

Autonomía del Banco de la República

*Isabel Cristina Zapata Gil**
*Luz Ángela Osorio Mira**
*Myriam de Jesús Morales González**

Resumen. Colombia a través de la historia, ha venido acogiendo diferentes políticas monetarias, a partir de la reforma constitucional de 1991, dentro de un proceso económico de monetarización, adoptó el proceso de Banca central autónoma, y creó el Banco de la República, que asumió las funciones delegadas; el poder adquisitivo de la moneda, capacidad de controlar la inflación, y la emisión del papel moneda, entre otros. Generando un cambio en su organización y otorgándole autonomía administrativa, técnica y financiera, con un régimen especial de carácter público, en efecto, el Banco no se ubica por fuera del Estado, puesto que su máxima autoridad es el Gobierno.

Palabras clave: agente fiscal del Gobierno, autonomía administrativa, financiera y técnica; autoridad cambiaria y crediticia, banquero de los establecimientos de crédito, emisión y regulación de la moneda, Inflación, reservas internacionales.

Abstract. Colombia across the history, received different monetary policies, from the constitutional reform of 1991, inside an economic process of monetary, adopted the process of Central autonomous Banking, and The Bank created Republic, which assumed the representative functions; the purchasing power of the currency, aptitude to control the inflation, and the emission of the paper coins, between others. Generating a change to his organization and granting him administrative, technical and financial autonomy, with a special regime of public character, in effect, the Bank is not located externally of the State, since his maximum authority is the Government

Keywords: Government's fiscal agent, administrative, financial and technical exchange authority and credit, banker of Credit, Issuing and regulating the currency, inflation, international reserves,.

1. Introducción

En el transcurso de la historia de Colombia se generaron grandes transformaciones en el sistema económico, financiero y monetario, estos cambios fueron influenciados por los financiamientos de las guerras internas y externas, generando un detrimento en la economía nacional; se originó la necesidad de acoger nuevas teorías monetarias, las cuales se vieron inspiradas en la revolución que en el entorno mundial ha venido suscitándose,

con la tecnología, el acortamiento de distancias y en el espacio, la mayor competencia debido a la globalización de los mercados, capaces de controlar la inflación y otorgarle así un papel protagónico a los bancos centrales de cada Estado.

Es así como, desde finales de la década de los años ochenta, Colombia enfrentó un cambio institucional, se fue trabajando con el proceso de internacionalización y modernización de la economía y, finalmente,

* Abogadas Institución Universitaria de Envigado. Correos: isatoto@latinmail.com; gangielina@hotmail.com; mirage2054@hotmail.com

Recibido: marzo 28 de 2011. Aprobado: julio 14 de 2011

se pudo “concretar” como oficial. El Estado colombiano, con la reforma constitucional de 1991, generó un proceso de apertura y modernización económica, con tendencias liberales y neoliberales, que adoptó un proceso de banca central autónoma. Con la promulgación de la Constitución Política emprende el funcionamiento del Banco de la República, caracterizándose por su autonomía administrativa, financiera y técnica, como institución encargada de la economía Estatal.

Se consolidó el funcionamiento del Banco con la Ley 31 de 1992, en el cual se especifican las pautas para el cabal desarrollo de la institución, como nombramiento, calidades, inhabilidades de sus funcionarios, sus funciones, entre otros.

Para la búsqueda de la eficacia y eficiencia, se legitiman significativos instrumentos de intervención, todo ello para la asignación de recursos económicos, que se ajusten al papel económico, político y social frente a la redistribución de recursos que tiene el Estado.

Es claro que, con base en la Constitución Política, al Banco de la República se le otorgó su propia autonomía administrativa, financiera y técnica, supuesto necesario para el adecuado funcionamiento de la Banca Central. Con base en lo anterior es necesario cuestionar, si el Banco tiene autonomía absoluta frente al Gobierno.

Esta investigación contribuye específicamente al proceso de análisis de la importancia que el Banco desarrolla frente a la Nación, su función principal (adquisición de la moneda, inflación y desempleo), asimismo, permite determinar la indiscutible autonomía del Banco de la República, en cuanto a sus funciones y orden jerárquico, como principal ente administrativo del sistema monetario y económico del país.

1. Antecedentes históricos

1.1 La banca la libre y la emisión de la moneda de papel

A mediados del siglo XIX, la economía estuvo sujeta a ciclos en su comercio internacional que se tradujeron en fluctuaciones monetarias y en notorias variaciones en los ingresos del Gobierno, por importaciones de rentas de aduanas dentro de sus ingresos totales; esos ciclos de exportaciones no se daban en el vacío respecto de la organización política y social. Las reformas culminaron con la expedición de la Constitución de 1863, que consagró la total descentralización política y redujo la intervención Estatal a un mínimo.

Más tarde, surgieron al amparo de la ley 35 de 1865, que permitió a los bancos la libertad de emitir billetes, admisibles como dinero en pago de los impuestos y derechos nacionales y, en general, en todos los negocios propios del Gobierno nacional. Los facultó, además, para conceder crédito, recibir del Poder Ejecutivo las sumas que les pertenecieran al Tesoro Nacional y, en contratar con ellos el pago a los acreedores de la Nación.

De esta manera, se emitió en Colombia la moneda fiduciaria o moneda de papel, representativa de moneda metálica. Mediante las leyes de 1851 y 1852, se decretó la emisión y amortización de unos billetes destinados a la deuda de manumisión contraída por el gobierno, hasta ese entonces no pagada.

1.2 El Banco Nacional, el papel moneda y controversia monetaria de fines del siglo XX

En 1880 se inscribe en el contexto de un ciclo exportador y de una insatisfacción política con régimen instaurado por la constitución de Ríonegro de 1863. No cabe duda que con la instauración del curso forzoso

del billete del Banco Nacional y con la reforma bancaria de 1887, se dio un duro golpe a la banca privada.

A pesar de las interesantes controversias políticas y económicas, existe total consenso entre los autores que han analizado el funcionamiento del Banco Nacional, incluidos los más severos críticos de los gobiernos de la regeneración, a cerca de que las emisiones del papel moneda, puestas en circulación en el período comprendido entre 1880 y 1889, fueron moderadas en la mayoría de los años. No obstante, a partir de 1886, con las sucesivas disposiciones, el decreto 229 de 1886 y las Leyes 20 y 71 del mismo año, incrementaron el monto de la emisión.

1.3 Las emisiones clandestinas y liquidación del banco nacional:

A pesar de una situación económica relativamente estable, la Ley 70 de 1894 ordenó la liquidación del Banco Nacional, no puede decirse que esta decisión se gestó por un desborde monetario, por una inflación galopante, por una crisis externa o una depresión economista.

La liquidación del Banco Nacional debía concluir en enero de 1895, sin embargo, el Gobierno prorrogó su existencia hasta enero de 1896 cuando desapareció, siendo sustituido por la llamada sesión liquidadora que era una dependencia del Ministerio del Tesoro. No obstante, estas normas y disposiciones, algunas Leyes de 1898, en forma bastante extraña autorizaron emitir billetes del Banco Nacional cuando ya no existían legalmente, por lo que se conoce de especies monetarias emitidas por esta institución con posterioridad a 1896.

1.4 La crisis y la estabilidad monetaria

Puede afirmarse que desde 1903 los gobiernos de Colombia se propusieron el retiro de

la circulación de los billetes de curso forzoso y el establecimiento de un patrón monetario basado en oro. Pese a que, debido a los apremios fiscales, no se tuvo éxito en el logro de este propósito, el período que va del fin de la Guerra de los Mil Días hasta principios de los años veinte, se caracterizó por un clima de estabilidad en los precios y en el tipo de cambios y por un rápido crecimiento económico.

1.5 Fundación del Banco de la República y organización del sistema bancario

Hacia 1922, si bien el circulante se había expedido por métodos *ad hoc*, la economía del país afrontaba serias dificultades en lo concerniente al buen funcionamiento de la circulación monetaria y el sistema crediticio. La fundación y estructuración del Banco de la República eran fundamentales para normalizar la circulación monetaria, en el momento de su creación, ello no bastaba para remover las carencias del aparato financiero nacional en 1922.

La creación del Banco de la República y la organización de establecimientos bancarios consolidaron un nuevo sistema financiero que empezó por buscar la unificación del numerario nacional y sentó las bases para la rápida expansión del crédito bancario.

1.6 El patrón oro y la prosperidad al debe

Durante el período de auge de los años veinte, el Banco de la República operó, en lo esencial, en concordancia con las reglas establecidas en sus principios fundadores, ya que fue fiel a la libre convertibilidad de sus billetes por oro, mantuvo el tipo de cambio del peso frente al dólar estable en torno a los niveles de paridad, prosiguió una política de crédito al gobierno ajustada a los estatutos originales y, por razones de prudencia,

se abstuvo de extender crédito a los particulares. Esta estrategia fue menos exitosa en contraer el circulante cuando se presentaron las presiones inflacionarias, debido en parte a la precariedad del instrumental con que contaba para ese propósito, dentro de las reglas de patrón oro.

1.7 Crisis mundial y ortodoxia monetaria

Puede decirse que en los tres años transcurridos entre principios de 1929 y finales de 1931 la lucha contra la recesión económica se intentó de acuerdo con los principios y reglas que la ortodoxia instituida por Emerger en 1923. Sin embargo, como esto no fue suficiente para reactivar la economía, se llegó al paulatino abandono de tales principios.

1.8 La política anticíclica

La política expansiva puesta en marcha desde finales de 1931, con el propósito de reactivar a la economía, dio resultado, pues desde 1932 se revirtió el proceso de decrecimiento de la economía y se inició una expansión que elevó el producto nacional a tasas de crecimiento entre 1932 y 1934.

1.9 La política monetaria entre 1935 y 1950

El mantenimiento fijo de tipo nominal de cambio, conjuntamente con la inflación de los años cuarenta, provocó una revolución de la tasa de cambio real, ya que la inflación interna fue mayor al alza de los precios en el mercado internacional. Durante la primera mitad de esa década, dado el exceso de ofertas de divisa, dicho comportamiento puede considerarse normal; pero, cuando se revirtió el proceso de acumulación de las reservas internacionales, a partir de 1945, el tipo de cambio nominal ya no fue sostenible por más tiempo. Esto llevó a que en diciembre de 1948, por medio de la Ley 90, se decre-

tara una devolución nominal, que desde un punto de vista real tuvo escasa significación dada la inflación de los años subsiguientes.

1.10 La reforma de 1951 y las vicisitudes del café

En medio de ese errático y, en cierto sentido, caótico manejo cambiario la política monetaria siguió un curso similar al de los años precedentes, o sea la utilización del encaje para tratar de neutralizar la expansión primaria cada vez que ésta amenazaba con desbordarse y la utilización de parte de esos encajes para fines de fomento crediticio.

1.11 Cambios institucionales en los años sesenta. La Junta Monetaria y el Decreto 444 de 1967

El otro cambio institucional importante para el manejo monetario y cambiario consistió en la expedición del Decreto 444 de 1967, mediante el cual se retornó al control de cambios. Esa norma dispuso que la negación del oro y las divisas debían hacerse a través del Banco de la República; instauró la devolución gradual, es decir la modificación continua y no repentina de la tasa de cambio, con lo cual se abandonó la idea de mantener la paridad de la moneda por períodos prolongados; buscó la unificación cambiaria al eliminar las tasas de cambio diferenciales; creó un sistema de promoción a las exportaciones no tradicionales; y estableció controles a la inversión extranjera, a la remesa de utilidades y pago de regalías y dotó a la Junta Monetaria de nuevos poderes en el campo cambiario.

1.12 La edad de la inflación

Bajo la nueva institucionalidad monetaria y cambiaria, en el transcurso del cuarto de siglo que va desde la expedición del estatuto cambiario a principio de 1967 hasta la pro-

mulgación de la nueva Constitución de 1991, la economía colombiana creció de manera continua, pese a la desaceleración de principio de los años ochenta; se vio sometida a choques externos que generaron vaivenes en la política fiscal, monetaria y crediticia; y presenció un proceso de diversificación y modernización de su sistema financiero que estuvo acompañado de la creación de nuevas instituciones crediticias y el surgimiento de nuevos instrumentos para la realización de las transacciones económicas.

1.13 La reforma de 1991

Respondiendo a una tendencia internacional, la Constitución de 1991 instauró la independencia del Banco de la República frente al Gobierno y le garantizó autonomía funcional, instrumental y técnica. En desarrollo de la Constitución, la ley estableció que año tras año la Junta Directiva del Banco de la República debía fijar metas de inflación decrecientes. Disposición esta última contenida en la Ley 31 de 1992, por las cuales se dictaron las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, ulteriormente declarada inexecutable porque a juicio de la Corte Constitucional limitaba la autonomía del Banco de la República sobre tan importante materia.

2. Sistema financiero de Colombia

En las diferentes actividades financieras que se desarrollan a nivel mundial, como acciones, bonos, dinero y otras formas de aportar al desarrollo global, existen varios intervinientes, tales como: entidades con herramientas reguladoras, que operan a través de mecanismos y/o instituciones financieras, otras que se encargan de servir como mediadores entre el sistema financiero y el usuario final; estas, denominadas entidades financieras genéricamente, sirven a quienes tienen necesidades financieras (usuarios) con los recursos econó-

micos dispuestos para tal fin por las mismas. En fin, múltiples sujetos y procesos debe experimentar el sistema financiero para lograr su eficaz funcionamiento.

2.1 Estructura del sistema financiero de Colombia

El Sistema financiero de Colombia se encuentra regulado principalmente por el Decreto 663 de 1993, Ley 510 de 1999, Ley 1328 de 2009, entre otras disposiciones concordantes y complementarias. El sistema financiero se subdivide en cuatro (4) grandes mercados pilares de nuestra economía, como los siguientes:

2.1.1 El mercado de capitales

Es el conjunto de mecanismos a disposición de una economía para cumplir la función básica de asignación y distribución, en el tiempo y en el espacio, de los recursos de capital, los riesgos, el control y la información asociados con el proceso de transferencia del ahorro a la inversión.

2.1.2 El mercado de divisas

Cuando se habla de divisas, se hace referencia al grupo de monedas extranjeras que se utilizan en un país para llevar a cabo, generalmente, actividades o transacciones a nivel internacional.

2.1.3 El mercado de valores

En Colombia, el mercado de valores desde sus inicios ha tenido varias transformaciones, lo que ha beneficiado el intercambio de información, permitiendo la integración de las empresas colombianas a este mercado. Con las Bolsas de Bogotá, Medellín y Occidente, las empresas colombianas comenzaron a integrarse beneficiando a la economía na-

cional. Sin embargo, esta diferencia regional produjo problemas de información, lo que generó oportunidades de arbitraje.

2.1.4 El mercado de seguros y capitalización

Según la Superintendencia Financiera de Colombia, el seguro es:

Un contrato por el que una entidad aseguradora se compromete a satisfacer al asegurado o al beneficiario de la póliza, a cambio de la entrega de una prima por parte del asegurado, determinada cantidad de dinero en caso de que se produzca un siniestro (robo, incendio, etc.) o una circunstancia previamente acordada (fallecimiento, jubilación, etcétera). Forma de protección ante los riesgos, de forma que se pueda compensar económicamente el daño que el siniestro produzca. Se trata, pues, de un contrato oneroso (mercantil) por el que se transfieren a una entidad aseguradora las consecuencias económicas del acaecimiento de determinados eventos.

2.2 Entes de control y vigilancia de entidades financieras:

Con el fin de garantizar la confianza de ahorro del público se creó la Superintendencia Bancaria, conocida desde enero de 2006 con el nombre de Superintendencia Financiera de Colombia, como máxima autoridad de vigilancia y control en materia financiera; otras entidades con facultades de vigilancia y control en el ramo respectivo son: 1) Fondo de garantías de entidades financieras - Fogafin. 2) La Superintendencia de Sociedades - Supersociedades. 3) Fondo de garantías de entidades cooperativas - Fogacoop. 4) La Superintendencia de Economía Solidaria – Supersolidaria, entre otras.

2.3 Sistema financiero colombiano en comparación con los sistemas financieros foráneos de América Latina

En la República de Argentina existe una estructura financiera muy similar a la colombiana, donde opera una banca central (El

Banco Central de la República de Argentina), cuyo objetivo principal es la preservación del valor de la moneda, no sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional; entre otras, las “atribuciones para el cumplimiento de su misión serán la regulación de la cantidad de dinero y del crédito en la economía y el dictado de normas en materia monetaria, financiera y cambiaria conforme a la legislación vigente” (...) Son funciones del Banco Central vigilar el buen funcionamiento del mercado financiero y aplicar la Ley de Entidades Financieras y demás normas que se dicten, actuar como agente financiero del Gobierno Nacional, concentrar y administrar sus reservas de oro, divisas y otros activos externos, y propender al desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales y ejecutar la política cambiaria. (...) Ejercer la supervisión de la actividad financiera y cambiaria por intermedio de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, las que depende directamente del Presidente de la Institución.

Pueden resaltarse varios elementos comunes en la estructura general del sistema financiero argentino y colombiano: la existencia de una banca central autónoma e independiente, con la función principal de preservar el valor de la moneda, la existencia de una entidad de vigilancia y control (superintendencia) que coadyuva en la supervisión de las entidades dedicadas a la actividad financiera; la existencia de una variedad de mercados de servicios financieros (capitales, divisas, créditos, etc.)

En México, la banca central (Banco de México) opera de forma independiente y autónoma, con la función principal de preservar el valor adquisitivo de la moneda, regulando el sano desarrollo del sistema financiero. Es además el banquero de bancos. Existe en México un mercado financiero que comprende campos semejantes a los desempeñados en Colombia: mercado de divisas, de

capitales, seguros, entre otros, en cuanto a la vigilancia y control, el papel que en Colombia juega la Superfinanciera es desempeñada en México por dos entidades del orden gubernamental: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CNSF); estas dos entidades se encargan del control y vigilancia de las entidades financieras en su respectiva competencia.

3. Banco de la República

3.1 Naturaleza jurídica

El Banco de la República es un órgano del Estado de carácter Constitucional de primer rango, “consecuencia de lo cual su existencia depende exclusivamente de la voluntad del Constituyente y que su duración es indeterminada y que desaparece su forma de sociedad...” (Banco de la República, 1994, p. 177), concebido como ente independiente con una (SIC) persona jurídica de derecho público, “su carácter público indica que forma parte del Estado y que no podrá volver a tener la naturaleza cuasi-pública o privada que ostentó hasta 1973...” (Banco de la República, 1994, p. 177), asimismo, su carácter económico, de naturaleza propia y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, debido a la particularidad de sus funciones asignadas dentro del marco constitucional y legal; por consiguiente, se sujeta a un régimen legal propio, asimismo de los rasgos distintivos que permiten concebir al Banco. El organismo del Estado por medio del cual éste despliega el atributo insuperable de emitir la moneda legal colombiana, artículos 371 a 373 de la Constitución Política, la Ley 31 de 1992, y sus Estatus – Decretos 2520 de 1993, ejecutando por expreso mandato de dichas normas las funciones de Banca Central.

Con lo desarrollado hasta aquí, es preciso señalar que la naturaleza jurídica del Banco de la República es única, pero si nos enfocamos de forma amplia, ésta como tal no es única, sino diferente, puesto que, no es la única entidad u organismo estatal con una *independencia del Estado relativa*, como lo veremos a continuación.

Al Banco de la República nunca se le podrá considerar una *independencia absoluta*, pues nuestro Estado limita su autonomía con un factor preponderante ubicado en el artículo 1° de nuestra Carta, en el cual de forma expresa manifiesta “Colombia es un Estado social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada...”; por lo cual posee sólo un centro de impulsión política; es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado en un mismo territorio, por dicha razón la totalidad de las funciones y atributos tiene un titular único, el cual es el Presidente de la República, como cabeza del Estado, por ende la autonomía se ve refutada. Es más, en concordancia con la norma, el artículo 371 en su inciso final destina como revisor principal de sus informes, a la primera autoridad legislativa del país, el Congreso; es decir que el revisor principal del Banco de la República es un órgano netamente político, más no económico. Asimismo, el Banco de la República es un ente estatal, por ende lo vigilan, lo sancionan, controlan, eligen sus funcionarios, estamentos estatales los cuales en su mayoría hacen parte de la rama ejecutiva como son los miembros del junta directiva; por ejemplo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público es un cargo netamente político y éste elige al Gerente del Banco, eso da entender que, si los dos principales miembros los elige el presidente, poco se puede hablar de que la rama ejecutiva no tiene ningún control; además, el ente encargado de realizar la inspección, vigilancia y control del Banco son entidades descentralizadas

de la rama que representan al Gobierno y su mayor representante es el Presidente de la República como cabeza principal.

3.2 Junta Directiva del Banco de la República

3.2.1 Conformación

La Junta Directiva del Banco de la República está conformada por siete miembros con un voto cada uno: el Ministro de Hacienda y Crédito Público que la presidirá, cinco miembros de dedicación exclusiva y el Gerente General del Banco nombrado por los anteriores. Los miembros de dedicación exclusiva y el Gerente General tienen períodos fijos de cuatro años, prorrogables dos veces, con lo cual pueden permanecer hasta doce (12) años en el cargo. Dos de los cinco miembros de dedicación exclusiva son reemplazados por el Presidente de la República cada cuatro años, una vez transcurrida la mitad del período presidencial.

3.3 Funciones del Banco y de su Junta Directiva.

3.3.1 Emisión de moneda, determinación y características de la moneda legal

El atributo de la emisión, propio de la soberanía monetaria de la Nación, es exclusivo e indelegable del Banco de la República y se ha materializado, con la autorización del Congreso, por medio de varios contratos.

3.3.2 Banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito

Como todo banco central, el Banco de la República desempeña la función de banquero de bancos.

3.3.3 Funciones en relación con el Gobierno o banquero, agente fiscal y fideicomisario del Gobierno.

Banquero, agente fiscal y fideicomisario del Gobierno: El Banco de la República podrá desempeñar las siguientes funciones en relación con el Gobierno.

3.3.3.4 Administración de las reservas internacionales y atribuciones en materia internacional.

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 de administrar las reservas internacionales del país incluyendo el manejo, inversión, depósito de custodia y disposición de los activos de reserva. La intervención de estos se hará con sujeción a los criterios de seguridad y liquidez y rentabilidad en activos denominados en moneda de reserva, libremente convertibles en oro a fin de facilitar los pagos del país en el exterior.

3.3.3.5 Funciones como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria

Al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para 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 moneda.

3.3.3.6 Función de promotor del desarrollo científico, cultural y social

El nivel profesional y la estructura operativa del Banco le han permitido apoyar simul-

táneamente el desarrollo científico, cultural y social del país, a través de la creación de fundaciones destinadas a seleccionar, estimular y financiar investigaciones en las áreas de las ciencias, la tecnología, las humanidades, la antropología. Una innovación de significativo interés que introdujo la Ley 31 es la obligación que tiene la Junta Directiva del Banco de presentar, a través de su Gerente General, las actividades culturales del Banco, tales como: 1) Red de bibliotecas del Banco de la República; 2) La Biblioteca Luis Ángel Arango y su red de Bibliotecas; 3) Sala de Conciertos de la Biblioteca Luis Ángel Arango; 4) Museos y colecciones del Banco de la República; 5) Colección de Arte del Banco de la República; 6) Museo de Arte del Banco de la República; 7) El Parqueadero del Museo de Arte del Banco de la República; 8) Casa de la Moneda y la colección numismática; 9) Programa de becas; y 10) Las Fundaciones Del Banco de la República.

4. Mecanismos de inspección, vigilancia y control

Las funciones de inspección, vigilancia y control están radicadas en cabeza del Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa del Estado y por mandato de la Constitución Nacional, como lo reconocen los artículos 46 de la Ley 31 de 1992, que le asignan 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 las que haya lugar y aplicar el régimen disciplinario correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio del régimen interno previsto en el Reglamento de Trabajo y de las facultades que le corresponde 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.

Facultad que, por mandato del artículo 47 de la misma, le permite delegar la inspección y vigilancia en la Superintendencia Bancaria (posteriormente la Superintendencia Financiera), lo cual ocurrió con el Decreto 239 del 3 de febrero de 1993.

De otra parte, por mandato del artículo 48 se faculta al Presidente de la República para delegar la función de control de auditoría interna del Banco, teniendo la facultad igualmente de nombrar al auditor que 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. La remuneración del auditor será establecida por el reglamento interno del Banco, pero podrá ser superior al establecido por los miembros de la Junta de dedicación exclusiva. En cumplimiento del artículo anterior, las funciones de Control fueron delegadas mediante Decreto 1093 de 10 de junio de 1993.

4.1 Banca Central y sus controles

Las operaciones del Banco requieren de un control técnico especializado y un régimen disciplinario acorde con la naturaleza de la institución. Por lo tanto, la inspección y vigilancia sobre el Banco, sus funcionarios y demás trabajadores, la ejercerá el Presidente de la República, como atribución constitucional propia, con exclusión de cualquier otra autoridad. Esta función podrá delegarla el Presidente en la autoridad a su cargo la inspección y vigilancia de los establecimientos financieros. Para efectos del control político, respecto de los actos del Banco Central, se prevé que su Presidente deberá rendir ante la Cámara los informes que se les soliciten en relación con las funciones a cargo de la institución.

El Banco central no es 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 precedida por el Gobierno. En otros términos, no realiza gestión fiscal alguna y, por lo mismo, no es posible establecer un control de esa misma naturaleza a cargo de la Contraloría General de la República. Con base en la Ley 31 de 1992 y Decreto 2520 de 1993

4.2 Mecanismos de control

En el Título VII, Capítulo II del Decreto 2520 de 1993 hace referencia al Control del Banco de la República.

4.3 Mecanismo de control disciplinario laboral

El régimen disciplinario según la Ley 200 de 1995, en su artículo 20. En materia laboral está regulado por el Procurador General de la Nación, al ser servidores públicos.

4.4 Régimen contractual

Por la misma naturaleza jurídica del Banco de la República y la especialidad de sus negocios, el legislador reglamentó un régimen contractual especial en el artículo 52 de la Ley 31 de 1992

5. Consideraciones jurisprudenciales de la autonomía del Banco de la República

La Corte Constitución, en varias ocasiones ha realizado de forma muy concreta y clara, la relación y conducción del Banco de la República, frente a dos de las ramas de poder, como son la Rama Ejecutiva y Legislativa. Encausando en cada una de sus funciones principales y atribuciones del Banco y su máximo organismo, la Junta Directiva. Con base en las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional, C 021 de 1994. M.P:

Antonio Barrera Carbonell, aprobada en Santafé de Bogotá D.C. mediante Acta No. 5 del 27 de enero 1994; Sentencia C485 de 1993, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz, al declarar la inconstitucionalidad del Art. 15 de la Ley 31 de 1992; Sentencia C 566 de 2000. M.P Carlos Gaviria Díaz. Referencia: expediente D-2657, demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 48 (parcial) de la Ley 31 de 1992, Santafé de Bogotá, D.C., 17 de mayo de 2000; Sentencia C 208 de 2000, M.P Antonio Barrera Carbonell. Referencia: expediente D-2482, demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 16, literal E) (P) de la Ley 31 de 1992. Santafé de Bogotá, D.C., marzo 1 de 2000; Sentencia C 827 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Gálvis, Referencia: expediente D-3345, demanda de inconstitucionalidad contra el literal A), parcial, del Artículo 16 de la Ley 31 de 1992. Bogotá D.C., 8 de agosto de 2001 (Bohórquez, 2005).

6. La deuda pública

La deuda pública es la obligación que adquiere el Estado con las personas naturales o las entidades de crédito nacionales o extranjeras, en moneda nacional o extranjera con un vencimiento y una tasa de interés.

6.1 Historia de la deuda pública

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las condiciones del crédito comienzan a normalizarse; se crea el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el cual envía al país la primera misión para el estudio de las finanzas públicas encabezada por el profesor Lauchin Currie en 1949, comenzando el país desde esta época a recibir abundantes disposiciones de crédito internacional.

En los años setenta, como consecuencia de la bonanza petrolera, los bancos comerciales de Europa y Estados Unidos comienzan a ofrecer sus recursos en los países no petrole-

ros, creándose en esta forma una dependencia del crédito bancario comercial, en vez del crédito de los organismos multilaterales de crédito.

6.2 Clasificación de la deuda pública

La deuda pública se clasifica por su origen en deuda pública interna, cuando los que suministran el crédito son ahorradores nacionales, y externa cuando los acreedores son extranjeros.

Se puede presentar la deuda pública nacional cuando quien debe es la Nación o deuda pública de las entidades descentralizadas, que pueden ser deuda pública de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas de los diferentes niveles. Los acreedores pueden ser particulares, entidades bancarias nacionales y extranjeras de naturaleza pública o privada. El plazo de la deuda puede ser corto, mediano y largo plazo.

6.3 Deuda pública externa en Colombia

Todos los países utilizaron el crédito externo, tanto para el sector público como para el privado. Se clasifican en: 1) La necesidad de los fondos en el momento en que se requieren; 2) Los términos de pago; 3) Las tasas de intereses; 4) La destinación de la prestación; 5) La asistencia o inasistencia de condiciones adicionales tales como colaterales, obligaciones de compra de mercancías en el país prestamista; y 6) Capacidad de pago del país receptor.

La Constitución de 1991 y la ley 31 de 1992 —Ley que organiza el Banco de la República— cerraron de cierta forma la posibilidad de financiación del déficit fiscal a través de préstamos de emisión a tasas de intereses subsidiados, pues los miembros de la Junta Directiva pueden aprobar unánimemente. La emisión para el gobierno implicó la eli-

minación del financiamiento monetario del presupuesto y la entrada del gobierno en el mercado de capitales (SIC).

La nueva normatividad, la Ley 31 de 1992 y su modificación la Ley 1328 del año 2009, obligó al Gobierno Central Nacional, a partir de 1991, a sustituir parte de la deuda pública vigente con el Banco de la República por títulos de deuda con prestamistas alternos y a buscar recursos en el mercado de capitales.

En condiciones de fuertes desequilibrios externos y fiscales, la economía era especialmente vulnerable a los cambios en las percepciones de los inversionistas nacionales e internacionales y a los choques externos adversos, tal como se advirtió en la mayoría de los informes presentados por la junta directiva del Banco de la República.

En condiciones de crisis económica y financiera y economías relativamente integradas a los mercados internacionales de capitales y bienes, es particularmente difícil el manejo de la política cambiaria.

En estos casos, los mercados perciben que la elevación permanente de las tasas de interés tiene efecto sobre el crecimiento económico y el desempleo. Así, la solvencia del sistema financiero y la situación económica de las empresas requieren especial atención. Es necesario que el sistema financiero se fortalezca antes de adoptar un régimen de cambio flexible.

La Junta Directiva del Banco de la República era consciente de tal situación; sin embargo, dadas las dificultades de acceso a los mercados internacionales de crédito y la incertidumbre sobre el futuro fiscal, la solución no era simplemente remover la banda, el momento de adoptar la medida debía ser cuidadosamente estudiado.

Concretados los puntos fundamentales del programa con el FMI, contratado un crédito

con el Fondo Latinoamericano de Reservas y habiendo obtenido el gobierno el compromiso de cuantiosos recursos de funcionamiento por parte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se completó el conjunto de factores necesarios para adoptar un nuevo sistema cambiario.

6.4 Deuda pública externa

El saldo de las acreencias externas del sector público de junio de 1992 ascendió a US\$16.678 millones. Los principales deudores son el Gobierno y las entidades oficiales y semioficiales del orden nacional que se concentran en el 38.1% y 35.2% de la deuda, respectivamente. El resto, en orden de importancia, está a cargo de los municipios, departamentos y entidades descentralizadas municipales y departamentales, del Banco de la República y de algunas empresas del sector privado, deudas garantizadas por la nación.

7. Deficiencias del Banco de la República frente a sus funciones principales

La Constitución Política en su artículo 373, intrínsecamente entre las asignaciones del Banco de la República, establece la siguiente: "...El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda...". Su objetivo de política monetaria es el logro de tasas de inflación coherentes con el mandato constitucional de garantizar la estabilidad de precios, en coordinación con una política macroeconómica general que propenda por el crecimiento del producto y el empleo; es claro que el Banco, al ser responsable por la política monetaria, debe controlar la circulación de dinero en la economía.

7.1 Inflación

La inflación es un desequilibrio general de los precios, entre la oferta de productos y

servicios y la cantidad de dinero disponible en un determinado momento para demandar o comprar esos bienes, que tienden a ser escasos, ocasionado por la pérdida adquisitiva de la moneda, como consecuencia de las emisiones exageradas de dinero para enjugar el déficit fiscal.

7.2 Desempleo e inflación

Las causas y efectos de la inflación son muy diferentes, al igual que las teorías que las explican; sin embargo, en esencia se trata del alza de los precios. Este aumento en los precios desata un comportamiento en el mercado, haciendo fluctuar el volumen de las ventas de los distintos sectores de la industria, ya que la mengua de la capacidad adquisitiva (ocasionada por el aumento de los costos de vida y de producción) obliga a algunos compradores a prescindir de ciertos productos; en consecuencia, la empresa o el sector económico que comercializaba el producto en cuestión disminuirá el total de ventas y modificará su planta de personal para prescindir de la porción de mano de obra que se ha tornado innecesaria. La cantidad de mano de obra requerida depende necesariamente del volumen de producción y de comercialización del producto, por lo cual, el alza en los precios (inflación) desata una cadena que afecta la cantidad de mano de obra, haciendo fluctuar los niveles de desempleo. Existe entonces una estrecha relación entre estos dos conceptos, por lo cual se modifican y condicionan recíprocamente, a un nivel tal que la fluctuación en uno de ellos incidirá considerablemente en el comportamiento del otro.

8. Desarrollo de las bancas globales

Como se observó antes, las experiencias latinoamericanas de liberación financiera demostraron ser procesos muy complejos, y las medidas con las que se buscó incremen-

tarlas, debieron hacerle frente a realidades difíciles y choques imprevistos, en vez de seguir de manera lineal un curso predeterminado. Esto no es sorprendente atendiendo a lo anterior, pero el aspecto particular que aquí interesa es el que concierne a las instituciones financieras de desarrollo.

8.1 Características de una evolución

Quizás podrán resumirse los rasgos fundamentales de esta evolución en tres puntos principales. El primero es la comprobación de que en diversos países de la región, entre ellos algunos del mayor tamaño, se sigue apreciando la banca de fomento, un instrumento útil para coadyuvar al financiamiento del desarrollo, como elemento componente de políticas gubernamentales explícitas.

Un segundo rasgo observable es que la orientación del financiamiento otorgado por las IFD es más selectiva que en el pasado y determina en función de objetivos más claros y limitados. Esta tendencia se complementa con la mayor vinculación con los mercados de crédito y de capital, a través de instrumentos como la titulación o “seguritización”.

8.2 Las experiencias de banca de desarrollo en otras regiones

8.2.1 Instituciones de crédito especial en la unión europea

En los países de la unión Europea operan numerosas instituciones de “crédito especial” cuyas actividades se dirigen al financiamiento a mediano y largo plazo de sectores considerados estratégicos para el desarrollo económico y social, en su mayoría, estas instituciones son de carácter público, dirigen el financiamiento a apoyar los procesos de formación de capital y apoyan a los sectores exportadores en condiciones especiales que

son diferentes en algunos aspectos a las habituales del mercado.

8.2.2 Las políticas oficiales del financiamiento en los países de Asia oriental

En la mayor parte de los países de la región, las intervenciones públicas en los mercados financieros son tanto indirectas como directas. En las primeras, se destaca el hecho de que una gran parte de los depósitos totales de ahorro ha sido mantenida por el Estado, en bancos comerciales de propiedad pública.

8.2.3 Características de las experiencias exitosas de la banca de desarrollo en Europa y en el sudoeste asiático

Los sectores prioritarios varían según los países. Finalmente, un aspecto decisivo radica en la calidad y coherencia de las políticas dentro de cuyo marco deben actuar los bancos de desarrollo.

8.2.4 Instituciones multinacionales subregionales. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

Es una persona jurídica de carácter internacional, cuyo objeto es promover la integración y el desarrollo económico y social equilibrado de los países centroamericanos, con la responsabilidad de atender la demanda de recursos externos de los sectores públicos y privados.

Conclusiones

Desde sus inicios, en 1880, al crear el Banco Nacional, el Gobierno de Colombia tuvo por objeto que esta entidad actuara como su banquero y promoviera el crédito público; su función se centraba en prestar al Gobierno los servicios de consignación de los

fondos públicos o de tesorería, crédito, colaboración en la contratación de préstamos internos y externos y la administración de los títulos de deuda pública.

Según lo establecido por los artículos 371 a 373 de la Constitución Política de 1991, el Banco de la República ejerce las funciones en Colombia de Banca Central; ahora, aún cuando estas disposiciones normativas determinan que el Banco es una persona jurídica de derecho público, ésta, a su vez, goza de autonomía administrativa, patrimonial y técnica, con un régimen legal propio.

En virtud de esta naturaleza, por tanto, el Banco de la República no puede ser considerado como una entidad descentralizada, sino como un organismo autónomo y, por demás, centralista. En el cual el Estado es un limitante al Banco, a través del Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Crédito Público y demás autoridades estatales de alto rango, que tengan lugar en las actuaciones intervencionistas dentro de la entidad.

Según el artículo 372 de la Carta de 1991, la Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley y estatutos. El Gerente del Banco será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella. 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, las reglas para la constitución de sus reservas.

La inspección, vigilancia y control sobre el Banco, sus directivos y trabajadores, la ejercerá el Presidente de la República. Ahora bien, según se ha visto, lo problemático de

la autonomía del Banco de la República se centra, principalmente, en el ámbito monetario y político. En Colombia, por consiguiente, las decisiones de la Junta Directiva del Banco se adoptan por mayoría, a pesar de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público es quien la preside y tiene derecho al voto.

La política monetaria resulta ser el instrumento indicado para alcanzar el objetivo de la estabilidad de precios. Es significativo el manejo cambiario otorgado al Banco, en la medida en que, —de manera excepcional— en el ámbito internacional, la política cambiaria ha sido delegada al Banco de la República.

Lo importante es que habiendo entregado ese instrumento a su manejo, la definición de objetivos del Banco debe ser suficientemente amplia para evitar que por determinados eventos la tasa de cambio se maneje exclusivamente con propósitos antiinflacionarios; sobre este punto en particular, el Banco tiene como uno de sus objetivos primarios el de controlar la inflación, y como consecuencia a este, el desempleo.

En este sentido, un Banco Central como el Banco de la República no puede alcanzar verdadera independencia en la formulación de políticas monetarias, cuando la política cambiaria es manejada con base en la economía global. Si bien el Banco de la República es responsable por la oferta monetaria, una tasa de cambio controlada por el Gobierno, dentro de un contexto de tasa de cambio fijo o con objetivos exigentes y obligatorios para el Banco, no resulta plausible. Cuando las políticas monetarias y tasa de cambio son asignadas a diferentes autoridades, el proceso de decisión puede tornarse más lento. De hecho, a menudo las dilaciones y la inactividad de la política son consideradas como desventajas importantes de separar las responsabilidades de política monetaria y de

tasa de cambio. En conclusión, cuando el Gobierno con base en la globalización del mercado controla la política de tasa de cambio, el Banco pierde su independencia en la implementación, instrumentos o en la determinación de la oportunidad apropiada para tomar medidas monetarias eficaces frente al conglomerado nacional.

En el caso colombiano, el artículo 373 de la Constitución Nacional dispone lo siguiente: 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. De acuerdo con esta disposición, puede sostenerse que el Banco goza de una autonomía importante en materia crediticia, pues para otorgar créditos al Gobierno se requiere del voto unánime de la Junta Directiva del Banco. Una mayoría de miembros nombrados por el Gobierno, incrementa la influencia política del Presidente sobre las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden a la junta directiva del banco emisor.

Por último, cabe precisar que la capacidad de decisión reside en la autonomía orgánica de que goza el Banco de la República, esto es, la autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

De modo, que las decisiones y gestiones del Banco enfocadas hacia una menor inflación, se ven vulneradas por los requerimientos cumplidos en el desarrollo de la coordinación de la política económica y monetaria.

Referencias

Banco de la República (1994). *La Banca Central En Colombia: Normas Básicas*. Bogotá: Banco de la República.

Banco de México. Banco Central [Consultado 18/04/2011] [URL: <Http://Www.Banxico.Org.Mx/Acerca-Del-Banco-De-Mexico/%7B4A2893CC-09B2-CF74-268D-F79D77FE7571%7D.Pdf>]

Comisión Nacional Bancaria y de Valores [Consultado 18/04/2011] [URL: <http://www.cnbv.gob.mx/.>]

Superintendencia Financiera. Título de Renta Fija, Título a Tasa Fija, Características - Bono, Concepto, Emisión por agentes extranjeros. Concepto 2007060824. [Consultado 18/04/2011] [URL: <Http://Www.Superfinanciera.Gov.Co/Normativa/Conceptos2007/2007060824.Pdf >]

Superintendencia de Seguros de la Nación. Política Presupuestaria de la Entidad. [Consultado 18/04/2011] [URL: <Http://Www.Mecon.Gov.Ar/Onp/Html/Presutexto/Proy2009/Jurent/Pdf/P09E603.Pdf>]