

## ALCANCES JURÍDICOS DE LA LEY DEL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

### LA NATURALEZA DEL BCB

En fecha 31 de octubre de 1995 se promulga la nueva Ley del Banco Central de Bolivia (Ley 1670), introduciéndose en su contexto sustanciales cambios respecto a lo que tradicionalmente se concebía como marco legal de las atribuciones y facultades conferidas al BCB. La Ley recoge los principios básicos de una actualizada doctrina y legislación comparada, así como de los antecedentes histórico-legales nacionales.

El Banco Central de Bolivia, como institución estatal de carácter autárquico dependiente del Poder Ejecutivo, posee autonomía para la dictación de actos administrativos que se relacionen y tengan efectos jurídicos hacia terceras personas, pero siempre en el marco de sus competencias, con las facultades y atribuciones que expresamente le confiere la Ley. Por esta razón se debe establecer legalmente el contexto o ámbito que encuadra sus responsabilidades.

Es el artículo 1 de la Ley el que determina el status jurídico del BCB. Establece su carácter jurídico de institución autárquica, dotándole de la capacidad, instrumentos y medios necesarios para ejercer sus funciones. Este artículo establece también los alcances, contenido y limitaciones de sus atribuciones.

En su condición de institución autárquica la Ley le asigna al BCB facultades administrativas, técnicas y financieras: **Administrativas** para establecer su propio ordenamiento, organización y funciones; **técnicas** para establecer los mecanismos y crear los instrumentos necesarios para la formulación de sus políticas y **financieras** para la formulación y aprobación de su presupuesto.

La transparencia en la designación de sus autoridades, la continuidad de gestión y la necesidad de un fortalecimiento institucional; un presupuesto adecuado, personal altamente calificado, continuidad financiera y una infraestructura moderna y apropiada, son requisitos fundamentales para que el BCB cumpla adecuadamente con sus funciones. Una característica relevante de esta ley es la de conferirle o asignarle responsabilidades normativas especializadas de aplicación general.

### EL MANDATO PRINCIPAL DEL BCB

El objeto del BCB es procurar la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda nacional (1). Para cumplir esta finalidad la formulación de sus políticas normativas abarca materias monetarias, cambiarias y de intermediación financiera. Más precisamente, para ejercitar sus atribuciones y facultades la Ley le asigna funciones específicas.

- a) como autoridad monetaria;
- b) en relación a las Reservas Internacionales;
- c) en materia cambiaria;
- d) en relación con el sector Público;
- e) como Agente Financiero del Gobierno, y
- f) en relación con el Sistema Financiero, que comprende las actividades crediticia y bancaria.

Cada una de las seis funciones antes mencionadas, se halla establecida expresamente en la Ley.

### EL BCB COMO REGULADOR DEL SISTEMA FINANCIERO

El BCB, como única autoridad monetaria y cambiaria del país y por ello órgano rector del sistema de intermediación financiera, entre sus funciones en relación con el sistema financiero, tiene atribuciones para dictar normas reglamentarias de aplicación general sobre todas las entidades del sistema, incluyendo las de servicios financieros, cuyo funcionamiento esté autorizado por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. Se ha de subrayar que el BCB no tiene atribuciones ni competencia para fiscalizar; controlar ni supervisar a las entidades de intermediación financiera, siendo su competencia normativa esencialmente genérica al conjunto del sistema financiero y no a instituciones individualmente consideradas.

En aplicación de las leyes 1178 y 1488, la supervisión y control de las entidades financieras es competencia única y exclusiva de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF). Este órgano fiscalizador, tiene atribuciones para exigir el cumplimiento de las disposiciones legales, normas técnicas y reglamentarias, que rigen al sistema financiero y facultades de supervisión sobre las personas naturales o jurídicas a cuyo cargo se encuentran dichas entidades. Las entidades financieras no pueden ser objeto de fiscalización o supervisión suplementaria o concurrente por autoridades de carácter nacional, departamental, municipal o universitaria. La jurisdicción administrativa de la SBEF es de carácter nacional y su competencia, en lo concerniente a la aplicación de la Ley 1488 y a las demás disposiciones del ámbito financiero, es privativa e indelegable.

No es competencia del BCB, como a veces erróneamente se sostiene, controlar las decisiones de la SBEF. En sujeción a la Ley 1732, Ley de Pensiones, esta Superintendencia está sometida al control y supervisión del Sistema de Regulación Financiera, SIREFI, y al Control Gubernamental de la Contraloría General de la República.

La actividad financiera constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo económico de un país al ser receptora, canalizadora y distribuidora de los ahorros de la población y, además, creadora de medios de pago. Tiene carácter de servicio público. Tan es así que el mismo Estado no sólo regula, controla y autoriza su actividad, sino que participa del ejercicio de la misma interviniendo con una tarea regulatoria. Citando a Boneo y Barreira, "la actuación de las entidades debe responder a los lineamientos generales, que el marco económico les fije, de allí la concepción de sistema conformado por todas las entidades y la banca central". (2)

En forma coincidente Wald sostiene, "El sistema bancario concebido como un todo -comprendiendo tanto al Banco Central como a la totalidad de los bancos comerciales que reciben depósitos a la vista- constituye, pues, una unidad orgánica que cumple una verdadera función de servicio público, relativa al poder monetario que es, un poder-deber". (3).

## LAS JERARQUÍAS DE LAS NORMAS

Desde el punto de vista normativo, en Bolivia la ingerencia estatal deviene, desde la Constitución Política del Estado que en su artículo 143 establece que: "el Estado determinará la política monetaria, bancaria y crediticia con objeto de mejorar las condiciones de la economía nacional. Controlará, asimismo, las reservas monetarias", de las leyes especiales que confieren al Banco Central de Bolivia y a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, facultades normativas en el ámbito de sus competencias a fin de regular la actividad financiera.

Las facultades normativas que posee el BCB tienen dos condicionamientos. Primero, su competencia se abre tan sólo dentro de los límites del contenido de la Ley N° 1670, no pudiendo por tanto establecer normativas de otras leyes aún si éstas están relacionadas con los objetivos del BCB. Segundo, las normas son especializadas.

Si bien la Ley le otorga facultades normativas al BCB, y que su ámbito de aplicación es obligatorio por contener disposiciones de derecho, sus efectos se producen en terceras personas y por tanto, no pueden ser opuestas ni abarcar más allá de las funciones regladas que se le confiere.

Asimismo, la Ley nos habla del principio de generalidad, ello quiere decir que los reglamentos emitidos por el BCB son de aplicación universal, aunque diferenciados en cada uno de los campos donde se halla abierta su potestad normativa. En este punto, es necesario diferenciar el carácter normativo del BCB, que es de aplicación general y el de las operaciones que pueda realizar. Estas últimas se refieren a actos administrativos o contractuales y que se hallan individualizados, es decir que se aplican tan sólo para una determinada persona colectiva. Ejemplos de estos actos individualizados, siempre dentro el principio de actividad reglada, son: conceder créditos de liquidez debidamente calificados por su Directorio a instituciones de intermediación financiera; comprar, descontar o garantizar activos, capitalizar acreencias, realizar cesiones de crédito al contado o a plazo, etc.

Normar es conceptualmente considerado como un precepto positivo de orden jurídico menor a la Ley. Más precisamente, normar es poseer la capacidad legal de crear condicionamientos jurídicos, técnicos y operativos de ineludible y obligatorio cumplimiento, para las partes que se hallan comprendidas en la norma. Estos condicionamientos pueden ser sustantivos o adjetivos, es decir crear o suprimir relaciones jurídicas y fijar o establecer procedimientos.

El valor legal de las normas que dicte el BCB, dentro de nuestro ordenamiento jurídico nacional, se halla comprendido dentro del mandato del artículo 228 de la Constitución Política del Estado y, artículo 5 de la Ley de Organización Judicial. Es decir, siempre son de preferente aplicación a las normas del BCB, la Constitución Política del Estado, luego las leyes de la República y después las otras resoluciones llámense Decretos Leyes, Decretos Supremos y Resoluciones Supremas. No obstante, debe tenerse presente que las leyes especiales, como es el caso de la Ley 1670, son de aplicación preferente sobre las leyes generales.

## EL CARÁCTER DE LEY ESPECIAL DE LA LEY DEL BCB

Por una Ley Especial de la República es que se le delega expresamente al BCB facultades normativas, de cumplimiento obligatorio. Dichas normas tienen la suficiente fuerza coercitiva, sin necesidad de recurrir en su aplicación o ejecución a otras instancias o instrumentos legales adicionales. Esta capacidad normativa que tiene el BCB, a veces le faculta para asignar la creación de nuevas relaciones jurídicas, como ser por ejemplo: encajes legales, creación y funcionamiento de tipos de entidades del sistema de intermediación financiera no previstos por Ley; creación y funcionamiento de empresas emisoras y operadoras de tarjetas de crédito, autorizar la creación y normar el funcionamiento de la Cámara de Compensación, etc.

La potestad normativa que se le confiere al BCB es aceptada uniformemente por la doctrina y reconocida por diversas legislaciones actualizadas. Obedece el hecho jurídico de que las normas del derecho financiero son esencialmente mutables. Las reglas deben poder acomodarse a las realidades cambiantes que se constituyen en su objeto: la moneda, el ahorro, el crédito, las instituciones financieras y el mercado. Estamos, pues ante una normativa inestable por su misma naturaleza. Es así que circunstancias que hoy exigen un determinado tipo de medidas, pueden requerir de otras un poco más adelante, al haber sido superadas las primeras por la propia dinámica del negocio financiero.

La mutabilidad del derecho financiero es resultado de otra característica, que está relacionada a su naturaleza instrumentalista. Es decir, las reglas de derecho financiero son medios o instrumentos para cumplir determinadas funciones, su movilidad exige que puedan ser frecuentemente modificadas o reformadas, sin los entorpecimientos que se requieren para la dictación de una Ley formal. La mayoría de los ordenamientos jurídicos en materia financiera transfieren parte del poder reglamentario a los poderes públicos o a los bancos centrales, tal es el caso en nuestro país en el contexto de la Ley N° 1670.

## COMENTARIO FINAL

En conclusión, el Banco Central de Bolivia tiene facultad normativa sobre los aspectos técnico operativos del sistema financiero, sobre la aplicación concreta de las medidas de política monetaria y cambiaria y sobre los aspectos específicamente técnicos de las entidades en el marco de lo establecido en la Ley 1670. En ese orden de cosas, el BCB no puede crear normas, fijar derechos, requisitos o condiciones no autorizadas en la Ley 1670, como tampoco modificar derechos, requisitos o condiciones establecidas en otras leyes. Asimismo, otras disposiciones de menor jerarquía u otras leyes de carácter general, tampoco pueden contradecir las disposiciones de la Ley Especial 1670, en su propio ámbito de aplicación.

(1) Este objetivo es compartido por la mayoría de los países que han reformado su legislación sobre banca central en los últimos años, tales son los casos de México (Nov. 1993), Chile (Oct. 1989), Colombia (Dic. 1993), Francia (Dic. 1993) y Nueva Zelanda (1991)

(2) Eduardo Boneo Villegas y Eduardo Barreira Delfino, *Contratos Bancarios Modernos*, 1994

(3) Arnoldo Wald, *Aspectos Peculiares del Derecho Bancario. Régimen Jurídico de los Actos Bifrontes*, Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, N° 96, diciembre de 1983.