

REPORTES DEL EMISOR

INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN ECONÓMICA

Santafé de Bogotá, julio
de 1999 - No. 6

EDITORA:
Catalina Crane

ISSN
0124-0625

REPORTES DEL EMISOR es una publicación del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República.

Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus autores y no necesariamente reflejan el parecer y la política del Banco o de su Junta Directiva.

REPORTES DEL EMISOR se distribuye gratuitamente a los suscriptores que lo soliciten por escrito a la:

Dirección de
Comunicación Institucional,
Banco de la República,
Carrera 7ª No. 14-78,
Santafé de Bogotá, Colombia.
Fax (571) 334-5915.



La autonomía del Banco de la República y el reciente fallo de la Corte Constitucional

La sentencia mantiene la función objetivo del Banco de combatir la inflación y aclara cómo esta función se encuentra dentro del marco del Estado Social de Derecho.

GERARDO HERNÁNDEZ CORREA ¹

Sin duda, una de las modificaciones más importantes introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue la creación de un banco central autónomo encargado de combatir la inflación. Con esta decisión, no solo se acogió la experiencia internacional en esta materia sino que al designar a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, le quitó al ejecutivo estas competencias que había detentado de manera exclusiva. La idea de establecer un órgano constitucional autónomo encargado de preservar el valor adquisitivo de la moneda se fundamentó en la tesis de que solo con políticas de largo plazo puede reducirse la inflación y que

los gobiernos son propensos, por razones de conveniencia política, a producir sorpresas de expansión monetaria para estimular temporalmente el crecimiento económico en detrimento de la inflación.

La Corte Constitucional ha jugado un papel muy importante para señalar los alcances de la autonomía del Banco de la República y para delimitar sus funciones frente a las demás ramas del poder público. Las decisiones de la Corte Constitucional se pueden dividir en dos fases. Una primera que va hasta 1994 en donde se ocupó principalmente de definir la autonomía técnica, patrimonial y administrativa del Banco. En una segunda fase se ha enriquecido esa doctrina constitucional e incorporado en su análisis temas cruciales como es la relación del

¹ Secretario de la Junta Directiva del Banco de la República. Las ideas expresadas en este artículo no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

REPORTES DEL EMISOR

Banco de la República con las ramas legislativa y ejecutiva. En ambas fases, la jurisprudencia de la Corte ha fortalecido la autonomía del Banco de la República y de su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

En esa misma dirección se encuentra dirigida la reciente providencia que declaró la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 31 de 1992 e inexecutable una parte del párrafo de dicho artículo que imponía la obligación a la Junta Directiva, del Banco de la República de fijar cada año una meta de inflación menor que la registrada en el año anterior. En este fallo, la Corte profundiza en el tema de la coordinación entre las políticas cambiaria, monetaria y crediticia a cargo de la Junta Directiva con la política fiscal, salarial y de empleo a cargo del Gobierno Nacional.

Infortunadamente, se ha vuelto costumbre discutir públicamente los fallos de la Corte Constitucional sin conocer su texto y con base en un resumen que, después de la reunión de la Sala Plena, hace el Presidente de la Corte. Esta práctica lleva a que no siempre el alcance de los fallos sea informado correctamente; o también, a que los comentarios no reflejen el real contenido del fallo.

Conocida la sentencia C-481 de 1999, puede concluirse que la misma no afecta el mandato constitucional del Banco de la República de combatir la inflación.

Las siguientes son las principales conclusiones de la citada sentencia:

- *La preservación de la estabilidad de precios constituye no solo un derecho, de los ciudadanos sino también un deber del Estado.*

Señala la Corte que es innegable que en una “economía de mercado como la colombiana (CP art. 333) la preservación de la capacidad adquisitiva de la moneda es una meta trascendental de la política económica estatal, por cuanto la inflación no sólo afecta el crecimiento y desarrollo económicos, sino que tiene también efectos sociales regresivos”.

La política monetaria, cambiaria y crediticia debe ser consistente con las políticas fiscal, salarial y ‘de empleo, a cargo del Gobierno, para mantener el equilibrio y dinamismo de la economía.

“Así, desde el punto de vista estrictamente económico, en el largo plazo, la inflación gene-

ra distorsiones y desequilibrios que obstaculizan la asignación eficiente de los bienes y servicios, por cuanto altera los precios relativos entre las mercancías y acrecienta los costos de transacción, con lo cual retarda el crecimiento y produce desconfianza en los mercados. Y desde el punto de vista social, la inestabilidad en los precios tiene un impacto negativo en toda la sociedad, pero en especial en los sectores más vulnerables de la población, por cuanto reduce su ingreso real, por lo cual la inflación se ha convertido, tal y como se afirma recurrentemente, en uno de los ‘impuestos’ más regresivos”.

- *El Banco de la República tiene como finalidad básica la de combatir la inflación.*

Acorde con la anterior premisa, es decir los beneficios que para la sociedad tiene preservar la estabilidad de precios, la Constitución le asignó al Banco de la República y a su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, la finalidad básica de combatir la inflación. Para ello, la misma norma constitucional le estableció una autonomía patrimonial, administrativa y técnica y se consideró que no pertenece a ninguna de las ramas clásicas del poder sino que es una institución autónoma frente a ellas.

REPORTES DEL EMISOR

• *La Constituyente acogió un modelo intermedio de banca central en el cual no tiene independencia plena pero tampoco está subordinado al Gobierno.*

Aclara la Corte que “el constituyente no escogió ninguno de los modelos extremos de la Banca Central, a saber, aquel en que el Banco es una institución totalmente subordinada al Gobierno y que persigue simultáneamente múltiples finalidades (estabilidad monetaria, fomento de determinadas industrias, etc.), tal y como lo fue el Banco de la República en los años sesenta, ni aquel en donde, por el contrario, el Banco Central es totalmente independiente en sus decisiones y tiene exclusivamente la finalidad, de controlar la inflación; sin que deba tomar en consideración otros objetivos”.

• *La función de combatir la inflación por parte del Banco de la República tiene límites formales y materiales.*

Se define como límite formal la ley que en materia de funciones e instrumentos señale de manera general el Congreso, en este caso la Ley 31 de 1992, y el Plan Nacional de Desarrollo. Como límite material, la coordinación con la política económica general.

• *En ejercicio de este límite formal el Congreso no puede invadir la autonomía de la Junta.*

La sentencia reitera que el Congreso sólo puede establecer criterios y objetivos generales que no invadan “el contenido esencial de la autonomía de la Junta, o que obliguen a la Junta a adoptar decisiones que imposibiliten el mandato de coordinación entre esa entidad y las otras autoridades económicas o que desconozcan el contenido social del Estado colombiano y las finalidades de su intervención en la economía.” Es decir, que al legislativo le está “vedado señalar directrices concretas, por cuanto, de hacerlo, estaría desplazando la decisión autónoma de la Junta”.

El Banco de la República no está subordinado al Gobierno, como tampoco el Gobierno lo está del Banco.

• *Los límites materiales se concretan en la coordinación con la política económica general.*

Las funciones de la junta “deben ejercerse en coordinación con la política económica general y sus actuaciones, como las de los demás órganos del Estado, deben propender a la realización de los valores del Estado Social de Derecho (CP arts. 1 y 2) y a la materialización de los fines propios de la intervención del Estado en la economía (CP art. 334). Esto

significa que si bien la finalidad primaria de la actividad del banco es la estabilidad de precios, sin embargo, esta institución no puede ser indiferente a otros objetivos de política económica de raigambre constitucional, como pueden ser la búsqueda del pleno empleo o la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo (GP art. 334)”.

Esta afirmación de la Corte confirma lo ya dicho en el pasado por el Alto Tribunal al indicar que el marco de coordinación por excelencia debía ser el Plan Nacional de Desarrollo que por esencia establece las estrategias e instrumentos que se utilizarán para lograr no sólo el crecimiento económico sino el cumplimiento de los distintos objetivos que le impone a la acción estatal, la Constitución de 1991. Adicionalmente, es compatible con la Ley 31 que señala que la coordinación de las políticas debe hacerse anualmente con el programa macroeconómico aprobado por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) en donde se establecen metas de crecimiento económico, empleo y gasto público.

Cabe recordar que desde la creación de la Junta Directiva, el programa económico ha sido aprobado de común acuerdo con el Gobierno Nacional.

REPORTES DEL EMISOR

Este programa, que se anuncia anualmente, busca la consistencia entre las variables monetarias, cambiarias, financieras y fiscales con el logro de metas específicas como son la tasa de crecimiento de la economía y de inflación.

En un plano más práctico, este ejercicio de coordinación se hace mensualmente con el Ministro de Hacienda en la reunión de Junta Directiva, en la cual se revisa el comportamiento de los precios para definir la política en materia de tasas de interés. El *Informe sobre Inflación*, que se publica trimestralmente por parte del Banco, incluye no solo el comportamiento de los agregados monetarios sino también el de las variables reales como el empleo, la producción, etc.

Así las cosas, la Corte invoca algo en lo cual están de acuerdo todos los economistas. Esto es, que la política monetaria, cambiaria y crediticia debe ser consistente con las políticas fiscal, salarial y de empleo, a cargo del Gobierno, para mantener el equilibrio y dinamismo de la economía. Con el fin de hacer posible esta consistencia, indica la Corte que “el deber de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda no solo se predica de la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria..., sino también de quienes tienen responsabilidades en la formulación y ejecu-

ción de la política general del país”. En consecuencia, y utilizando palabras de la Asamblea Nacional Constituyente: el Banco de la República no está subordinado al Gobierno, como tampoco el Gobierno lo está del Banco.

- *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 la Corporación y la política económica general.*

Encuentra la Corte que dado que el legislador no puede definir temas particulares y concretos relacionados con la forma como debe realizar sus funciones la Junta Directiva del Banco de la República, la obligación de fijar una meta inferior a la registrada limita

La Corte simplemente aboga por la consistencia de la política macroeconómica como instrumento para lograr un crecimiento económico más alto con mayor empleo y menor inflación.

su autonomía técnica. Reitera la doctrina que dicha autonomía consiste en su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de

sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetario del país.

Como puede apreciarse, la sentencia mantiene la función objetivo del Banco de combatir la inflación y aclara cómo esta función se encuentra dentro del marco del Estado Social de Derecho. Desarrolla juiciosamente argumentos sobre la naturaleza del Banco que e identifican claramente con los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente. Elabora la doctrina que respecto a la coordinación de las funciones de la Junta Directiva frente a la política económica general había expresado en el pasado. Ratifica la autonomía del Banco frente a las funciones del Congreso. Finalmente recuerda a las demás entidades del Estado que también tienen compromisos para combatir la inflación y que, por lo tanto, el mandato constitucional de coordinación es de doble vía.

De allí que no tenga sustento en el texto de la providencia la información de que la Corte con su fallo modificó el mandato constitucional que tiene el Banco para combatir la inflación. La Corte simplemente aboga por la consistencia de la política macro-económica como instrumento para lograr un crecimiento económico más alto con mayor empleo y menor inflación. ■