

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.