). *Regulación de cambios internacionales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Hernández, G. (2018). “Contexto histórico y estabilidad financiera de Colombia en la última década”, *Regulación y gestión de riesgos financieros: una visión comparada*, Bogotá, Asobancaria.
- Hernández, G. (2020). “Evolución y efectos de la regulación del crédito de vivienda en Colombia”, *Pasado, presente y futuro de la financiación de vivienda en Colombia*, Asobancaria.
- Hombres, R.; Melo, J. E. (2017). “El debate sobre la banca central en la constituyente de 1991”, en J. D. Uribe Escobar (ed.), *Historia del Banco de la República, 1923-2015*, Bogotá: Banco de la República.
- Ossa, C.; Molina, I. (1999). “El Banco de la República-Constancia presentada por Carlos Ossa e Ignacio Molina”, *Gaceta Constitucional*, núm. 144.
- Stella, P.; Lonnberg, A. (2008). “Issues in Central Bank Finance and Independence”, IMF Working Paper, núm. WP/08/37, Fondo Monetario Internacional, febrero.
- Steiner, R. (1995). *La autonomía del Banco de la República*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Superintendencia Financiera de Colombia (2017). *Estudio técnico de la metodología de certificación de la tasa de interés bancario corriente (TIBC)*, agosto.
- Urrutia, M. (2017). “La cultura en el Banco de la República”, en J. D. Uribe Escobar (ed.), *Historia del Banco de la República, 1923-2015*, Bogotá: Banco de la República.
- Villamil, G. (comp.) (1997). *Ley y jurisdicción extranjera en contratos de empréstito externo*, Banco de la República.

Marco legal del Banco de la República
se terminó de imprimir en Bogotá,
en diciembre de 2020, en La Imprenta Editores S. A.



La década de los noventa se caracterizó por reformas introducidas a los bancos centrales con el fin de fortalecerlos institucionalmente y dotarlos de autonomía en el manejo de la política monetaria. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consagró al Banco de la República como un banco central independiente y a su Junta Directiva como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

Este libro aborda el desarrollo legal del Banco de la República, destaca la flexibilidad de su marco normativo que le ha permitido enfrentar coyunturas diversas sin necesidad de acudir a reformas para adecuarlo y de la jurisprudencia que de manera reiterada y consistente ha consolidado su autonomía.

Con comentarios y jurisprudencia relevante se presentan las distintas funciones a cargo del Banco de la República con el propósito de facilitar el estudio y análisis del marco institucional y de las decisiones de las autoridades económicas.



ISBN: 978-958-664-424-2



9 789586 644242