

88113 - 059

GESTIÓN FISCAL DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

Elaboró: Luz América Cornejo
Jefferson Pinzón
Miguel A. Ramos

Fecha: Diciembre 15 de 2008

Ubicación: Scsiif026 / Laboral / Archivos 2008 / 88113-059 Estudios e investigaciones /
88113-059-05 Análisis sectoriales y de políticas públicas / CF-BanRep / 2. Desarrollo

Revisión # 1:

Fecha de la revisión:

1. Introducción

Sobre la base de documentos previos generados por la Contraloría Delegada del Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras, más la documentación legal e institucional del Banco de la República que se consideró pertinente examinar, más un conjunto de consultas llevadas a distintas entidades con las que el Banco interactúa en desarrollo de sus funciones, la Dirección de Estudios Sectoriales, con aportes recibidos de la Dirección de Vigilancia Fiscal, emprendió la realización de un informe base orientado a que la Contraloría Delegada sustente técnica y jurídicamente su posición respecto al modelo de vigilancia fiscal aplicable al Emisor.

Mientras que el documento “Propuesta de control fiscal al Banco de la República” (2006) estuvo enfocado a la ilustración teórica y a la recolección de conceptos normativos, el informe titulado “Aproximación y delimitación del ejercicio del control fiscal al Banco de la República” (2007) ahonda con mayor énfasis en la distinción de los frentes fiscal y monetario de la actividad estatal, describe algunos elementos puntuales de los registros de operaciones económicas del Banco y presenta dos tesis sobre el alcance del control fiscal con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Para efectos de dar continuidad a la argumentación allí efectuada, los dos planteamientos se retranscriben enseguida.

Tesis 1: el Banco de la República es sujeto de control fiscal en cuanto a la materialidad de sus operaciones administrativas, pero nunca en cuanto a los propósitos misionales a los que éstas se enfocan.

Tesis 2: el Banco de la República es sujeto de control fiscal cuando ejerce la función de agente fiscal del gobierno, actuando como operador material, mediante contratos, de determinadas actividades económicas del Gobierno que obedecen a un mandato constitucional.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Ambos planteamientos fueron formulados asumiendo que la dificultad para el ejercicio del control se centraba en la condición de autonomía del Banco y la especificidad de sus actividades. Por ello, surgió la necesidad de elaborar un tercer informe que incorporara la dimensión de los instrumentos de control vigentes y su compatibilidad con las labores de la entidad. No obstante, en cumplimiento de tal cometido fue descubierta una nueva fuente de discrepancias normativas no tenida en cuenta con anterioridad: la propia concepción del control fiscal, la gestión fiscal y su vigilancia, el significado del régimen legal propio del Banco y la jerarquía de sus instancias de control.

La mencionada dificultad fuerza a replantear de modo considerable las conclusiones de los documentos de antecedente y conlleva a elaborar una nueva exposición que interrelaciona la particularidad de las actividades económica, financiera y contable del Banco con la doctrina y jurisprudencia emitida sobre las vías posibles para el ejercicio del control fiscal al Emisor. Este es precisamente el cometido del presente informe.

En razón a que no se consideró necesario exponer de nuevo los conceptos preliminares y el marco teórico del problema en cuestión, continuamente a lo largo del texto se hace referencia a las secciones de los informes previos de la Delegada relacionados con asuntos ya tratados en detalle.

2. La imprecisión conceptual en la disquisición jurídica

La noción de la vigilancia de la gestión fiscal se predica respecto de recursos públicos, entidades públicas, funciones públicas y políticas públicas. De recursos, por la vocación generalmente aceptada en la operatividad de la acción fiscalizadora de proteger o resarcir; de entidades, por el universo de sujetos identificados como gestores fiscales continuos o "por definición"; de funciones, por la asociación de ciertos ámbitos de interés general con la necesidad del control; y de políticas, por la dimensión de orden más genérico a que conlleva velar por el cumplimiento de las metas esenciales del Estado.

Es de esperarse entonces, que ante tal profusión conceptual la doctrina jurídica esté sujeta a dificultades de articulación, de consistencia y de aplicación efectiva en forma de instrumentos de control. Si dada esta situación, el objeto de la vigilancia queda sujeto a ambigüedades, la fiscalización y la responsabilidad de quien la ejerce puede en ocasiones incluso perder legitimidad.

La ya célebre definición de la gestión fiscal consignada en la Ley 610 de 2000 se utiliza recurrentemente como premisa para el ejercicio de acciones de control por parte de la CGR, pero es menester inspeccionar su contenido a la luz de sus fuentes de antecedente, como los apartes de las ponencias que dieron lugar a los artículos 119 y 267 de la Carta Política. En tales textos se pretende hacer claridad sobre la dimensión que genuinamente deberían

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

poseer la vigilancia de la gestión fiscal y dentro de ella el control, contrastados con la concepción antigua del control previo y de tipo numérico-legal.

El punto de partida es la función renovada del Estado de proveer condiciones materiales para que sus asociados ejerzan una igualdad real, no sólo formal. Tal función demanda recursos, los cuales necesariamente aportan los ciudadanos. Y como "de la correcta administración de esos recursos depende la realización de los cometidos estatales", es requerida la existencia de entidades de control que vigilen que tales recursos efectivamente satisfagan tales cometidos.

El viraje en la concepción de esta función de vigilancia tuvo su principal argumento en las deficiencias del control previo, con sus connotaciones de tramitología y tendencia a la coadministración. Y un segundo motivo alude a la incorporación de una perspectiva más amplia de la misión de las contralorías, en la cual fue adoptada la expresión "vigilancia de la gestión fiscal" para incluir tanto al ejercicio del control fiscal antiguamente desempeñado, como al control de la gestión fiscal de la administración, "lo que permite determinar si los recursos en verdad, se destinaron a los planes y programas para los que fueron asignados..."

La diferencia conceptual se hace más clara aún al indicarse que "parte de dicha vigilancia la comprende el control fiscal" y que "el control fiscal es posterior, mas la vigilancia de la gestión fiscal se ejerce de manera permanente". Y aún se añade que "la lógica detrás de esto radica en que reducir la función de vigilancia de la gestión fiscal al control fiscal (...) implicaría convertir a los entes fiscalizadores en meros notarios de los detrimentos patrimoniales sufridos por el Estado". Todo el argumento se sintetiza en que "la vigilancia es una función más amplia que incluye al control mismo, e implica una observación permanente de los recursos públicos. El control fiscal, por su parte es un mecanismo o medio para ejercer dicha vigilancia, mas no el único. Es por ello que la Constitución habla de varios tipos de control -financiero, de gestión y de resultados- y de una sola vigilancia".

Obsérvese que incluso con este nivel de detalle la redacción de los artículos de la Carta presenta una ligera desavenencia. Mientras que el artículo 119 establece que la CGR "tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración", como si la primera no contuviese al segundo, el artículo 267 indica que "la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados", es decir, reafirma la amplitud del concepto de vigilancia.

La necesidad de efectuar estas aclaraciones es del todo pertinente para abordar la temática particular del objeto susceptible de vigilancia en el Banco de la República. Dado que el texto "y el Banco de la República" en el artículo 2 de la Ley 42/93 fue declarado exequible, y su parágrafo permanece vigente, debe inspeccionarse la redacción allí utilizada:

Artículo 2. Son sujetos de control fiscal (...) y el Banco de la República (...).

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Parágrafo. Los resultados de la vigilancia fiscal del Banco de la República serán enviados al Presidente de la República, para el ejercicio de la atribución que se le confiere en el inciso final del artículo 372 de la Constitución Nacional. Sin perjuicio de lo que establezca la ley orgánica del Banco de la República.

A su vez, el citado inciso señala que

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

Una parte de tales términos es el parágrafo transcrito, y la otra corresponde al Título IV de la Ley 31 de 1992, del cual se muestran los principales apartes.

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 (...).

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.

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.

De los textos anteriores surgen dos interrogantes básicos:

- ¿La expresión “vigilancia fiscal” del parágrafo debe entenderse como “vigilancia de la gestión fiscal”?
- ¿El control fiscal se define por sus componentes (financiero, gestión, resultados)?

Si alguna de las respuestas fuese afirmativa, y dado que la vigilancia de la gestión fiscal incluye al control fiscal, la conclusión inmediata sería que un tercero, sea la Superintendencia Financiera o la Auditoría del Banco, vienen efectuando atribuciones encomendadas a la Contraloría General de la República.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Sobre estas cuestiones específicas la jurisprudencia emitida permite contar con una respuesta sustentada que evita las ambigüedades. Al mismo tiempo que las sentencias de la Corte Constitucional C-534 de 1993 y C-320 de 1994 declararon inexecutable la mención de los auditores, auditorías y revisorías fiscales de empresas públicas departamentales y municipales como ejecutores de control fiscal, se enfatizó que no pueden existir instancias de control sustitutivas de las funciones de las contralorías, y que tal declaratoria no puede interpretarse como contraria a la existencia de la Auditoría General de la República, la cual tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías.

Además de ello, la sentencia C-586 de 1995 reafirma el contenido del artículo 4 de la Ley 42/93, en el sentido de que “(...) el control fiscal es una función pública autónoma que ejercen los órganos instituidos en la Constitución con ese preciso objeto. (...) y su objeto es el de verificar -mediante la aplicación de sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y evaluación del control interno- que las mismas se ajusten a los dictados y objetivos previstos en la Constitución y la ley”.

Así pues, de las dos primeras sentencias debe concluirse que la vigilancia mencionada en el párrafo no puede ser vigilancia de la gestión fiscal, de modo que el adjetivo “fiscal” en el texto alude a una fiscalización funcional. Y de la tercera sentencia se deduce que los componentes del control son en realidad mecanismos para el ejercicio del mismo, y su connotación de sistemas permite considerar múltiples herramientas posibles para ser aplicados. En otras palabras, controles instrumentalmente similares pueden contribuir a fines de distinta naturaleza. Mientras que las acciones de la Superintendencia Financiera y la Auditoría del Banco se enfocan a la función administrativa de la entidad, las acciones de la CGR deben estar estrictamente dirigidas a los preceptos constitucionales y legales que vinculen el empleo de recursos públicos con el cumplimiento de los fines del Estado, en este caso los fines encomendados al Banco. Y es justamente allí, en la búsqueda de este nexo, donde la jurisprudencia deslíe su alcance e infortunadamente propicia argumentos o bien contradictorios o bien incompatibles con el análisis económico, financiero y contable.

Expresado de otra forma, la simple competencia constitucional y legal de la CGR para el ejercicio del control al Emisor es condición necesaria pero no suficiente para aplicar de manera directa e indiscriminada mecanismos de vigilancia. La inquietud sobre el campo de aplicación del control fue tratada en los documentos de antecedente de la Delegada, en los que se expresó una abierta contradicción entre las aproximaciones de las Cortes, como se resume en la tabla siguiente.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Tema	Consideraciones de la Corte Constitucional	Consideraciones del Consejo de Estado
Objeto de la gestión fiscal	<p>Solamente las operaciones que en nombre del gobierno efectúa (el Banco) como agente fiscal tienen conexidad con específicas tareas de gestión fiscal, aunque corresponden al cumplimiento de contratos celebrados y no al desarrollo de competencias propias, lo que las hace eventuales y circunstanciales (Sentencia C-529 de 1993).</p> <p>Puede darse la gestión fiscal, por ejemplo, en materias relativas a su presupuesto (Sentencia C-469 de 1995).</p>	<p>La gestión fiscal del Banco está representada por actos que puedan tener incidencia económica o efectos mensurables en las finanzas públicas, como su actividad administrativa, contable y presupuestal (Concepto 848 de 1996).</p>
Limitaciones del control fiscal al Emisor	<p>Un control fiscal indiscriminado por parte de la CGR al Banco desconoce los límites de la materia fiscal y desvirtúa los propios de la monetaria (Sentencia C-529 de 1993).</p>	<p>No quedan comprendidas (en el control) las funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, por corresponder tal inspección al Presidente de la República, conforme al artículo 372 de la Constitución Política (Concepto 848 de 1996).</p>
Principios y procedimientos de control	<p>Los principios de eficiencia y economía dejan de observarse si se suma al sistema de control estructurado para el Banco otro (el de control fiscal) que no es idóneo para los fines que consigue, aparte de resultar redundante (Sentencia C-529 de 1993).</p>	<p>El ejercicio del control por parte de la CGR debe realizarse conforme a los principios, sistemas y procedimientos que establezca la ley, es decir los artículos 4 y 9 de la Ley 42 de 1993 (Concepto 848 de 1996).</p>

La primera fila de la tabla da cuenta de cómo incluso una misma corporación emite conceptos contrapuestos. En 1993 la Corte Constitucional interpreta que la gestión fiscal

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

del Emisor es eventual, y luego, en 1995, hace referencia a “materias presupuestales”, que por definición son recurrentes salvo que se trate de temas exóticos o atípicos que en ningún otro texto son aclarados. De su parte, el Consejo de Estado asume que el objeto de la gestión fiscal, al corresponder a las actividades administrativa, presupuestal y contable, es por definición recurrente, y como en la práctica estas actividades son perspectivas o formas de visualizar y registrar prácticamente cualquier operación de la entidad, la corporación extiende el ámbito del control inusitadamente, más aún si se tiene en cuenta que también el ejercicio de la política monetaria tiene incidencia en las finanzas públicas (y de hecho muchísima más que la que causa la mera ejecución de gastos internos del Banco). No de otro modo existiría la necesidad de coordinar las políticas monetaria y fiscal, dada su interrelación o condicionamiento mutuo. Aunque el mismo Consejo de Estado procura dar en otros apartes del texto una mejor aproximación, explorada en un documento previo de la DES (2007), esta última entra a su vez en contraposición con lo indicado en la segunda fila de la tabla.

En efecto, al pretender que solamente las decisiones de la Junta Directiva sean excluidas del ámbito del control fiscal, e incorporar dentro de tal ámbito las operaciones de respaldo o materialización de tales decisiones, el Consejo de Estado asume, así sea implícitamente, que los fines (el espíritu de las decisiones) y los medios (las actividades o tareas de ejecución) de la entidad siguen lógicas distintas. Por simple inspección es comprensible que tanto la política fiscal como la monetaria demandan medios materiales, y si se acepta que el control, cualquiera sea su naturaleza, está orientado a garantizar el cumplimiento de fines, forzosamente debe estar dirigido a evaluar las operaciones materiales asociadas a tales fines. Si se sustrae del control fiscal el ejercicio de las políticas a cargo del Banco, en consonancia con los límites indicados por la Corte Constitucional en la casilla respectiva de la tabla, lo consistente es que se sustraigan también las operaciones mediante las que tales políticas se ejecutan. De hecho, el desarrollo del artículo 372 de la Carta Política dentro de los Estatutos del Banco contempla que el objeto de la inspección, vigilancia y control es la integridad de las operaciones y no solo las decisiones de la Junta Directiva. O dicho de otro modo, excluir del control fiscal lo reglado en los Estatutos equivaldría a excluir toda la actividad de la entidad, con lo cual la propia corporación estaría entrando en una contradicción casi absoluta entre uno y otro aparte del texto.

La tercera fila de la tabla está referida a los mecanismos mediante los que el control fiscal podría realizarse en el evento de que existiese un objeto de aplicación definido. Aquí hay un nuevo divorcio, no propiamente conceptual pero sí interpretativo, en el sentido de que el Consejo de Estado defiende las acepciones de los principios del control fiscal (art. 8 de la Ley 42/93) con independencia del tipo de entidad a la que se dirigen las acciones de vigilancia, mientras que la Corte Constitucional arguye que “los principios de eficiencia y economía dejan de observarse” en el caso particular de la gestión del Emisor, lo cual forzaría a aplicar una versión reformada de los mismos, y muy seguramente de los procedimientos mismos de inspección, que bajo la forma de “otros sistemas de control” están contemplados mediante reglamentación especial en el parágrafo del artículo 9 de la

Ley 42/93. Aunque pareciera lo más natural esclarecer en primer término las diferencias mostradas en la primera y segunda filas, sobre objeto y limitaciones del control, para luego abordar el tema de los principios y procedimientos, la mejor forma de evidenciar una solución es en realidad efectuar el recorrido en sentido contrario, dado que las funciones específicas del Banco de la República en el entramado de la administración pública -y las de cualquier banco central- representan de entrada un cuestionamiento a la manera tradicional de entender cómo son vigiladas las finanzas estatales. La sección 3 está dedicada a desarrollar este argumento.

3. Consideraciones económicas, financieras y contables

Para tener una idea de la magnitud de las discrepancias conceptuales entre las materias fiscal y monetaria, puede hacerse uso de una metáfora. De la misma manera que la distancia más corta entre dos puntos de la Tierra no es una línea trazada sobre su superficie, dada la alteración del espacio euclídeo de referencia, así mismo las “leyes” o “principios” de la vigilancia de la gestión fiscal no se cumplen en el universo de los fenómenos monetarios, cuya configuración y finalidad puede ser hasta diametralmente opuesta. La exposición hecha en las páginas anteriores deja como mensaje las siguientes premisas en cuanto a los controles viables al Emisor:

- No hay cuestionamiento alguno sobre la potestad constitucional y legal de la CGR para el ejercicio del control fiscal al Emisor.
- No obstante, tal ejercicio está supeditado en su integridad a la existencia de un objeto definido, no ambiguo, de gestión fiscal.
- Tal objeto es abordado de manera muy disímil por la jurisprudencia existente, hasta el punto de que pronunciamientos de una misma corporación son inconsistentes.
- La simple materialidad de las operaciones o actividades del Emisor no las convierte automáticamente en objeto de gestión fiscal. Las realizaciones en el frente administrativo, contable y presupuestal son examinadas, desde su propia óptica, por la auditoría del Banco. Falta distinguir, dentro de ellas, el sustrato de naturaleza fiscal, si hubiese lugar al mismo.

La búsqueda planteada en el último ítem tiene dos soportes conceptuales: la definición de gestión fiscal (Ley 610 de 2000, artículo 3) y el análisis económico básico de la banca central. Si bien la definición mencionada fue tomada en cuenta en los documentos de antecedente, estuvo asociada a la inspección de orden jurídico y no a la lógica o racionalidad económica que textualmente predica para el ejercicio del control. De allí la necesidad de incorporar el segundo componente y con él validar el mensaje de la metáfora.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

3.1 Política monetaria, política fiscal y sus atributos

La distinción entre los frentes de la política fiscal y la política monetaria dentro de los libros de texto es un ejercicio simplificado de emulación de la manera en que el Estado interviene en el circuito económico. En la política fiscal, el agente ejecutor o “gobierno” tiene como decisiones básicas elegir un monto dado de gasto público, recurrir a las fuentes de financiamiento para obtener las respectivas rentas y ejecutarlo. No hay razón a priori para limitar el gasto público a lo meramente presupuestal, ya que también en las empresas públicas o sociedades donde el Gobierno tenga poder de decisión se eligen montos de gasto y se presupuestan rentas. Por su parte, en la política monetaria la autoridad o “banco central”, sin necesidad de inquirir sobre si utiliza o no medios materiales para ello, decide sobre la cantidad de medios de pago adecuada para la realización de transacciones. Obsérvese que se usa la expresión “medios de pago” para condensar las distintas acepciones del dinero, tanto el circulante como el constituido por distintas formas de depósito. La macroeconomía convencional ha adoptado la convención de que la oferta de dinero hace referencia al agregado llamado M1, el cual agrupa el conjunto de billetes y monedas en circulación más los depósitos transferibles por cheque (cuentas corrientes).

Los objetivos de la política macroeconómica son tradicionalmente la inflación y el desempleo, y en general es aceptado que en el corto plazo y sin la interferencia de terceras variables (supuesto de *ceteris paribus*, todo lo demás invariable), mayor inflación se corresponde con menor desempleo y viceversa. Si las autoridades económicas utilizan como instrumentos de política el volumen de gasto y la capacidad de afectar la oferta de dinero (de afectarla y no de decidirla, como se explicará luego) mediante la elección de la base monetaria, quedará configurado un marco de dos objetivos (inflación baja y desempleo bajo) y dos instrumentos. Cada objetivo es afectado por el uso de ambos instrumentos, de modo que en la evolución de las cifras tanto de inflación como de desempleo hay una cuota de responsabilidad de ambas autoridades, así el control inflacionario en Colombia esté asignado constitucionalmente al Banco de la República y la asignación del gasto recaiga sobre las entidades del Gobierno. Si no existiesen estas influencias, sería innecesaria la coordinación de ambas autoridades en su proceso de toma de decisiones, a pesar de lo cual siguen presentándose cuestionamientos ocasionales del Banco al Gobierno por el exceso de gasto, o del Gobierno al Banco por el nivel de las tasas de interés.

Esta aparente simetría al momento de mostrar las interacciones entre políticas comienza a deshacerse al examinar sus rasgos específicos. La política fiscal define con autonomía las cantidades de gasto, bien sea en el proceso presupuestal o en las juntas directivas de las empresas públicas; predetermina los usos que tendrán los recursos recaudados; su accionar se evidencia en la provisión de bienes y servicios públicos, bien sea con destinación genérica, como los gastos administrativos, o focalizados, como los subsidios y otras inversiones; y en esa misma medida puede ser objeto de controles de gestión fiscal, ya que hay una correspondencia plenamente identificable entre el gasto y los logros alcanzados.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

La política monetaria no tiene total dominio sobre la cantidad de medios de pago en la economía. Una decisión de ampliar la base monetaria puede ser contrarrestada por una decisión del público (entiéndase “el público” como la comunidad en general, es decir los hogares, el sector empresarial privado, las organizaciones no lucrativas y el sector público) de utilizar menos circulante. El solo hecho de que el dinero sea de curso forzoso no limita la libre elección de cuánto demandar para transacciones y cuánto mantener en forma de depósitos, cuasidineros o formas aún menos líquidas de medios de pago. En otras palabras, un banco central actúa confiando en la inercia o estabilidad de algunos fundamentales determinados por la dinámica de los mercados, como el ritmo de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y la velocidad de circulación del dinero.

Un banco central no provee sino que contribuye a cuidar -porque no puede hacerlo del todo- un bien denominado capacidad adquisitiva de la moneda, o simplemente poder adquisitivo. Este bien no puede catalogarse como de naturaleza privada ni pública, porque es anterior al gasto mismo y porque está en posesión de cada agente económico en distinta proporción como resultado de su propio aporte al proceso económico. Cuando un hogar, o una empresa, o el gobierno mismo, realiza una compra, implícitamente está definiendo el curso de cada peso gastado, la parte “fiscal” y la parte de asignación privada. Pero antes de la compra simplemente existe un poder adquisitivo sin destinatario definido. Obsérvese que la asignación la hace cada agente individualmente considerado, no es por definición ni pública ni privada. El medio material principal para el cuidado de este bien es la provisión de liquidez en la forma de billetes y monedas, pero en sentido estricto se extiende hasta todos y cada uno de los gastos del banco central dedicados expresamente al control monetario (bóvedas, gasto de seguridad, aplicativos de software, consultorías, etc.). Obsérvese que gastar más o gastar menos para un banco central no se correlaciona con los resultados del control de la inflación bajo ningún postulado. Incluso es defendible argumentar que más gasto tendería a correlacionarse, bajo ciertas condiciones, con una *peor gestión* de lo monetario, es decir que se asocia a episodios hiperinflacionarios, y no como causa del desbalance sino como consecuencia de éste. En otros términos, es el escenario del mercado el que a menudo conduce al banco a exceder sus esfuerzos y no el banco el que guía al mercado. Y esta lógica “anti-costos” o “antieconómica”, aludiendo al término reiterativo del control fiscal, también opera en dirección contraria, es decir del banco hacia el mercado: imagínese por ejemplo el resultado de adoptar para el peso colombiano la tecnología (inferior y más barata) de elaboración del dólar estadounidense. La falsificación y el envilecimiento de la moneda crecerían de manera impredecible a causa de una pretensión de “eficiencia”.

Queda por considerar el tema de las fuentes del gasto del banco central. A pesar de que la entidad defina un monto a manera de “presupuesto”, éste queda supeditado, al igual que el recaudo tributario, a la inercia del mercado. Mayor demanda de liquidez implicará más operaciones repo o utilizaciones de la ventana de descuento, y con una tasa de interés relativamente homogénea ello significará más disponibilidad de fondos para uso del banco,

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

pero ninguna de las variables es directamente controlable. Si la disponibilidad fuese insuficiente para atender el gasto estipulado, sería menester recurrir a las reservas o depósitos propios de la entidad (de ninguna manera a las reservas internacionales, ya que ni legal ni procedimentalmente sería viable), pero empíricamente es de esperar que los volúmenes de gasto de un banco emisor, por fuera de la operación monetaria directa, equivalgan a una reducidísima o ínfima parte de los pagos por las operaciones con el sistema financiero. Si por el contrario se presentaran excesos de recursos frente a los presupuestado, no hay motivación particular para reajustar los gastos, porque el banco por definición es el primer interesado en la austeridad y porque, como se indicó previamente, mayores gastos (y en una cuantía insignificante) no suponen una mejoría en el control monetario. Además, como se expone en la siguiente subsección, en el caso colombiano está establecida y protocolizada la transferencia de utilidades a la Nación.

3.2 Las finanzas del Emisor

Según el Concepto 848/96 del Consejo de Estado, la administración de las reservas internacionales y la operación del Banco de la República como banquero de bancos constituyen parte de su gestión fiscal. Cada ítem merece un tratamiento distintivo, como también debe haberlo para lo que podría denominarse “actividades remanentes del Banco”, entendiendo como tal su aporte a la cultura y la investigación. En las líneas siguientes se efectúa una revisión somera de los rubros principales de los estados financieros de la entidad y sus interacciones, a fin de contrastar el texto mencionado del Consejo de Estado con otro texto plasmado casi a renglón seguido, y donde se excluye la toma de decisiones de la Junta Directiva del espectro del control fiscal.

Las reservas internacionales representan la mayor parte de los activos registrados del Banco, como se observa en la tabla 1. Se hace uso aquí de la expresión “registrados” para dar a entender que la titularidad del Emisor sobre este activo es contable, pero sin un sentido de potestad completa, ya que desde una perspectiva funcional el Banco administra su circulación, las invierte, pero le está vedado utilizarlas de manera contraria al interés público. Y también debe advertirse que el interés público no puede interpretarse como el interés del sector público. De lo contrario, si una y otra cosa fuesen equivalentes, el Estado colombiano sería de tipo dictatorial, porque los fines de la sociedad se identificarían con los del Estado. Los Estados de Derecho proveen condiciones para el bienestar general, pero no imponen la definición o contenido de éste. Además, la simple dinámica de cómo se acumulan y desacumulan las reservas reafirma su condición de recursos de libre disponibilidad para la sociedad.

Piénsese en las actividades que generan las reservas internacionales. Cuando un agente doméstico (público o privado) recibe divisas, bien sea por ofrecer bienes o servicios o en calidad de préstamo, está recibiendo el reconocimiento de un poder adquisitivo sobre bienes de la economía foránea. Si este agente canjea las divisas por moneda local en el Emisor, lo que implícitamente hace es trasladar su poder adquisitivo hacia la economía

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

doméstica. Mayor poder adquisitivo sobre un mismo conjunto de bienes debe necesariamente reflejarse en inflación, puesto que a la vez que se han creado reservas se ha emitido dinero. Aparece entonces un activo y un pasivo en el balance del Emisor, ambos de igual cuantía. El efecto patrimonial es neutro, así que no se ha generado ningún recurso. Por ende, la reserva solamente hace las veces de un símbolo de la transacción efectuada, pero ni es riqueza neta nueva ni es apropiada por el Estado, porque como se vio, el poder adquisitivo sigue en poder de quien recibió inicialmente las divisas, pero ahora en forma de moneda local. Esto difiere radicalmente de las transferencias de riqueza o poder adquisitivo que la sociedad encausa al sector público en forma de impuestos o rentas no tributarias, que son previamente apropiados por el Estado y revertidos a la comunidad bajo la forma de bienes y servicios asignados autónomamente por el Gobierno bajo sus propias reglas.

Tabla 1
 Balance General del Banco de la República
 Diciembre 31 de 2007
 Millones de pesos

ACTIVO	54,748,945.1	PASIVO	41,531,799.3
Reservas internacionales brutas	42,219,445.3	Billetes en circulación	26,841,567.8
Operaciones de liquidez y apoyos transitorios	5,403,246.0	Depósitos en cuenta	5,284,370.7
Inversiones	1,364,124.2	Otros depósitos	5,895,758.4
Aportes en organismos internacionales	2,570,694.2	Exigibilidades a corto plazo que afectan reservas	12,876.6
Otros (Caja y metales preciosos, cartera de créditos, cuentas por cobrar, inventarios, propiedad y equipo, valorizaciones, derechos en fideicomisos)	3,191,435.4	Obligaciones con organismos internacionales	2,051,580.5
		Otros (cuentas por pagar, obligaciones laborales, pasivos diferidos, otros)	1,445,645.3
		PATRIMONIO	13,217,145.8
		Capital	12,711.4
		Reservas estatutarias	1,831,598.7
		Superávit	9,387,831.1
		Resultados	1,985,004.6

Fuente: www.banrep.gov.co

En el caso contrario, un importador, un inversionista o un viajero cuya intención sea transferir el poder adquisitivo en moneda local hacia la economía foránea, hará que el Emisor desacumule reservas y absorba moneda doméstica. Como el poder adquisitivo local sobre un mismo conjunto de bienes se reduce, ello se reflejará en una deflación, consistente con la contracción monetaria. Tanto el activo como el pasivo del banco central disminuyen y una vez más la operación es neutra patrimonialmente. En síntesis, las reservas pertenecen a quien disponga de poder adquisitivo y las desee utilizar. A ello se debe que la cantidad de reservas internacionales del Banco de la República, valoradas en pesos, superen al monto de la circulación de billetes. La diferencia corresponde a las valorizaciones, por vía de las

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

tasas de interés externas y por la devaluación histórica acumulada en la existencia del Banco, cuyo efecto supera al de las formas de emisión monetaria distintas a la desacumulación de reservas. Este resultado tiene un significado de especial relevancia: si se llegara a realizar un cambio de régimen monetario como de hecho ya se ha propuesto (una dolarización), cada poseedor de efectivo podría perfectamente canjearlo por reservas internacionales a la tasa vigente, y la moneda foránea quedaría convertida en la nueva moneda doméstica sin traumatismo alguno¹.

Como es conocido, luego del colapso del sistema de bandas cambiarias (1999), la intervención del Emisor sobre el mercado cambiario pasó a ser de tipo discrecional, encauzada únicamente a mitigar las volatilidades extremas de la divisa, pero sin afectar las tendencias determinadas en el mercado. Las operaciones de tipo cambiario por definición también alteran el monto de las reservas internacionales a voluntad del Banco, cuando éste considera que su nivel es o excesivo o insuficiente respecto del manejo monetario. En otros términos, la política cambiaria es subsidiaria de la política monetaria, en el sentido de que la primera se ajusta según las necesidades expuestas por la segunda. Y dado que un movimiento del mercado cambiario forzosamente se corresponde con un movimiento del mercado monetario, queda demostrado que las decisiones de la Junta Directiva en materia cambiaria, además de incidir sobre el cuidado del poder adquisitivo del peso colombiano, condicionan por completo la administración de las reservas, se trata de procesos indisolubles.

Considérese ahora la función del Emisor como banquero de bancos. Esta atribución significa que las entidades financieras cuyos depósitos están sometidos a encaje pueden, en caso de carencias de liquidez en el mercado interbancario, recurrir al Banco de la República como prestamista. Este es, pues, otro proceso por medio del cual el mercado de dinero remite señales a la autoridad monetaria. Fuertes presiones del lado de la demanda significarán que la economía acelera su ritmo, con el peligro de “sobrecalentarse”, y es misión del Banco moderar esa tendencia mediante la elevación de la tasa de interés, sobre todo cuando la aceleración está acompañada de un crecimiento inusitado de la cartera de crédito y del consumo en relación con la inversión.

La tabla 1 muestra que el segundo renglón en importancia dentro de los activos del Banco de la república corresponde precisamente a las operaciones de liquidez y a los apoyos transitorios. En la literatura también se emplean para estos conceptos los términos OMA (operaciones de mercado abierto) y REPO (abreviatura de reporto, operación de crédito a corto plazo). Un repo en sentido corriente u OMA transitoria de expansión es una compra temporal de papeles financieros (básicamente títulos de deuda pública) que el Emisor efectúa al sistema financiero, con pacto de reventa a una fecha específica. Las operaciones en general son de muy corta duración en días. Una OMA permanente, en cambio, es una

¹ En la presente legislatura fue radicado el Proyecto de Ley 55 de 2008 Senado, “Por medio del cual se permite el uso del dólar de los Estados Unidos de América en Colombia”.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

operación en la que la compra de títulos de deuda es definitiva, de modo que la liquidez queda transferida permanentemente a la economía. Se llama repo en reversa u OMA temporal de contracción a la operación en la que el Emisor, en vez de transferir liquidez, la recoge y entrega a cambio, durante la duración del contrato, títulos de deuda. Existen así mismo las OMAs permanentes de contracción. El rubro del balance está referido, entonces, al saldo neto que al final de la vigencia dada existe entre las operaciones de expansión y las de contracción.

Los repos son transados de dos formas: cuando el monto que se desea transferir o absorber es limitado, se utiliza el mecanismo de subasta entre las entidades financieras autorizadas, y se seleccionan, por orden, las que planteen las mejores tasas para el propósito buscado. Cuando no es pretensión del Banco estipular un límite, se fija una tasa de interés a la cual se transan los recursos ofrecidos o demandados.

Una vez más, entonces, se verifica que el tipo de movimiento contable y su interpretación son atípicas respecto al caso de otro agente económico: la acumulación de títulos de deuda es realizada prácticamente a título gratuito, por el simple monopolio de la emisión primaria de medios de pago. El dinero transferido no ha sido en ningún momento “propiedad” o “patrimonio” del Emisor, y de hecho es más apropiado decir que el dinero en cuanto recurso, bien en forma física o electrónica (a través del registro en el Depósito Centralizado de Valores) solamente existe cuando está en poder del receptor. Y más aún, desde la perspectiva de la demanda de liquidez, el recurso solamente existe cuando es demandado bajo la forma de créditos. En la presentación contable, la moneda o los depósitos de las entidades financieras en el Emisor aumentan el pasivo, mientras que el acervo de títulos alimenta el activo.

Por lo que concierne al dinero en su forma física, éste solamente es provisto en la medida que el uso rutinario de la sociedad lo demanda, por eso el monto de su variación es muy inferior al del agregado de los montos de emisión. La continua circulación de formas de depósito evita recurrir con demasiada frecuencia a la emisión física de moneda. Y por supuesto, la característica de existencia contable del mismo sigue el mismo patrón antes señalado: cuando no ha sido distribuido, aunque parezca dinero no lo es. Por esta razón, en el conocido episodio del robo de billetes en la sede de Valledupar, el Banco indicó las series de los papeles hurtados para comunicarle a la comunidad que no se trataba de dinero de curso autorizado, y que las transacciones hechas con el mismo eran ilegítimas. Independientemente de la respuesta del público (deficiente y con un perverso efecto inflacionario), aunque la pérdida se haya registrado por el valor-símbolo o facial impreso en los billetes, la deficiencia de gestión, si hubiese de cuantificarse, no podía serlo más allá del costo de producción del papel moneda.

En cualquiera de sus especificidades, queda reiterado que la función de banco de bancos es la principal forma práctica bajo la cual es plasmada la política monetaria. Y dado que la Junta Directiva del Banco de la República establece los lineamientos de expansión o

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
 Dirección de Estudios Sectoriales

contracción monetaria según la coyuntura en curso, quedan ligados objetivos y procedimientos bajo una misma óptica de control. Y legalmente éste, aparte de no involucrar de ninguna manera recursos fiscales, se encuentra a cargo del auditor general designado por el Presidente de la República.

Para ilustración adicional, en la tabla 2 aparece representado el estado de resultados del Banco en 2007.

Tabla 2
 Estado de Resultados del Banco de la República
 2007
 Millones de pesos

INGRESOS	3,562,566.8	EGRESOS	1,577,562.2
INGRESOS OPERACIONALES	3,483,343.3	EGRESOS OPERACIONALES	1,569,953.0
Intereses y rendimientos	3,153,645.1	Intereses y rendimientos	758,903.1
Otros (Comisiones, diferencias en cambio, moneda emitida y metales preciosos)	329,698.2	Comisiones y honorarios	3,759.1
		Diferencias en cambio	144,178.0
INGRESOS NO OPERACIONALES	79,223.5	Costo de emisión de especies monetarias	136,895.0
Rendimientos sobre derechos en fideicomisos de inversión para pensiones de jubilación	65,905.9	Gastos de personal	196,697.0
Otros	13,317.6	Gastos de pensionados	216,030.4
		Gastos generales	44,677.6
		Gastos culturales	8,358.4
		Otros (impuestos, seguros, contribuciones y afiliaciones, provisiones, depreciaciones y amortizaciones)	60,454.4
		EGRESOS NO OPERACIONALES	7,609.2

Obsérvese que se hace un artificio con el registro de la emisión. Desde el punto de vista de los egresos, se incorpora el costo de brindarle forma material a la moneda. Y desde el punto de vista de los ingresos se incorpora el valor facial. En efecto, el Plan Único de Cuentas adaptado para la entidad menciona que la cuenta 413, “Ingresos por Emisión de Moneda Metálica” registra como débito “el valor facial de la moneda metálica emitida de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 1 literal b. del artículo 62 de los estatutos del Banco”. El Estatuto dispone en el citado literal que “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”.

También puede notarse que la mencionada diferencia no basta por sí sola para cubrir erogaciones como la planta de personal o los gastos de pensionados, de donde debe deducirse que son los intereses y rendimientos de la función de banquero de bancos los que

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

ayudan a atender estas categorías de gasto. En consecuencia, la mayor parte de los egresos no está siendo cubierta arbitrariamente con emisión.

Es útil hacer referencia a las actividades de apoyo a la cultura y la investigación, para así completar el espectro misional de la entidad. Sobre este último ítem, los Estatutos del Banco señalan específicamente, en el artículo 26, que

“El Banco podrá continuar cumpliendo las siguientes funciones culturales y científicas que actualmente desarrolla(…)”.

Y acto seguido se hace mención de las actividades de fomento cultural desarrolladas a la fecha de expedición de los Estatutos (manejo del Museo del Oro, la Biblioteca Luis Ángel Arango y las bibliotecas regionales, colecciones de arte, numismática y filatelia, promoción de estudios en el exterior a través de becas), aparte de indicar que los gastos asociados a tales conceptos constituyen egresos operacionales. La expresión “podrá” alude a que el ejercicio de estas funciones ni es mandato explícito para la entidad, ni tiene conducto de interrelación alguno con la política cultural emanada del Gobierno Nacional. Al menos en teoría, el Emisor podría prescindir de estas actividades y transferirlas, pero tal situación no ha acontecido por la comodidad, tradición y calidad que representa mantenerlas a cargo del Banco. Un motivo de mayor conveniencia para tal situación es que el acceso al disfrute de tales bienes es subsidiado por los recursos de la operación monetaria. No de otro modo se explicaría que pudiese, por ejemplo, remodelarse por completo el Museo del Oro con un recaudo de entradas que es apenas simbólico. En otros términos, las tarifas de acceso a estos servicios (suscripciones a las bibliotecas, boletas de conciertos o exhibiciones, etc.) no reflejan precios de mercado, y su fin es únicamente selectivo².

3.3 El Banco frente a los principios de la gestión fiscal

Completada la exposición sobre el quehacer de la entidad, el paso siguiente es efectuar el cotejo de todo lo argumentado frente a la definición de gestión fiscal provista por la Ley 610 de 2000 en su artículo 3, el cual es transcrito antes de ser desagregado en bloques de texto para su análisis:

“...se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión

² El propósito de aplicar estas tarifas es básicamente inducir a que los usuarios efectivos sean quienes están propiamente interesados en acceder a los servicios, hasta el punto de pagar una suma por ellos. Además esto contribuye a moderar las cantidades de subsidio.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

Siguiendo el texto en orden, pueden absolverse una a una las dudas sobre el sentido de una gestión fiscal a cargo del Emisor:

El Banco de la República es persona de derecho público y ejerce actividades económicas, jurídicas y tecnológicas. Hasta este punto no hay lugar a ambigüedades.

Los fondos obtenidos por el Emisor en su actividad de suministro de liquidez, descontando el artificio de la emisión no materializada y valorada facialmente, son producto de un monopolio estatal y por ende de naturaleza pública. Los recursos recogidos como producto de la actividad cultural poseen igualmente esta característica, porque son sustitutos de una actividad que el Gobierno podría hipotéticamente ejercer si el Banco renunciase a ella.

Las reservas internacionales operan como una denominación alterna a la que poseen los medios de pago en moneda local, cuya existencia está en los bolsillos y depósitos de cada ciudadano, empresa, agencia pública u organización no lucrativa. Por tanto no puede asistirles en sentido estricto el concepto de recursos públicos, así aparezcan dentro del balance de un agencia pública. Así por ejemplo, si el Gobierno desea utilizar reservas para un pago, debe adquirirlas, es decir recibirlas a cambio de títulos TES B. La operación efectuada es en esencia un intercambio de deuda externa por interna, sin alteración alguna del Balance de la Nación. Algo similar acontece con los demás agentes de la economía doméstica. Para acceder a las reservas deben despojarse de su título de poder adquisitivo en pesos (su moneda local). En resumen, reservas y moneda local no son fuentes distintas de riqueza, no pueden gastarse simultáneamente porque son formas de materializar el derecho a un mismo stock de riqueza.

De acuerdo con la definición, el Banco tendría que sintonizar dos objetivos: de una parte, tender a un manejo adecuado -y aquí aplican todos los sustantivos que engloba el texto del artículo- de bienes y rentas; y de otra, cumplir los fines esenciales del Estado. Aquí es donde se diluye la aplicabilidad de la Ley, tanto en el comentado artículo como en el resto de su contenido. Primero, porque en el caso particular del Emisor y de cualquier banco central, el criterio de lo “adecuado” es inconsistente con lo preceptuado para los ejecutores de recursos fiscales. Y segundo, porque si de una “gestión errónea” o contraria a los intereses de la Nación, surgiese una “responsabilidad fiscal” y un resarcimiento, éste sería materialmente inviable o carecería de significado práctico.

Para ahondar en el concepto de “lo adecuado”, debe hacerse mención del texto inicial del artículo 371 de la Constitución Política:

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

“El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”.

La magnitud o dimensión en que puede moderarse este objetivo para cumplir metas de naturaleza fiscal es ilustrada en el artículo 16, literal (i) de los Estatutos del Banco, en donde, al referirse a la coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el manejo de la política cambiaria, se indica que

“En caso de desacuerdo, prevalecerá la responsabilidad constitucional del Estado de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”.

En otras palabras, si el Banco no puede permitirse transigir ni siquiera respecto de los objetivos de mayor trascendencia de la política fiscal, mucho menos puede cejar en el control monetario simplemente por ajustarse a preceptos sobre el manejo de sus bienes y rentas. Esto se debe a que, como fue explicado previamente, el bien que la Carta Política le encomienda custodiar al Banco es intangible y es la titularidad del poder adquisitivo sobre la riqueza del sistema económico que tiene cada persona tanto en la forma de apropiación privada como pública, dependiendo del poseedor del circulante o depósito. Una manera distinta de comprender esto es a partir de la mención que a renglón seguido hace la Ley 610 de 2000 sobre los principios de la gestión fiscal.

El atributo de legalidad de las actividades del Banco remite a su régimen legal propio, mediante el cual el Legislativo otorgó prerrogativas para su autodeterminación en múltiples materias. El artículo 3 de los Estatutos indica que

“(…)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 aquéllas 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.”

La determinación de su organización hace referencia a múltiples materias, como su estructura de planta, régimen laboral, prestacional y de administración documental. Sobre el último ítem ha sido siempre objeto de controversia el artículo 19, por el cual

“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”.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Los atributos de imparcialidad, moralidad, transparencia y publicidad son genéricos de la administración del Estado (Constitución Política, art. 209) y sobre ellos no cabe distinción de contenido entre una y otra entidad pública.

El principio de eficiencia, propio ya de la óptica del control fiscal, encuentra la dificultad para una evaluación práctica en la discreción del Banco para seleccionar a sus proveedores y contratistas mediante sistemas de reglas distintos y a menudo más rigurosos que los del resto de la Administración. No existe un estándar, por fuera de la conceptualización del propio Banco, de lo que significa la eficiencia enfocada al cumplimiento del control monetario.

El principio de eficacia posee un vínculo aún más fuerte con los resultados misionales. Es por definición el mercado mismo, el comportamiento del sistema económico, el que dictamina si las acciones del Emisor han contribuido a la estabilidad de precios y la preservación del resultado de la balanza de pagos. Como fue precisado antes, este nivel de logro no guarda prácticamente ninguna relación con el uso de recursos físicos, humanos o financieros distintos a los del manejo monetario por parte del Emisor.

El principio de economía remite a una argumentación de especial relevancia: aunque el gerente general presenta un presupuesto a la Junta Directiva para su aprobación, es el desempeño del mercado monetario el que remitirá de continuo señales al Banco para que utilice sus recursos en una u otra dirección. Es decir, si los altibajos en la demanda de liquidez o de divisas obligan a incumplir lo presupuestado, de nuevo aplica el argumento de la prevalencia de la estabilidad de la moneda como objetivo. El condicionamiento mutuo entre la entidad y el mercado es asimétrico, porque desde la misma promulgación de la Constitución, y con mayor énfasis desde 1999, las actuaciones del banco están dirigidas solamente a corregir volatilidades del entorno monetario, mas no a “guiar” el curso regular de los mercados.

Frente al principio de equidad cabe otra disquisición de primera importancia: en sentido estricto, el Banco no puede tener control del grado de equidad derivado del manejo monetario, porque por definición la entidad no tiene injerencia sobre las estructuras y la especificidad de los ingresos. No obstante, existe plena conciencia de que la inflación es catalogada como el impuesto más regresivo, de modo que un manejo ortodoxo de la moneda -una vez más desligado de cuestiones operativas de gestión- contribuye a moderar esta fuente de inequidad. Es precisamente la argumentación sobre la equidad una de las justificaciones para el mandato constitucional encomendado al Banco.

Como último comentario, la gestión ambiental no parece tener rasgos distintivos respecto al tratamiento que otras entidades del sector público, cuya actividad es predominantemente administrativa, deben conceder al tema.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Todo lo anterior se resume en que si se aplicaran los principios de la gestión fiscal tal como aparece descrito en la Ley 42 de 1993, artículo 8, la evaluación de orden fiscal resultante no concordaría con la racionalidad propia del control monetario (la defensa de la estabilidad de moneda sobre cualquier otro fin), y no daría lugar a un concepto ni adecuado a la gestión y resultados del Banco -cuya evaluación particular está a cargo del auditor general designado por el Presidente de la República-, ni comparable al del resto de entidades del Estado vigiladas por las Contralorías.

El tema de la responsabilidad fiscal queda por completo supeditado a la existencia de gestión fiscal. Sin la operatividad de los principios y con la jerarquía de su objetivo constitucional, el Banco queda privado de la capacidad de ajustarse a los requerimientos de la Ley 610 de 2000. Una manera más abierta de finiquitar el debate es imaginando un escenario dramático o catastrófico: si el Emisor, en aras de la estabilidad de precios, tiene que perder mediante canje la mayor parte de las reservas internacionales, ante una crisis de balanza de pagos, debe hacerlo incondicionalmente. Si debe rescatar a la economía de una deflación mediante shocks de emisión con su correspondiente costo, no puede escatimar en ese empeño. Y más aún, si hubiese necesidad de renunciar a sus propios rendimientos como banco en pro del rescate de una recesión, socavando sus reservas y llegando a generar pérdidas para la Nación (porque es la Nación la que por los Estatutos debe rescatarlo patrimonialmente), es su obligación proceder de tal manera. Esta particularidad surge del hecho de que una crisis fiscal puede atenderse por el conducto político convencional (aprobaciones de endeudamiento), pero una crisis monetaria significa el riesgo de corrosión de la propia soberanía del Estado ante la posibilidad de los ciudadanos de acogerse al régimen monetario de otra nación cuya moneda regularía el entramado del sistema económico. Ello equivaldría a sustituir una inmensa porción de las garantías del Estado de Derecho por un ofrecimiento sustitutivo foráneo.

A modo de complemento, el anexo del presente informe contiene un ejercicio didáctico e ilustrativo de simulación, contextualizado con hechos recientes, de lo que implicaría, en términos de redistribución de riqueza, una sanción de tipo “fiscal” contra un banco central.

4. Conclusiones

Si el grado de cumplimiento de un cometido constitucional y legal fuese evidenciado necesariamente a través de las actividades que lo materializan, como en efecto ocurre en el frente fiscal, entonces las decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República tendrían que ser evaluadas a partir del manejo presupuestal del Emisor, lo cual es del todo absurdo a la luz de cuanto se ha expuesto. Ello fuerza a reconsiderar la manera como la jurisprudencia se ha pronunciado respecto del control fiscal al Banco de la República. En modo alguno se desconoce la potestad de la CGR ni la naturaleza pública de la entidad y de muchos de los recursos a cargo del Banco, pero todavía esto por sí solo no basta para el ejercicio efectivo de acciones de control. Aún si la normativa existente permitiera el

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

análisis y evaluación de las actividades administrativas, contables y presupuestales que soportan los objetivos de la entidad, el informe elaborado tendría que ser taxativo en cuanto a la separación entre actividades y metas de gestión, y ello sería una simple réplica, a menor escala, del informe elaborado por el Auditor General del Banco. El tipo de conclusión que cabría esperar de esa concurrencia de informes es imprevisible, y menos si llegan a discrepar los conceptos y recomendaciones de la CGR respecto de los del Auditor.

La esencia del control al que puede denominarse fiscal es su vinculación con los fines del Estado, y en ese sentido lo único que puede generar una diferencia real respecto del concepto emitido por el Auditor es un tipo de aproximación que la jurisprudencia no admite, como lo es la fiscalización de las decisiones de política monetaria, crediticia y cambiaria. Tratar de recomponer un tipo de control por fuera de la lógica de los principios de la gestión fiscal tal como están definidos equivaldría de hecho a transgredir la propia Ley 42 de 1993.

Volviendo la atención hacia los documentos de antecedente de la DES, del segundo de ellos debe rescatarse un subproceso misional por el cual el Banco ha administrado eventualmente recursos fiscales. Se trata de los Certificados de Reembolso Tributario, que funcionan como subsidios a los exportadores, es decir descuentos sobre los derechos del fisco nacional. No obstante, esta figura ha tenido una vida irregular desde su creación en 1983 (Ley 48). Las modificaciones en los criterios de su manejo llevaron a que en los años noventa los niveles de ejecución del incentivo fuesen bajos. Mediante el decreto 2327 de 2007, en el contexto de la revaluación, el Gobierno decidió reactivar la Expedición de los CERT, pero sólo a las exportaciones de algunos productos realizadas en el primer semestre del mismo año. Así entonces, este recurso cuantificado en divisas es ocasional, pero evaluable desde una perspectiva fiscal, ya que corresponde a un empleo de recursos que sigue perfectamente la lógica implícita de la gestión fiscal: a mayor ejecución, más resultados.

Sobre esta concepción es posible inquirir a la entidad sobre otros tipos de rentas fiscales, ya que los CERT fueron mencionados únicamente a manera de ejemplo dentro de la intervención del Banco en el texto de la Sentencia C-529 de la Corte Constitucional. Para realizar la revisión y emitir un concepto sobre la gestión fiscal efectuada, es potestad de la CGR el adoptar lineamientos específicos tanto en la resolución de rendición de cuenta fiscal como en la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral (Audite).

ANEXO

Responsabilidad fiscal y sanción pecuniaria en las operaciones de un banco central

Caso 1

Supóngase que un servidor público de un banco central es declarado responsable fiscal por el extravío de US\$20 millones de las reservas internacionales, y como consecuencia de ello resulta obligado a resarcir los recursos perdidos. Dado que una cosa es la bolsa del fisco nacional y otra la bolsa de las reservas, la devolución debe dirigirse a la segunda, porque es allí donde está causado el deterioro. El inculpado posee \$100.000 millones debajo de su colchón (por invertir en pirámides, por ejemplo), de suerte que su presupuesto alcanza para pagar el monto exigido. Toma \$45.000 millones, los empaca, y...se encuentra con que la única manera de realizar el resarcimiento es *comprando reservas internacionales* al Emisor, porque el banco central de la República de Colombia es el último eslabón en el canje de pesos por dólares. No importa si el personaje hace la adquisición en casas de cambio, porque los cambistas al final del día deben hacer sus compras en pesos y para eso deben cambiar los dólares recibidos en el Banco. En consecuencia, las reservas internacionales primero *se reducen en US\$20 millones más* y luego del pago vuelven a incrementarse en US\$20. ¿Cuál fue el efecto neto en las reservas y por ende en las finanzas del Banco? Ninguno. ¿Cuál fue el efecto en el fisco? Ninguno, porque no correspondía surtir esa bolsa. ¿Cuál fue el efecto sobre el personaje culpable de la mala “gestión fiscal”? Ninguno, porque lo que perdió fue igual a lo que se apropió en el exterior. ¿Cuál fue el efecto sobre la comunidad como un todo? Ninguno, porque los \$45.000 millones no estaban haciendo parte efectiva de la circulación monetaria y ahora están en las bóvedas del Emisor. Súmense todos los efectos. ¿Fue benéfico el resarcimiento?

Como segunda alternativa, asúmase que por alguna exótica disposición, el dinero es entregado al fisco (la Tesorería). ¿Cuál fue el efecto para el fisco? Benéfico, porque recaudó un recurso adicional. ¿Cuál fue el efecto para el público? Perjudicial, porque fue despojado ilegítimamente de un recurso que había sido ahorrado bajo la forma de ingresos en divisas. ¿Cuál fue el efecto para el banco central? Negativo, porque no recuperó lo perdido. ¿Cuál fue el efecto sobre el personaje culpable de la mala “gestión fiscal”? Ninguno, por lo anotado en el primer planteamiento del problema. Inclúyanse además los costos administrativos en horas de trabajo, recursos físicos y financieros que demanda la maniobra de cobro, y en general los costos de transacción del incidente narrado. Súmense todos los efectos. ¿Fue benéfico el resarcimiento?

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Caso 2

El banco central es objeto de una sanción en dinero (\$200 millones, por ejemplo) por desatender un requerimiento. Si tiene que hacerle frente a múltiples necesidades que comprometen sus finanzas, ¿qué puede hacer? Simplemente dirigir un comunicado a la imprenta de billetes para que se impriman \$200 millones, al fin y a cabo para eso es el monopolio de la emisión. Producir el dinero costó, por ejemplo, \$10 millones. ¿Cuál fue el efecto para el fisco? Benéfico, porque recaudó un ingreso. ¿Cuál fue el efecto para el banco? Negativo en el corto plazo, porque el saldo en su estado de resultados registra el costo de producción del dinero que tuvo que entregar, más el valor facial reportado como ingreso, menos el egreso de la sanción; pero en el largo plazo, dado que el gasto del banco es financiado con los ingresos de la operación monetaria, recogidos del circuito económico, aún este ítem (los \$10 millones) se desvanece. ¿Cuál fue el efecto para el público? Negativo, porque aparte de que hay \$200 millones más en circulación con el consecuente efecto inflacionario (aunque ínfimo), debe costear el gasto del banco a través de intereses de créditos que primero van al sistema financiero y luego de allí hacia el banco central. La situación alcanza su nivel más nocivo si la oferta de bienes es fija y no responde al shock monetario, porque en ese caso la sociedad debe financiar todos los \$210 millones. Súmense todos los efectos. ¿Fue benéfico el resarcimiento?