

LA JUNTA MONETARIA

Dr. Enrique Trujillo Palacio

Antecedentes.—Desde tiempo atrás venía agitándose en el ambiente político y económico del país el tema de la nacionalización del Banco de la República. Para muchos las funciones asignadas a la Junta Directiva del Emisor deberían estar en manos de un organismo sin ninguna influencia privada en sus decisiones. La composición de la Junta Directiva en la cual tiene influencia muy notoria el sector privado, era motivo de preocupación por las atribuciones que tenía asignadas, especialmente las contempladas en el Decreto 756 de 1951, cuando se le dieron amplias facultades para la regulación del crédito y la moneda. Se ha considerado que, dado que es privativo del Estado dicha regulación del crédito y la moneda, no se concibe que estas funciones puedan estar en manos de un organismo como la actual Junta Directiva del Banco de la República.

Sinembargo, es necesario remontarnos a los motivos que llevaron a la creación del Banco de la República en 1923, cuando en medio del caos existente surgió esta institución con el fin primordial de regular el sistema bancario sirviéndole de Banco Central con todas las funciones de un organismo de esta índole. Para su creación se tuvo en cuenta que era necesario tratar de equilibrar el interés privado y el interés público en su manejo a fin de evitar desvíos funestos en un sentido o en otro. La justificación de su composición mixta fue hecha por el señor Kemmerer a quien correspondió darle vida y sus recomendaciones fueron tenidas en cuenta al redactar la

ley 25 de 1923 que le dio origen. Además se temía que dadas las funciones que se le asignaban al Banco de la República de ser Banco del Gobierno y Agente Fiscal de éste pudiera verse manejado con un interés netamente gubernamental si no existiera un equilibrio en la composición de la Junta y por otro lado era necesario rodearlo de amplia confianza por parte del sector privado. Al mismo tiempo, al estar el Banco financiado en parte con el aporte de los bancos comerciales particulares y por el público en general era natural que participaran en su dirección.

Los que han venido propugnando por su nacionalización señalan también que por corresponder a la Junta del Banco de la República el dictar normas que van dirigidas a regular las actividades de la banca comercial, no se pueden concebir como en esa regulación pueden intervenir los representantes de la Banca Privada que por lo tanto tendrían conocimiento previo de las medidas a tomarse, lo que indudablemente iría a disminuir o invalidar los efectos que se persiguieran con la medida.

Los sostenedores de la organización de la Junta Directiva en forma mixta decían que la composición de ésta, especialmente en cuanto a las personas que la componen, es una garantía de que las decisiones que se tomaran estarían todas dirigidas al interés general de la comunidad y a la vez serviría de cortapiza a la posible utilización del Banco de la República como un apéndice de la Tesorería de la República. Sin embargo en más de las veces, a pesar de su composición, se ha utilizado al Banco de la República como recurso fiscal del Gobierno o de organismos semioficiales como la Federación de Cafeteros, que además tiene representación en la Junta, con las funestas consecuencias de todos conocidas, por la inflación fomentada por las emisiones del Banco con estos fines.

Creación de la Junta Monetaria.—En medio de la discusión sobre la nacionalización del Banco de la República, surgió la Junta Monetaria creada por medio de la ley 21 de 1963 que en su artículo 5º dice: “Créase una Junta Monetaria encargada de: a) Estudia y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República y b) Ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el gobierno nacional y en el futuro por mandato de la ley.

En desarrollo de este artículo el gobierno dictó el decreto 2206 de 21 de septiembre de este año (1963) por medio del cual señaló la composición de la Junta Monetaria, las funciones que de acuerdo con

el Decreto 756 de 1951 correspondían a la Junta Directiva del Banco de la República y las que según la letra b) del artículo 5º de la Ley 21 fue autorizado para adscribirle.

Críticas a su creación.—Las críticas de los opositores a la creación de la Junta Monetaria, o a las funciones que se le asignaron pueden clasificarse: a) las que consideran que la Junta no es necesaria, b) las que consideran que su composición es inconveniente, c) las que dicen que sus funciones son peligrosas porque es una forma de intervención del Estado que va más allá de su ámbito de mera intervención, d) las que señalan que es inconstitucional y e) las que dicen que esta no es más que una nacionalización de la banca comercial.

Los que consideran que la Junta no es necesaria dicen que la Junta del Banco de la República venía cumpliendo las mismas funciones en forma acertada, además de que ofrecía la seguridad de que sus decisiones no estaban influenciadas por el interés del Estado ni por el de los particulares, pues sus intereses se veían neutralizados los unos con los otros y solo predominaba el bien de la comunidad. Son los mismos argumentos que se esgrimían para oponerle a la nacionalización del Banco de la República y los que se tuvieron en cuenta cuando se creó la Junta Directiva del Banco en forma mixta para evitar el predominio del interés del Estado o del interés particular como se mencionó atrás.

Sin embargo, los que sostienen el peligro o inconveniencia de que el sector privado intervenga en el manejo de la moneda y del crédito arguyen que éste es un derecho privativo del Estado que goza del “Jus Monetanti”, quien debe ejercerlo en interés de la comunidad y que este argumento es mucho más valedero si se tiene en cuenta la importancia e influencia que ha adquirido el manejo de la moneda y del crédito para propiciar el desarrollo del país.

Para otros la composición de la Junta deja mucho que desear y al efecto se han expuesto distintos argumentos, aun cuando muchos de ellos aceptan que la Junta era una necesidad y que su creación obedeció a un imperativo económico de la época.

El Dr. Fernando Gaviria, en artículo con fecha de Octubre 11 de 1963 publicado en “El Tiempo”, analiza las críticas que hasta entonces se habían hecho y las considera solo de forma y no de fondo, pues solo se refieren a la forma como está integrada la Junta y a las atribuciones que se le adscribieron por parte del Gobierno. Después de hacer un análisis de las causas que han originado las grandes emisiones monetarias concluye que la Junta debe ser organismo eminentemente técnico y pasa a hablar de la forma como están integra-

das las autoridades monetarias en EE. UU. para concluir que de lo que sí hay que asegurarse es de que en las decisiones que tome la Junta Monetaria, prime un criterio exclusivamente técnico y finalmente dice: "Si tal asunto está sujeto a la idoneidad con que se integre la nómina ministerial en las carteras ministeriales de hacienda, fomento y agricultura, es claro que las desiciones corresponderán en muchas oportunidades a consideraciones políticas, pero lo que es más preocupante, no habrá ni estabilidad ni continuidad de criterio en asunto tan delicado para una nación, como es el de su manejo monetario".

En "El Tiempo" de octubre 4 pág. 22, aparecen unas declaraciones en las cuales el Dr. Samuel Hoyos Arango sugiere que hubiera sido conveniente que se le hubiera dado otra composición diferente y agrega: "La Junta hubiera debido tener dos o tres miembros de dedicación exclusiva, que junto con los ministros y los otros funcionarios, hubiera llevado el peso de tan complicado y ponderoso encargo".

Para otros las funciones adscritas a la Junta, fuera de las que venía desempeñando el Banco de la República, encierran algunos inconvenientes como la calificación por parte de ésta de los riesgos en los préstamos o inversiones, para prohibir ciertas operaciones, cuando el banquero es la persona más idónea para evaluarlos, ya que él es quien va a asumir el riesgo más directo. Las señaladas en el artículo 6º, letra b en la cual se le permite controlar los activos de los bancos y establecer tasas diferentes para distintos establecimientos bancarios, son motivo de preocupación por el peligro que encierran de que se establezcan discriminaciones injustificadas entre los distintos bancos.

La crítica más difundida y que ha sido el fundamento central de los ataques a la creación de la Junta es el de que las normas que le dieron origen son inconstitucionales. El principal argumento sostenido es el de que las funciones adscritas a la Junta son de aquellas que contempla el artículo 32 de la Constitución, o sea, cuando el Estado puede intervenir por mandato de la ley, en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de nacionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, etc. Esta función estipula la misma Constitución, no podrá ejercerse en uso de las facultades del Artículo 76, ordinal 12, de la Constitución. Fue con base en estas facultades que el Gobierno asignó a la Junta Monetaria las atribuciones motivo de la controversia, por lo tanto las normas dictadas con base en las facultades de la Ley 21 de 1963, no podrían llegar hasta asignar las funciones que se le dieron a la Junta Mo-

netaria en el decreto 2206 de Noviembre 20. El argumento anterior fue expuesto por el Dr. Francisco de Paula Pérez. En el mismo sentido se pronunció el Dr. Aníbal Cardozo Gaitán quien resume así sus conceptos: "Adolecen por consiguiente los ordenamientos examinados por el decreto-ley número 2206 de 1963 de un claro signo de inconstitucionalidad, ya que como antes se dijo, la intervención del Estado en las industrias se ejerce por medio de leyes (Art. 32 de la Carta) y existe prohibición expresa de realizarla a través de facultades pro-tempore otorgadas al presidente" ("El Tiempo", octubre 26, 1963, pág. 28).

Para refutar la inconstitucionalidad, de que se ha hecho mención otro constitucionalista muy conocido el Doctor Alvaro Copete Lizaralde ha dicho que las funciones señaladas a la Junta Monetaria no implican intervención en las empresas privadas, puesto que se limita a estatuir la competencia de ella en orden de regular las condiciones dentro de las cuales pueden desarrollar las instituciones de crédito sus operaciones normales, todo para habilitar al Presidente para asumir su vigilancia. Además agrega que si los establecimientos bancarios han aceptado la calificación de sus actividades como "servicio público" para efectos laborales, es lógico que deban someterse a las condiciones fijadas por el legislador, el congreso o el gobierno, investido de facultades extraordinarias, para la revisión de sus tarifas y reglamentos.

Por último, están los que dicen que en la práctica lo que ha ocurrido es una nacionalización de la banca comercial, incompatible con nuestro sistema de libre empresa al cual nos hemos acogido. En verdad si no se llega propiamente a la nacionalización las medidas tomadas si permiten una regulación demasiado estricta sobre la banca comercial, tales como las del artículo 5º, letras d y e, en las cuales se les regula una función que es primordial de la persona que le corresponda decidir sobre la bondad del préstamo y quién es el que está asumiendo el riesgo como se dijo atrás.

El Decreto 2206.—Como se ha sostenido, este decreto no hizo más que reproducir con modificaciones, el Decreto 756 de 1951 que regulaba las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República. Además le asignó a la Junta Monetaria otras funciones, como ya se ha repetido, que no correspondían a aquella.

Entre las modificaciones, introducidas a las funciones que tenía la Junta del Banco de la República y que le fueron asignadas a la Junta Monetaria, están las que suprimieron el límite dentro del cual podía la Junta variar el encaje de los bancos comerciales. Es decir

la proporción o porcentaje de los depósitos que deben mantener en el Banco de la República o en sus propias bóvedas. En efecto el decreto 756 de 1951 en su artículo 2º, letra b, apartes I, II y III señala los límites dentro del cual la Junta del Banco de la República podría variar el encaje de los bancos, y así el encaje sobre las posibilidades a la vista o antes de treinta días, de las instituciones afiliadas, no podría ser menor del 10% ni mayor del 30% del valor de tales exigibilidades. Para los depósitos y exigibilidades a término mayor de 30 días, el encaje legal no sería menor del 5% ni mayor del 20%. Por lo que respecta a la Junta Monetaria el decreto 2206 solo dispuso que éste tendría la facultad de fijar y variar el encaje legal de los bancos y cajas de ahorros que funcionen en el país y no le impuso límites algunos.

Es de notarse en cambio que, en el sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, existe un límite en el cual puede moverse la Junta de Gobernadores al variar el encaje. Por lo que respecta al sistema inglés, a pesar de la nacionalización del Banco de Inglaterra, el encaje lo acuerdan los bancos comerciales.

Quizás las atribuciones de la Junta Monetaria podrían haberse dejado tal como existía para la Junta del Banco de la República a fin de que existiera cierto control por parte del Congreso cuando fuera necesario ampliar dichos límites. Además nadie ha dicho que éstos hubieran interferido con el buen funcionamiento del sistema bancario. Por otra parte la experiencia en EE. UU., de donde tomamos nuestra reglamentación al respecto, ha demostrado que este sistema ha sido satisfactorio. De aquí que, de acuerdo con estas facultades en cuanto a fijación de encajes, la Junta queda con poderes discrecionales.

Indudablemente las funciones, dentro de las asignadas a la Junta que han sufrido mayor número de críticas son las que se refieren a las señaladas en el art. 6º. Se ha considerado en general que estas atribuciones conllevan una flagrante intervención en la industria privada. Sobre el particular el Doctor Guillermo Herrera Carrizosa, Presidente de la Corporación Financiera de Desarrollo Industrial con sede en Bogotá, dijo lo siguiente: "En cuanto a las exorbitantes facultades que se le conceden a la Junta Monetaria en relación con los establecimientos de crédito, además de las que ya tenía el Banco Emisor, existe inconformidad, ya que sobrepasan las más ambiciosas aspiraciones de cualquier gobierno autocrático". ("El Tiempo", septiembre 29, 1963, pág. 15).

En verdad que muchas de las funciones señaladas en el artículo

6º, implican una regulación reñida con los conceptos de empresa privada. Por ejemplo el hecho de que la Junta Monetaria pueda fijar límites específicos al volumen total de los préstamos o inversiones de las instituciones de crédito o a determinadas categorías de ellas, está recortando la iniciativa privada y la libertad para estas instituciones de dedicar sus recursos a unos fines o a otros. Caso distinto es cuando por medio de determinados incentivos se estimula a los bancos a dedicar sus recursos a una actividad o a otra. En cuanto a los límites el volumen total de préstamos o inversiones, esta disposición es redundante puesto que ya por medio del establecimiento del sobreencaje se evita el crecimiento de los préstamos e inversiones.

En la letra b) se consagra una atribución que puede resultar discriminatoria para determinados establecimientos de crédito. Estas medidas se obtienen en igual forma por medio del estímulo que ya se mencionó, a fin de que las instituciones de crédito dediquen parte de sus activos a la financiación del desarrollo, como se consagró en la resolución 18 de 1963, originaria del Banco de la República.

Por otra parte la atribución señalada en la letra b) tiene sus antecedentes en las resoluciones 34 y 44 de 1960 del Banco de la República como muy bien lo señala el Superintendente Bancario en la publicación aparecida en las páginas 1ª y 18 de "El Tiempo", octubre 6 de 1963.

Una de las atribuciones que más controversia han suscitado es la que autoriza a la Junta Monetaria para prohibir la ejecución de ciertas clases de préstamos e inversiones que conlleven grave riesgo. Aquí prácticamente se le adscribieron las funciones que corresponden al banco que va a hacer el préstamo y quien es el que está asumiendo el riesgo respectivo.

También se autoriza a la Junta para que, con el fin de regular el mercado monetario, faculte al Banco de la República para que emita, venda, compre o amortice sus propios títulos de crédito en moneda nacional o extranjera, así como para que compre y venda por cuenta propia y en mercado abierto, obligaciones emitidas o garantizadas por el gobierno nacional etc. Esta autorización, por lo que respecta a obligaciones de carácter público, tiene antecedentes en la ley 25 de 1923, art. 14 letra f) en donde se consagran la autorización al Banco de la República para comprar, vender o aceptar como garantía de préstamos, bonos u otras obligaciones de los Gobiernos Nacional, Departamentales o Municipales de Colombia, sujeto a las limitaciones impuestas por las leyes. La estipulación de esta autorización por parte del Decreto tiene como finalidad muy especial el de

tratar de implantar la compra de obligaciones del Estado o de otras entidades en el mercado, como una herramienta de control monetario de gran utilidad y ya probada en otros países como muy eficaz. Es cierto que su utilización requiere circunstancias especiales para su aplicación, como un mercado de capitales desarrollado, gran estabilidad monetaria y un conocimiento profundo por parte de la Junta Monetaria, de las implicaciones y las condiciones en que en determinado momento puedan llevarse a cabo operaciones en mercado abierto con fines de control monetario. En Estados Unidos, en donde se emplea este sistema de control, existe un Comité encargado de llevar a cabo estas funciones, llamado precisamente Comité Federal de Operaciones en el Mercado Abierto. Este Comité está compuesto por doce miembros, siete de los cuales son los miembros de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, con aprobación del Senado y los cinco restantes son miembros elegidos por los doce Bancos de la Reserva Federal que componen el sistema de banca central. En Inglaterra corresponde al Banco de Inglaterra decidir sobre la compra y venta de obligaciones del Estado para regular el mercado.

Una innovación en el control monetario en el país es la reglamentación de las operaciones de crédito comercial de consumo por instalamentos o de ventas a plazos de los establecimientos crediticios o comerciales o de cualquier otra índole, señalada en la letra l, del art. 6º. Este sistema de control monetario es muy empleado en otros países en donde el sistema de ventas a plazos de artículos durables para el hogar y el mercado de automóviles está muy desarrollado. Entre nosotros en donde empieza a desenvolverse este sistema de ventas quizá sea prematuro aplicarlo si se tienen en cuenta que sus repercusiones monetarias tal vez no sean de muchos alcances. Generalmente el control se hace exigiendo una cuota inicial mayor o plazos más cortos para la amortización, si lo que se trata es de restringir las ventas o si se trata de ampliarlas se reduce la cuota inicial y se extienden los plazos de amortización a fin de facilitar la adquisición de los artículos respectivos, además estas medidas van acompañadas de la lista de artículos que quedarán sometidas a la restricción respectiva, o puede hacerse general para toda clase de artículos.

Las medidas sobre crédito de consumo son medidas selectivas de control de crédito y por lo tanto son suplementarias a las medidas generales y tienen su aplicación especialmente en épocas de emergencia. En los Estados Unidos en donde el crédito de consumo es de

tanta importancia dentro del sistema crediticio, su aplicación es de efectos considerables.

Otra de las regulaciones que también motivaron censura, por parte de los críticos al Decreto 2206, son las que dan autorización al Banco de la República para crear un cupo de redescuento al Banco Central Hipotecario, para operaciones provenientes de inversiones en finca raíz, cosa que constituye una notoria contradicción más, pues en la letra l, del artículo 3º del Decreto se dice de los requisitos que han de reunir las diversas clases de obligaciones descontables etc. y se agrega: "...sin que puedan aceptarse documentos cuyo valor haya sido o deba ser empleado en objetos de especulación en inversiones, tales como compra de tierras, edificios o minas". En verdad que en las prohibiciones sobre operaciones redescontables o admisibles en garantía de préstamos no quedan incluidas las operaciones del Banco Central Hipotecario, pues sus finalidades en materia de propiedad raíz no son de especulación sino de fomento de la vivienda. Además en un país en desarrollo, donde la escasez de vivienda es de proporciones alarmantes, está bien que se den todas las facilidades para procurar saldar el déficit. Por otra parte las autorizaciones señaladas en el art. 8º del decreto no se refieren solo a operaciones de propiedad raíz, sino a bonos industriales y a acciones del mismo Banco Central Hipotecario para contribuir a su capitalización.

Conclusión.—Del análisis que se ha hecho se puede deducir que:

1º—El Gobierno en razón del "Jus Monetanti" de que goza el Estado dentro de las funciones que le competen creó la Junta Monetaria y por tanto no usurpó derechos de los particulares sino que antes bien suspendió la del control del crédito y la moneda que había hecho en la Junta Directiva del Banco de la República.

2º—La composición de la Junta Monetaria deja mucho que desear, pues puede dar lugar a que las decisiones que se tomen tengan más un carácter político de momento que justificaciones económicas.

Quizás hubiera sido aconsejable el nombramiento de cuatro miembros más, no empleados oficiales que precisamente sirvan de contrapeso en las decisiones que se tomen. En este caso dichos miembros tendrían voz y voto y no como los actuales asesores nombrados por la misma Junta que solo tienen voto.

3º—Las funciones que se le asignaron invaden en realidad el campo de la actividad privada.

4º—No puede hablarse de nacionalización de la Banca Comercial, aun cuando como se dijo sí existe fuerte intervención por parte de la Junta Monetaria en las actividades de estas entidades.

BIBLIOGRAFIA

- Fijadas las funciones de la Junta Monetaria.** (Decreto 2206 de 1963). "El Tiempo", Septiembre 22 de 1963, págs. 20 y 27.
- Herrera Carrizosa señala las fallas a la Junta Monetaria.** (Reportaje), "El Tiempo", Septiembre 29 de 1963, págs. 1ª y 15.
- La Junta Monetaria no implica oficializar la Banca Privada.** (Reportaje del Dr. Samuel Hoyos Arango), "El Tiempo", Octubre 4, 1963, pág. 22.
- La Junta Monetaria era una necesidad nacional.** (Artículo Dr. Alfonso Muñoz Botero), "El Tiempo", Octubre 6 de 1963, págs. 1ª y 18.
- La Junta Monetaria.** (Artículo Fernando Gaviria), "El Tiempo", Octubre de 1963, págs. 4ª y 28.
- Más sobre la Junta Monetaria.** (Editorial, "El Tiempo", Octubre 13 de 1963, pág. 4ª.
- Inconstitucional el Decreto Ley sobre Junta Monetaria.** (Conceptos de los Dres. Francisco de Paula Pérez y Aníbal Cardozo Gaitán), "El Tiempo", Octubre 26 de 1963, pág. 28.
- Banca Privada Puntualiza Objeciones a la Monetaria.** (Carta de la Asociación Bancaria al Ministerio de Hacienda), "El Tiempo", Octubre 26 de 1963, pág. 28.
- El Debate sobre la Junta Monetaria.** (Editorial), "El Tiempo", Octubre 27 de 1963, pág. 4ª.
- Democratizar el crédito pide Alfonso Muñoz Botero.** (Reportaje), "El Colombiano", Octubre 28 de 1963, págs. 1ª y 23.
- Constitucional la función de la Monetaria.** (Comentario sobre el concepto del Dr. Alvaro Copete Lizarralde), "El Tiempo", Noviembre 1º de 1963, págs. 1ª y 27.
- El Banco de la República se pronuncia sobre la Monetaria.** (Publicación del Editorial de la Revista del Banco de la República de Octubre), "El Tiempo", Noviembre 1º de 1963, págs. 1ª y 27.
- Las Funciones complementarias de la Junta Monetaria son necesarias.** (Declaración del Presidente Valencia), "El Tiempo", Noviembre 16 de 1963, págs. 1ª y 21.
- Board of Governors of the Federal Reserve System, **The Federal Reserve System, Purposes and Functions**, Washington, D. C. 1954.
- R. S. Sayers, **Modern Banking**, Oxford at the Clarendon Press, 1951.
- Carlos Julio Angel, **Legislación Bancaria Colombiana.** 5ª Edición, Editorial Minerva Ltda., 1959.