

Capítulo VI.
Antecedentes legales
de la creación del
Banco de la República

Jorge Enrique Ibáñez Najjar

6.1 Introducción

En el período comprendido entre 1821 y 1880, el atributo de la emisión lo ejerció directamente el Estado por medio de la Tesorería, no obstante las disposiciones que se habían dictado, con el objeto de permitir su delegación en un banco nacional de emisión o su libre ejercicio por parte de los bancos privados.

En 1886 se delegó en el Banco Nacional, una entidad de carácter estatal, la función de emitir la moneda legal colombiana, con exclusión de otras entidades públicas o privadas. A partir de ese año y hasta finales del siglo XIX, alrededor de esta institución giró el sistema monetario del país.

Después de haber contado el país con un banco único de emisión, de carácter estatal, en 1905 se dio un viraje absoluto y se autorizó de nuevo la creación de un banco único de emisión pero de naturaleza privada, sin participación alguna del Estado: el Banco Central de Colombia, de efímera existencia.

Desde 1909, el Estado colombiano quedó privado de una institución que cumpliera en su nombre o por delegación suya, con el atributo de la emisión de la moneda legal colombiana, hasta 1923 cuando se constituyó el Banco de la República; entre tanto, solo se discutió acerca del sistema que más le conveniría al país: si centralizar la emisión en un banco único o permitir la libertad de emisión a todos los bancos; y si se optaba por lo primero, qué sería más prudente: un banco nacional, un banco extranjero, o un banco mixto. A su vez, si se trataba de un banco nacional, cuál sería su naturaleza jurídica: de derecho público, de derecho privado o con un régimen cuasi público.

El debate comenzó en 1904 cuando el ministro del Tesoro presentó a consideración del Congreso de la República el primer proyecto de ley sobre bancos de emisión, y solo culminó en 1922, con la aprobación y sanción de la Ley 30 que autorizó la creación del Banco de la República, ley que luego sería modificada por la Ley 117 del mismo año. Posteriormente, ambas fueron recogidas en un solo texto, la Ley 25 de 1923.

Durante el transcurso de estos debates, hasta la constitución del Banco de la República el 21 de julio de 1923, encontramos tres antecedentes concretos sobre la autorización para crearlo.

El primero de ellos lo constituyó la actuación oficial del Gobierno dirigido por el presidente Carlos E. Restrepo, en cuya administración se autorizó al banco francés Louis Dreyfus, mediante contrato celebrado el 6 de agosto de 1913, para que fundara en Colombia el Banco de la República. El país giraba en torno a las ideas del republicanismo, entre las cuales se contempló la creación de un Banco de la República. De este se tomaría el nombre de la institución que más adelante se crearía en 1923.

El segundo, lo constituyó la discusión, aprobación y sanción de la Ley 30 de 1922, que recogió el debate iniciado en 1904 y mediante la cual se autorizó la creación del Banco de la República, ley que luego fue modificada por la Ley 117 del mismo año.

El tercero fue la discusión, aprobación y sanción de la Ley 25 de 1923, la cual derogó las leyes 30 y 117 de 1922.

La creación del banco finalmente se hizo una realidad, porque a juicio del presidente Pedro Nel Ospina, en 1923 era la necesidad de primer orden; para su realización se aprovechó la presencia de la Misión de consejeros financieros encabezada por el profesor Edwin Walter Kemmerer, contratada por el Gobierno, según la autorización otorgada por la Ley 60 de 1922.

Con el paquete de medidas fiscales preparado por la Misión, esta elaboró un proyecto de ley definitivo, que en 1923 se convirtió en la Ley 25 y a cuyo amparo se fundó el Banco de la República.

Este capítulo tiene por objeto presentar las principales tesis que se expusieron en el país respecto al ejercicio de la emisión, entre 1904 y 1923 y la influencia ejercida por ellas directa o indirectamente en las leyes que finalmente autorizaron la creación del Banco de la República y que, por lo tanto, constituyen sus antecedentes.

6.2 Tesis sostenida entre 1904 y 1919 acerca de la libertad para el ejercicio de la Emisión

Según esta tesis, todos los bancos ya establecidos o los que se fundaran en Colombia, deberían disponer de la facultad de emitir billetes al portador y convertibles a la vista; sus defensores consideraban que el atributo de la emisión era un derecho que deberían disfrutarlo libremente los bancos, si cumplían los requisitos que el ordenamiento jurídico les impusiera.

Antes de 1886, los bancos existentes en el país, organizados como sociedades comerciales de crédito, al amparo del Código de Comercio, eran bancos de emisión, de préstamo y descuento, pero la Ley 87 de 1886 dispuso que tales bancos no podrían emitir ni poner en circulación otros billetes que no fueran los del Banco Nacional. A esta entidad se le otorgó el privilegio exclusivo de emitir billetes, los cuales, en 1887 se convirtieron en la moneda legal colombiana.

Y a pesar de que la Ley 57 de 1887 autorizó a los bancos de emisión y descuento para emitir billetes al portador, esa misma Ley determinó que tal facultad quedaría en suspenso mientras el Banco Nacional disfrutara de ella como privilegio exclusivo.

Sin embargo, al decretarse la liquidación de ese organismo, los bancos particulares no recobraron la facultad de emitir billetes porque la Ley 70 de 1894 declaró que tal derecho correspondía exclusivamente a la nación, la cual, podría conferirlo a los bancos en las condiciones que la misma ley señalaba.

Pero como quiera que los bancos de emisión y descuento consideraron que antes de la suspensión de tal facultad en 1886, se les había conferido un derecho que no podría ser abolido en forma indefinida, sino por virtud de la ley, en 1898 la Ley 46 prohibió de manera terminante la emisión y circulación de billetes de banco y de cualquier otro documento o cédula que tuviera por objeto sustituir el papel moneda en circulación.

Con el fin de derogar esta última prohibición, entre 1904 y 1919 se presentaron a consideración del Congreso de la República catorce proyectos de ley que propugnaban otorgarles de nuevo a los bancos establecidos en el país, plena libertad para emitir billetes⁸².

Todos los proyectos reconocían que el derecho de emitir billetes correspondía al Estado, el cual podría delegar su ejercicio en los bancos existentes o en los que llegaran a establecerse en el país, siempre que reunieran determinadas condiciones y cumplieran ciertos requisitos⁸³.

⁸² Estos proyectos fueron: el de pluralidad de bancos asesores del ministro del Tesoro, Guillermo Torres García (1904); el de bancos de circulación y regulación monetaria de José María Ruiz Ramírez, Rafael Uribe Uribe, J. Ignacio Ruiz Granados y Jorge E. Delgado (1911); el de bancos nacionales de emisión de Gonzalo Miranda, Carlos J. Guerrero, Mariano Rodríguez, Genaro Payán, Ildefonso Díaz del Castillo, Carlos Ayerve y José María Buchelli (1911); el de bancos de emisión de Víctor M. Salazar (1912); el de organización bancaria de Jerónimo Martínez A. (1914); el de Nemesio Camacho (1915); el de Jorge Holguín (1915); el de bancos de Víctor M. Salazar (1915); el de bancos de Julio Enrique Tascón (1915); el de fomento a la industria bancaria del secretario del Tesoro, Pedro Blanco Soto (1916); el de bancos de emisión de Alfonso López Pumarejo y Adolfo Córdoba (1916); el de instituciones bancarias de emisión de Pedro Silva Otero (1916); el de establecimientos de crédito del ministro del Tesoro, Pedro Blanco Soto (1918); y el de bancos del general Alfredo Vásquez Cobo (1919).

⁸³ El proyecto presentado por Jerónimo Martínez decía que “corresponde al Poder ejecutivo el derecho de emitir billetes convertibles y este podrá ceder dicha facultad a los bancos que existan en el país o que más tarde lleguen a establecerse, siempre que reúnan las condiciones previstas en la presente Ley” (Martínez, 1914: 28). Igualmente, el proyecto de Alfredo Vásquez Cobo decía que “la facultad de autorizar la emisión de billetes de curso libre y con las suficientes seguridades para su reembolso a la par, a la vista y al portador, es privativa de la nación, que puede conferir el permiso de la emisión correspondiente a compañías colombianas o nacionalizadas, en las condiciones establecidas por esta ley” (Vásquez, 1919: 29).

6.2.1 Razones de apoyo a la tesis sobre la libertad para ejercer el derecho de emisión

Las razones que se dieron para sostener la tesis sobre la libertad para ejercer el derecho de emisión se pueden clasificar en dos clases: las de carácter jurídico y las razones de conveniencia económica. Veamos cada una de ellas a continuación:

6.2.1.1 De carácter jurídico

Que el ordinal 17 del artículo 120.º de la Constitución Nacional, al otorgarle la facultad al presidente de la República para ejercer el derecho de inspección, no solo sobre los establecimientos de crédito en general, sino específicamente sobre los bancos de emisión, presuponía la existencia de la pluralidad de bancos de esta índole y con ello la tesis de la libertad para que ejercieran esta facultad, aún sometidos a las restricciones y limitaciones impuestas por la ley que velaba por la seguridad pública (Dávila, 1914: 1176).

Que de conformidad con lo previsto en esa misma disposición, la Constitución nacional excluyó la posibilidad de que existiera monopolio o privilegio alguno y permitió la libre explotación de la industria bancaria por parte de toda persona que quisiera ocuparse de ella, emitiendo billetes, solo con las limitaciones que la ley estableciera y bajo la inspección del jefe del Estado (Guzmán et al., 1917: 154-158).

Que el privilegio exclusivo de emitir, otorgado a un banco único, atentaba también contra lo dispuesto en el Acto Legislativo 3 de 1910 que había determinado que ningún monopolio podría establecerse sino como arbitrio rentístico y que solo podrían concederse privilegios que se refirieran a vías de comunicación o a inventos útiles, entre los cuales no cabía el de la emisión de billetes.

A partir de 1918, estas razones de constitucionalidad no fueron tenidas en cuenta por el Congreso de la República y en 1930 y 1932, la Corte Suprema de Justicia las desestimó en forma definitiva al declarar la constitucionalidad de las leyes 25 de 1923, 17 de 1925 y 73 de 1930, sobre el Banco de la República (Corte Suprema de Justicia, sentencia del 7 de julio de 1930: 258-266; sentencia del 11 de abril de 1932).

Que dentro del régimen del papel moneda inconvertible, de forzoso recibo en todas las transacciones y mientras existió la prohibición de estipular otra moneda en los contratos, no fue posible la emisión de billetes de banco, pero que al limitarse constitucionalmente la emisión de papel moneda de curso forzoso y restablecerse la unidad monetaria en oro, el Estado podría otorgarles a las instituciones bancarias la facultad de emitir billetes (Guzmán et al., 1917: 156).

6.2.1.2 De conveniencia económica

Que, teniendo en cuenta los servicios prestados al país por los bancos privados, la autorización de emitir billetes debería extenderse a todos ellos⁸⁴.

Que la libertad de emitir billetes era el sistema que más le convenía a un país pobre como Colombia, en donde los negocios se hacían “en pequeño”, y el crédito se hallaba en “estado incipiente” (Del Corral et al., 1911: 392). Este criterio se inspiraba en el principio, según el cual, estos establecimientos fundados con los requisitos legales y manejados con honradez, eran el factor principal en el desarrollo comercial de los pueblos (Rodríguez, 1911: 805).

Que solo al amparo de los bancos de emisión de todo el país, se podría ir retirando lentamente de la circulación el papel moneda (Salazar, 1915: 293).

Que el país no tenía recursos suficientes para la fundación de un banco de emisión ni existía una entidad suficientemente rica y respetable para que el Estado le otorgara el privilegio exclusivo de emitir billetes de banco, así se tratara de un banco de Estado o instituto particular y tampoco sería posible obtener recursos externos en condiciones aceptables (Guzmán et al., 1917: 156)⁸⁵.

Que el monopolio de la emisión, no era el resultado genuino del libre desarrollo de las fuerzas económicas, sino más bien la obra artificial de los gobiernos para solventar difíciles situaciones fiscales o por el deseo de derivar alguna renta como compensación del privilegio de la emisión, o por ambos motivos a la vez; por lo tanto, lo más acertado sería adoptar el sistema de la pluralidad de los bancos de emisión, reglamentándolos severamente para

⁸⁴ Para respaldar esta justificación, el general Rafael Uribe Uribe decía que los bancos “han prestado al país grandes servicios, han salido victoriosos de duras pruebas y representan una suma de labor y de experiencia que los constituye en una verdadera fuerza nacional” (Reyes, 1911: 780). El Consejo de Estado consideraba, igualmente, que “al apreciar en un justo valor los servicios prestados al comercio y a la industria por las instituciones bancarias que han funcionado entre nosotros, se adquiere la creencia de que sin ellas, en ciertas ocasiones, habría sido difícil conservar vivas las fuerzas productivas de la nación, pudiéndose decir que los bancos existentes son la única muestra que tenemos de su poderío”, y que si “ha de juzgarse por los resultados obtenidos, puede deducirse que el ensayo ha sido venturoso, porque a pesar de ser pequeños los capitales de que han podido disponer, siempre han tenido dinero para fomentar las grandes y pequeñas industrias, para facilitar la exportación de frutos, para atender a las necesidades del comercio, para prestar servicios oportunos al Tesoro nacional y sobre todo para activar la producción [...]” (Holguín, 1915: 224).

⁸⁵ Por su parte, el Consejo de Estado consideró que no habiendo suficiente capital en el país para crear una institución única de emisión, tampoco era posible acudir al endeudamiento externo dada la situación por la que atravesaba el mundo en plena guerra (Consejo de Estado, 1915: 218-222).

prevenir, hasta donde fuera posible la crisis y evitar todo perjuicio al público (Salazar, 1915: 293)⁸⁶.

Que “como el billete de banco no es otra cosa que un instrumento de crédito”, parecía lógico permitirle a todos los bancos que tuvieran la facultad de emitirlo, lo cual lejos de ser incompatible con el régimen monetario vigente en esa época, sería un elemento indispensable para dar elasticidad a los cambios y suavizar las contracciones monetarias (Guzmán *et al.*, 1917: 156).

6.2.2 Características de los bancos de emisión propuestas por quienes defendían la tesis de la libertad de emisión

Los bancos de emisión propuestos se distinguirían por tener las siguientes características:

Autonomía y naturaleza jurídica. Los bancos de emisión no serían órganos de carácter público; su constitución y funcionamiento estarían sujetos a lo previsto en el derecho privado, del cual derivaría su naturaleza jurídica.

Al no tener el Estado poderes discrecionales para permitir su establecimiento y el desarrollo de sus operaciones, tendría que otorgarles permiso de funcionamiento cuando cumplieran los requisitos exigidos por la ley y sus estatutos no contravinieran el orden público y las buenas costumbres. Una vez constituidos, aquel únicamente podría ejercer sobre ellos la función de inspección y vigilancia, por conducto del jefe del Estado o mediante los funcionarios en quienes delegara esta actividad.

Capital. Aunque no había uniformidad de criterios en cuanto a su monto, se exigía el capital necesario para garantizar la solvencia de los establecimientos al momento de convertir los billetes emitidos, cuando el portador así lo exigiera.

Monto de la emisión. Como quiera que a su presentación, los billetes serían convertibles en oro, se exigía que el monto de estos tuviera relación directa con el capital y las reservas que les servían de respaldo. Sin embargo, tampoco existía unanimidad de criterio para determinar dicho monto⁸⁷.

Circulación voluntaria de los billetes. Los billetes que emitieran los bancos serían de circulación enteramente voluntaria; por lo tanto, en ningún caso podría

⁸⁶ Para respaldar esta razón, Víctor M. Salazar citaba los casos de los Bancos de Francia y de España y refiriéndose al caso colombiano decía que el Banco Nacional fue creado en momentos de apuros fiscales.

⁸⁷ Algunos proyectos determinaban que los bancos no podrían emitir una suma de billetes superior al valor de su capital y reservas sumadas, otros limitaban la emisión a una cantidad no mayor del monto de su capital pagado y otros establecían que no podía exceder en ningún caso el doble de su capital pagado.

considerarse forzosa su admisión, salvo para los mismos bancos que los emitieran. A su vez, serían imprescriptibles mientras existiera el establecimiento que los había emitido.

Convertibilidad de los billetes. Como todos los proyectos propugnaban por el restablecimiento del patrón oro, se exigía que los billetes de los bancos de emisión puestos en circulación, fueran convertibles a su presentación, al portador y a la vista, por su valor en dicho metal, de acuerdo con las normas que determinaran su peso y ley.

La falta de pago de un billete daría acción ejecutiva al portador, previo requerimiento ante notario y pondría en estado de insolvencia al banco emisor, salvo cuando el pago se rehusara por falsedad del billete, en cuyo caso sería remitido inmediatamente al juez penal (Martínez, 1914: 28-32; Senado de la República, 1917: 298-300; Torres, 1904: 83-86). El juez competente declararía la quiebra del banco, dando aviso al ministro del Tesoro (Martínez, 1914: 28-32) y suspendería el derecho de emisión (Senado de la República, 1917: 298-300).

En caso de quiebra de un banco, los tenedores de billetes de dicha institución, tendrían prelación para su pago sobre cualquier otra deuda del banco, con excepción de los depósitos a la orden y a término fijo que este hubiera tomado a su cargo y de los documentos o letras de cambio que hubiera recibido en comisión para su cobro (Consejo de Estado, 1915: 218-222; Martínez, 1914: 28-32; Miranda et al., 1911: 255-256; Salazar, 1915: 294-296; Senado de la República, 1917: 298-300).

Exigencias de encaje y otras garantías. Como complemento de lo anterior, para que un banco pudiera emitir billetes, tendría que mantener un encaje en moneda metálica de oro, nacional o extranjera⁸⁸.

Además del encaje, se les exigían garantías adicionales para respaldar los billetes que se pusieran en circulación; estas podrían ser depósitos constituidos en la Tesorería General de la República, equivalentes al 25 % del valor de la emisión que iban a tomar a su cargo, en bonos de la deuda nacional interna o externa, al momento de obtener el permiso del Gobierno para emitir billetes (Martínez, 1914; Miranda et al., 1911: 255-256; Senado de la República, 1917).

Igualmente se disponía que los bancos garantizaran la emisión con la totalidad de su capital y sus reservas (Consejo de Estado, 1915; Tascón et al., 1915: 455).

Suministro de los billetes. Los billetes emitidos por los bancos les serían suministrados por el Gobierno Nacional, por conducto del ministro del Tesoro, única entidad que podría importarlos o permitir su fabricación en el país (López y Córdova, 1916a: 51-56, 1916b: 59-64; Martínez, 1914; Miranda et al.,

⁸⁸ No había unanimidad de criterios en la fijación de su monto. Para unos sería equivalente a una tercera parte de los billetes en circulación y para otros solo debía ser del 25 %. Para unos menos liberales del 30 % o del 40 % y para otros más ortodoxos del 50 %.

1911), con el objeto de que hubiera uniformidad en las emisiones y no se diferenciaran los billetes de los varios bancos, sino en el nombre de cada uno de estos.

Duración de la concesión. Por regla general, el término de la concesión para emitir billetes sería ilimitado, salvo dos proyectos que establecían que fuera limitado⁸⁹.

Impuesto o regalía por la concesión del atributo de emisión. Por la cesión del derecho de emitir billetes convertibles, hecha por el Gobierno, los bancos tendrían que pagarle a la Nación-Tesorería Nacional, un impuesto o regalía cuyo monto variaba en casi todos los proyectos⁹⁰.

Operaciones. Los bancos de emisión solo podrían realizar las operaciones previstas por la ley, y habría una serie de prohibiciones, cuyo propósito sería mantener la liquidez y solvencia del establecimiento.

Inspección y vigilancia. Todos los bancos de emisión continuarían sujetos a la inspección y vigilancia del Estado, con el objeto de garantizar los intereses del público.

Para ejercer esa función fiscalizadora, los distintos proyectos contemplaban:

Que la cumpliera el ministro del Tesoro, quien la podría delegar, en casos especiales, en los gobernadores de los departamentos (Martínez, 1914; Senado de la República, 1917); que se cumpliera a través de los inspectores especiales de bancos (Consejo de Estado, 1915; López y Córdoba, 1916a, 1916b; Miranda et al., 1911; Salazar, 1915; Silva, 1916: 38-39; Tascón et al., 1915; Torres, 1904; Vásquez, 1919: 29-31)⁹¹ o que se creara en el Ministerio del Tesoro una sección que se denominaría Inspección y Circulación, con un jefe y un auxiliar para que la ejerciera (Senado de la República, 1917).

Sanciones. Los bancos nacionales que dejaran de cumplir con alguna de sus obligaciones serían sancionados con multas o amonestaciones, según la gravedad de la infracción, a juicio del Gobierno. Pero si persistiera el incumplimiento o las multas no fueran pagadas, se les retiraría el derecho de emisión y se nombraría un agente del Gobierno que se encargara de la inmediata liquidación del establecimiento (Miranda et al., 1911; Senado de la República, 1917).

⁸⁹ El proyecto sobre bancos de circulación y regulación monetaria establecía que el término de la concesión expiraría en veinte años y el proyecto de ley adicional y reformativo del Código de Comercio aprobado por el Senado en 1917 establecía que expiraría a los diez años.

⁹⁰ Del 2 % anual sobre el total de la emisión o sobre el total de la emisión que los bancos manifestaran que pondrían en circulación, decían unos, o del 1 % semestral sobre el promedio de los billetes que pusieran o hubieran tenido en circulación o del 1 % mensual sobre los billetes en circulación en el respectivo mes.

⁹¹ Salazar (1915) consideraba que los inspectores debían ser nombrados por la Cámara de Representantes para períodos de dos años.

El proyecto presentado por Alfonso López Pumarejo fue el único que previó un régimen penal financiero, recogido parcialmente tanto en la Ley 25 de 1923 sobre el Banco de la República, como en la Ley 45 del mismo año, sobre establecimientos bancarios (López y Córdoba, 1916b: 64). Sus principales aspectos fueron: sanciones por desenfaje, penas de prisión para los miembros de la Junta Directiva o cualquier otro u otros empleados del Banco que autorizaran o dieran en prenda los billetes del Banco para operaciones del mismo; que pusieran o autorizaran que se pusieran en circulación billetes del Banco después de haber suspendido este el pago corriente de sus obligaciones; para toda persona que a sabiendas recibiera de los empleados del Banco billetes de este, en el caso citado, en pago y como garantía de pago de cualquier suma que le debiera el Banco; igualmente, para los miembros de la Junta Directiva o cualquier otro u otros empleados del Banco que maliciosamente dieran o autorizaran que se diera cualquier preferencia ilegal a un acreedor del Banco sobre los demás acreedores, ya fuera garantizándoles específicamente su acreencia, o ya cambiando la naturaleza de esta, y para los miembros de la Junta Directiva o el revisor del Banco que maliciosamente rindiera algún informe falso o engañoso a la Asamblea General de Accionistas del Gobierno, sobre el estado de los negocios o de cualquier cuenta, documento u otro asunto del Banco.

Liquidación. Salvo en caso de quiebra, ningún banco procedería a liquidarse sin haberlo anunciado al Ministerio del Tesoro y al público, por medio de un periódico oficial, con tres o seis meses de anticipación, por lo menos. A partir de ese momento tendrían que comenzar a retirar sus billetes y a abstenerse de ponerlos de nuevo en circulación (Consejo de Estado, 1915; Martínez, 1914; Salazar, 1915; Senado de la República, 1917).

En caso de que un banco de emisión perdiera la mitad de su capital, debería liquidarse inmediatamente, a menos que reconstituyera su capital primitivo (Vásquez, 1919).

Igualmente se preveía que en el caso de que un banco suspendiera el pago de sus billetes a su presentación o cualquiera de sus obligaciones al vencimiento, el Gobierno procedería a nombrar un interventor para supervigilar todos los negocios del banco; asumir la fiscalización inmediata de sus negocios y hacer todos los arreglos necesarios para el pago de los billetes que tuviera en circulación (López y Córdoba, 1916a, 1916b).

El Fondo de Garantía de Circulación Bancaria. Como no existía un banco que cumpliera la función de banquero de los bancos y de prestamista de última instancia, el proyecto del doctor López Pumarejo previó la necesidad de un Fondo de Garantía de la Circulación Bancaria administrado por la Junta de Conversión y constituido por el 5 % del capital de cada banco de emisión que debería depositarse en la Junta, a medida que fuera siendo pagado el capital

por los accionistas. El objeto del Fondo de Garantía sería pagar el valor nominal y los intereses de los billetes de cualquier banco de emisión que suspendiera pagos (López y Córdoba, 1916a, 1916b).

6.3 Tesis sostenida entre 1904 y 1922 sobre unidad o centralización del atributo de la emisión en un banco único

Según esta tesis, el Estado centralizaría el atributo de la emisión de la moneda legal en un banco único.

Antes de 1910, Colombia ya había experimentado dos veces el otorgamiento del privilegio exclusivo de emitir billetes. Al Banco Nacional, en 1886 y al Banco Central de Colombia, en 1905. Esta tesis, descartada después de 1910, se abrió camino a partir de 1917 y se impuso en 1922 cuando se autorizó la creación del Banco de la República.

6.3.1 Por qué la necesidad de un banco único

Entre 1821 y 1886, el Estado, a través de la Tesorería, ejerció la facultad de emitir billetes y documentos que harían las veces de moneda, como cédulas o vales del Tesoro, pero igualmente, al amparo de la dispersa legislación de los distintos estados soberanos, expedida a partir de 1863, también los bancos particulares, que libremente se establecieran, podrían explotar esta facultad como parte de las actividades de la industria bancaria.

No existía, por tanto, un concepto claro acerca de la facultad de emisión y por ello, el Estado no se atrevía a sostener la titularidad absoluta de este atributo, ni a expedir una adecuada regulación para permitirlo a los particulares.

Había claridad en cuanto a la facultad de acuñar moneda metálica en las casas del Estado, con el sello que este le implantara según la ley, el peso, el tipo y la denominación, pero no se atrevía nadie a sostener que la facultad soberana de regular y acuñar moneda, comprendiera la de emitir billetes.

En 1886, cuando se cambió la unidad monetaria y se sustituyó la moneda metálica por el billete del Banco Nacional, de curso forzoso e inconvertible, por primera vez se consideró que el Estado también era titular del atributo de emitir billetes que hicieran las veces de la moneda legal colombiana.

Sin embargo, como el atributo de acuñar la moneda metálica, se había considerado por espacio de varios siglos como un señorío que tenía por objeto cumplir funciones de carácter fiscal, cuyo ejercicio debería corresponder a la Tesorería a cargo del Gobierno, también se creyó que el atributo de emitir billetes, como sucedáneo de la moneda metálica, era igualmente una función de

carácter fiscal que podría cumplirse por intermedio de la Tesorería o mediante la creación de un organismo dependiente de ella y, como tal, del Gobierno.

Esa fue la concepción que inspiró el funcionamiento del Banco Nacional a partir de 1886 y el manejo que el Gobierno le dio a la facultad de emitir billetes, después de la liquidación de este último.

Inclusive en 1905, cuando se otorgó a un organismo privado la facultad exclusiva de la emisión de billetes de banco, existía de por medio un espíritu eminentemente fiscalista y por ello, no obstante la naturaleza jurídica del Banco Central de Colombia, el propósito era convertirlo, ante todo, en el agente fiscal del Estado, para que recaudara los impuestos y los administrara con otros bienes de la nación, hiciera los pagos a favor de terceros por las obligaciones que le correspondiera cumplir a la Tesorería, contrajera en nombre de la nación los empréstitos necesarios para atender las necesidades fiscales, bien, mediante contratos de mutuo o colocación de títulos de deuda a cargo de la Tesorería y luego sí, cumpliera las funciones propias de banco de emisión, préstamo y descuento⁹² para que a su vez, se convirtiera en prestamista del Gobierno.

Después de que el Estado determinó que el atributo de la emisión de billetes era parte del ejercicio de su soberanía y específicamente de la soberanía monetaria, se consideró conveniente separar su ejercicio del Gobierno para que no se mezclara o confundiera con el manejo fiscal de los recursos del Estado.

El primer paso para separar del manejo fiscal, la facultad de emitir billetes, consistió en prohibirle al Gobierno el ejercicio de la facultad de emitir papel moneda de curso forzoso, según la reforma constitucional adoptada mediante el Acto Legislativo 3 de 1910.

El segundo paso debería ser la creación de un organismo autónomo, de naturaleza especial, ajeno a cualquier influencia del Gobierno, que se encargara de la emisión de la moneda legal colombiana y de regular la circulación monetaria.

Solo con una entidad separada del Gobierno, se podrían separar en forma definitiva, el manejo monetario del país del manejo fiscal y el atributo de la emisión no sería nunca un atributo fiscal, cuya administración correspondiera al Gobierno, por conducto de la Tesorería.

Por ello, quienes defendieron la tesis de la centralización de la emisión en un banco único, consideraron que la emisión era un atributo del Estado, del cual los particulares nunca fueron titulares, sino meros concesionarios, pero que aquel, para efectos de garantizar un adecuado manejo económico

⁹² El Banco Central se liquidó en 1909 sin que hubiera podido cumplir nunca sus funciones de banco de emisión, pues le correspondió atender labores propias de la Tesorería.

del país, debería separarlo de los asuntos fiscales y entregarlo a un banco para que por delegación suya atendiera la función pública de emitir la moneda legal.

Para tal efecto, entre 1904 y 1922 se presentaron a consideración del Congreso de la República dieciocho proyectos de ley, los cuales coincidían en facultar al Estado para entregar a un banco único la facultad de emitir billetes, la potestad de regular el manejo monetario del país y la capacidad para orientar la actividad del resto del sistema financiero, en forma autónoma y separada del manejo fiscal a cargo del Gobierno.

Los proyectos solo diferían en asuntos como la naturaleza de la institución misma, en cuanto al grado de participación en su capital por parte de los particulares, nacionales o extranjeros o del Gobierno y acerca de las operaciones que debería realizar y las que tendría prohibidas.

En dichos proyectos se pueden encontrar las siguientes tendencias:

- La que consideraba que el banco único debería ser de carácter privado y tener necesariamente participación extranjera⁹³.
- La que consideraba que el banco único de emisión debería ser una entidad de carácter nacional y sin participación extranjera. En esta tendencia a su vez encontramos tres posiciones:
 - El banco único debería ser una entidad nacional constituida exclusivamente con capital particular⁹⁴.
 - El banco único debería ser una entidad nacional de carácter estatal y sin participación privada⁹⁵.

⁹³ El proyecto de Lucas Caballero (1909). El proyecto de Lucas Caballero, Enrique González, Carlos M. Rosales, Marcelino Uribe Arango, Francisco Padrón, Miguel M. Calle y Víctor M. Salazar (1911). Los proyectos sobre el Banco de la República de 1913 del Gobierno y el de Marcelino Uribe Arango. El proyecto del general Rafael Uribe Uribe (1914) y el proyecto presentado por el general Pedro Nel Ospina (1917).

⁹⁴ El proyecto del general Rafael Uribe Uribe (1904). El proyecto de P. A. Molina, Esteban Álvarez, Marcelino Uribe Arango, José M. Ruiz y Jorge E. Delgado (1911). Los proyectos de Pedro Antonio Molina (1913 y 1915). El proyecto de Luis Serrano Blanco (1917). El proyecto de Esteban Jaramillo (1918). El proyecto de Nemesio Camacho, Félix Salazar J., J. M. Phillips, Víctor M. Salazar, Ignacio Moreno E., Enrique Olaya Herrera, Lucas Caballero y Roberto Becerra Delgado (1920) y el Proyecto de ley adoptado en la Conferencia de Banqueros reunida en 1921.

⁹⁵ Esta posición la respaldaba el proyecto para crear la Caja Nacional de Emisión y Cambio presentado en 1918 por Luciano Herrera.

- El banco único debería ser una entidad nacional con participación tanto de particulares como del Estado⁹⁶.

6.3.2 Razones en las cuales se apoyó la tesis de la centralización de la emisión en un banco único

Además de la razón más importante, atrás expuesta, separar del manejo fiscal a cargo del Gobierno, el manejo monetario del país, razón que se hallaba implícita en la totalidad de los proyectos presentados a consideración del Congreso, existían otras que fueron expuestas por los distintos defensores del banco único. Las estudiaremos a continuación, según se trate de razones generales que justificaban la existencia de un banco único, agrupadas según su carácter jurídico, de conveniencia y de carácter económico, o de razones específicas que, partiendo de la necesidad de crear un banco único, solo pretendían justificar algún aspecto en particular, como la naturaleza pública o privada de ese establecimiento, la participación o no de capital extranjero y la definición de sus accionistas.

6.3.2.1 Razones generales de apoyo a la tesis de la creación de un banco único

6.3.2.1.1 De carácter jurídico

Además de sustentar la delegación del atributo de la emisión en un banco único, tenían por objeto controvertir las objeciones de inconstitucionalidad que contra ellas formularon los partidarios de la libertad de emisión.

Quienes defendían la tesis de la centralización en un banco único, consideraban que a partir de 1894 ningún banco había recuperado para sí la facultad de emitir billetes, puesto que por razones de alta conveniencia pública, vinculada a la salvaguardia de los intereses económicos del país, liquidado el Banco Nacional, el Estado se reservó, como medio de ordenar y regular la moneda legal, la facultad de emitirla, pudiendo delegarla en un solo individuo o entidad, tal como lo hizo en 1905 con el Banco Central de Colombia (Molina et al., 1911: 461)⁹⁷.

⁹⁶ El proyecto de Félix Salazar J. (1921). El proyecto de Eugenio J. Gómez (1921) y el proyecto presentado a nombre del Gobierno por el ministro del Tesoro (e), Eugenio Andrade (1922).

⁹⁷ En el mismo sentido, véase Carbonell y Llorente (1914: 1078).

Igualmente sostenían que el derecho de emitir billetes no podría asimilarse al del uso de las demás formas del crédito, ni confundirlo con ellas con el fin de hacerlo caer bajo las mismas orientaciones y reglas con las que se regulaba el crédito en general (Molina et al., 1911: 777-778). Antonio José Uribe, al respecto anotaba:

Un banco no debe ser más que un corredor de dinero, con capital propio que sirva de base para atraer la confianza del público, y cuya función es la de una garantía subsidiaria para ese público [...]. Pueden establecerse cuantos bancos se quiera para emprender en el negocio de recibir depósitos y prestar dinero de los que ahorran a los que lo necesitan, con una utilidad en la diferencia de intereses; pueden hacer operaciones de descuento, de cambio y todas las conexas; pero no participar en la función que todas las naciones consideran como un derecho y un deber del Estado: emitir moneda (Uribe, 1917: 273).

Que, otorgar la facultad de emisión a un banco único, no contrariaba la Constitución, pues no se trataba de constituir un privilegio ni de violar la libertad de industria, sino que con ello el Estado se limitaba a ceder transitoriamente un derecho que le pertenecía (Portocarrero et al., 1919: 484).

En opinión de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes,

bajo el régimen de la Constitución de 1863, aunque el ejercicio de la industria bancaria era libre, la ley regulaba alguna de sus modalidades, tales como la relativa a la emisión de billetes y llegó hasta circunscribir esta al Banco Nacional.

[...].

Expedida la Constitución de 1886 y consagrada en el artículo 44.º la libertad de industria sometida a la inspección del Gobierno en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas, continuó en pleno vigor el principio a que nos referimos anteriormente. La Ley 87 de 1886 dispuso que, tres meses después de su fecha, los bancos particulares no podrían emitir ni poner en circulación otros billetes que los del Banco Nacional. Derogada ésta, la Ley 27 del propio año, en su artículo 47.º abolió los privilegios de los bancos, y aunque la Ley 57 del mismo año, en su artículo 47.º autorizó a los bancos de emisión y descuento para emitir billetes al portador, que no fueran de forzosa aceptación, el artículo 52.º de la expresada Ley dijo:

La facultad que pueden tener los bancos y a que se refieren los artículos anteriores, de emitir billetes al portador, quedará en

suspenso mientras el Banco Nacional disfrute de esa facultad como privilegio exclusivo, que por la presente ley se le confirma.

Más tarde, por el artículo 16.º de la Ley 70 de 1894 se declaró que el derecho de emitir billetes corresponde exclusivamente a la Nación, quien puede conferirlo a los bancos con las condiciones que el mismo artículo expresa.

La Ley 46 de 1898 prohibió de manera terminante la emisión y circulación de billetes de banco y de cualquier otro documento o cédula que tenga por objeto sustituir el papel moneda en circulación. Y por último, la Ley [sic] 47 de 1905, confiere al Banco Central el derecho de emitir billetes, el que posteriormente se le quitó mediante la derogación de esa ley.

Así pues, la libertad de ejercer la industria bancaria, bajo la inspección del Gobierno y con sujeción a las leyes, se ha encontrado y se encuentra actualmente limitada, en cuanto al derecho de emitir billetes, por la sencilla razón de que hay disposiciones legales vigentes que así lo establecen de una manera expresa.

Y esta restricción obedece sin duda a la naturaleza y fin del billete bancario. Teniendo éste por objeto el de sustituir en la circulación las especies metálicas, y siendo la regulación de dichas especies un atributo del soberano, lo natural es que el Estado se reserve, como facultad propia, aunque delegable, el derecho de emitir billetes bancarios (Molina et al., 1911: 461).

6.3.2.1.2 De conveniencia

Necesidad de unificar el medio circulante. La única manera de tener un billete único que circulara en todo el país, que fuera de aceptación general y que facilitara el intercambio en todo el territorio nacional, sería otorgándole la facultad de emisión a un banco único.

Daniel Carbonell y José A. Llorente consideraban, en 1913, que si se aplicara en nuestro país el principio de la unidad monetaria, este se daría “exacta cuenta de las ventajas que reportarían nuestros numerosos pueblos diseminados en inmenso territorio, de la circulación fiduciaria uniforme igual en Pasto y en Barranquilla, en Bogotá y en Cúcuta, en el Amazonas y en el Chocó”. Igualmente, consideraban que la pluralidad de bancos de emisión en poblaciones poco ilustradas

como son la mayoría de las nuestras, tiene el grave inconveniente de que la diversidad de papeles emitidos como billetes sería un incentivo para el agio, que explotarían los hábiles hasta con la mayor o menor belleza de la edición de los billetes (Carbonell y Llorente, 1914: 1079)⁹⁸.

Según Esteban Jaramillo, si el país aceptaba la pluralidad de bancos de emisión, al tener cada uno la facultad de emitir sus propios billetes, se produciría una espantosa anarquía en la circulación monetaria por la diversidad de tales signos y por la distinta aceptación de que gozarían, pudiendo suceder que en una ciudad se aceptara plenamente un billete pero en otra fuera rechazado; esto, además de dificultar el intercambio, contribuiría a relajar los vínculos de la nacionalidad, por ser la moneda uno de los signos de la soberanía (Jaramillo, 1918a).

Necesidad de mantener la confianza en el sistema financiero. Al país le convenía la existencia de un banco fuerte y poderoso que generara confianza por la respetabilidad y cordura de su administración y estuviera en capacidad de auxiliar a los demás bancos en tiempos de crisis, con el objeto de mantener la seguridad frente al sistema bancario (Carbonell y Llorente, 1914: 1078), en tanto que la pluralidad de los bancos podría deteriorar ya que el desacierto o la imprevisión de un solo banco emisor podría destruirlo o desprestigiarlo (Montaña, 1920: 387; Salazar, 1921: 194).

Garantía de solidez y solvencia. Como la facultad de emisión era atributo de la soberanía monetaria del Estado sumamente delicada y expuesta a grandes peligros, aún sometida como tendría que estarlo a la reglamentación o inspección de los gobiernos, el organismo al cual este le delegara su ejercicio, debería tener una notoria solidez, tanto por la severa reglamentación de su estructura, de sus funciones y de sus facultades, como por la cuantía del capital disponible en oro, para garantizar la convertibilidad de los billetes, condiciones que no eran ni podrían ser comunes a todos los establecimientos bancarios que funcionarán en un determinado Estado (Carbonell y Llorente, 1914: 1078).

Facilidad de intervención del Estado. Solo con un banco único se podría garantizar la seguridad en el manejo monetario por parte del Estado, y aquella pluralidad de bancos emisores dificultaría, de una parte el ejercicio de la inspección y vigilancia y por la otra, una adecuada y oportuna intervención del Estado.

Adecuado instrumento de conversión. Un banco único sería el adecuado instrumento para sustituir el papel moneda por el billete de banco. Sobre el particular el ministro de Hacienda, F. Restrepo Plata, decía al someter a consideración del Congreso el contrato celebrado con la Casa Louis Dreyfus et Cie para la fundación del Banco de la República en 1913:

⁹⁸ En el mismo sentido, véase Félix Salazar (1921).

La operación que hoy someto a vuestro estudio, que confío aceptaréis, es de la mayor importancia para el país; será decisiva para el desarrollo y el progreso de Colombia [...] nos traen también el inmenso beneficio de librarnos del cáncer del papel moneda, a la vez que dotará al país de un régimen de circulación fiduciaria sano, benéfico y científico (Restrepo, 1913: 397).

La incidencia de los demás países. Los defensores de la tesis del banco único consideraron que el país debería asimilar la experiencia de los principales centros comerciales del mundo, otorgando la facultad de emitir billetes a un banco único, que al mismo tiempo tuviera la facultad de regular la circulación monetaria y la defensa de la existencia en especies metálicas, funciones estas imposibles de cumplir en un Estado que tuviera muchos bancos con la facultad de emitir.

Para tal efecto se argumentaba que la tendencia mundial, a comienzos del siglo XX, consistía en tener bancos únicos de emisión y no pluralidad de bancos, según se podía observar con el Reichsbank de Alemania, el Banco Imperial de Rusia, el Banco Nacional de Suiza, el Banco de Francia y el Banco de Inglaterra. En los Estados Unidos de Norteamérica, para 1911, ante las crisis frecuentes que habían producido la ruina de muchos bancos, se hablaba ya de la necesidad de un establecimiento, que siendo independiente del Gobierno, encausara la corriente de los negocios, regularizara la circulación monetaria y defendiera la existencia metálica necesaria para la vida económica de aquel país. Allí, frente a la crisis de los bancos, tuvieron que intervenir para salvar el comercio americano, los bancos de Inglaterra y Francia, haciendo fuertes remesas de oro a los Estados Unidos, intervención que aminoró los efectos desastrosos del sistema financiero y económico de aquel país. Justamente el Gobierno americano preocupado con este problema, envió una delegación a Europa, con el fin de estudiar los establecimientos bancarios, siendo el Banco de Francia el que obtuvo la preferencia de los delegados, aunque sin dejar de lado el modelo alemán. El presidente Taft, se manifestó partidario de la creación de un banco central, según las líneas generales adoptadas por la Comisión, al mismo tiempo que el presidente de la American Banker Association, afirmaba que un banco central con la facultad de emitir billetes al portador y a la vista, haría mucho por la solución de los problemas financieros americanos.

Si se siguen con atención los primeros años de la vida de los bancos de que hemos tratado, vendrá el convencimiento de que el primer paso en el desarrollo de su crecimiento y vigor económicos, ha sido el hacer operaciones de banca propiamente dichas, es decir, vivir en contacto directo con las industrias y entidades que necesitan capital para el desarrollo de sus empresas, ya sea descontando obligaciones, ya haciendo

compensación de pagos, ya girando sobre plazas del país o extranjeras o ya haciendo operaciones comunes a los bancos comerciales. En los primeros años de la vida de los bancos, sobre todo en países como el nuestro, es cuando la emisión de billetes al portador y a la vista hace que se multipliquen los beneficios del crédito. Cuando la riqueza latente que tiene el país comience a desarrollarse, vendrán los depósitos, otra fuente de crédito que acrecerá los elementos de vida económica, dando enormes beneficios, como ha sucedido en todo el mundo. Los bancos privados nacerán naturalmente y vendrán a ser los distribuidores del capital necesario para la industria, y el Banco privilegiado llegará a ser el Banco de los bancos y el regulador de la circulación monetaria (Molina et al., 1911: 461)⁹⁹.

En 1913, en los Estados Unidos se pasó del sistema de libertad de emisión al de la unidad que estableció el Federal Reserve Act de 23 de diciembre de aquel año.

Según Antonio José Uribe, un atento estudio de la institución bancaria de los pueblos civilizados realizado en 1917, mostraba

que aquellos países que han estado sometidos al curso forzoso, encuentran, como uno de los medios más eficaces para librarse del flagelo, la institución de un banco único encargado de atender a la conversión del papel moneda; en segundo lugar, que aún en los pueblos en que no existe sino el régimen de la moneda metálica, se adopta el principio de la unidad de emisión de billetes, reduciendo los bancos de emisión a una sola entidad, movimiento este hacia la unificación de la facultad de emitir que se está acentuando tanto en Europa como en América y en los pueblos asiáticos (Uribe, 1917: 274).

Regularidad y seguridad de la emisión. La regularidad y la seguridad de la circulación monetaria, mediante la emisión del dinero indispensable, según las necesidades del mercado nacional y de la circulación metálica, solo se podría garantizar adecuadamente, confiando la facultad de emitir billetes a un establecimiento único con el poder necesario para regular la economía monetaria y tomar las medidas indispensables para hacer frente a todas las eventualidades (Uribe et al., 1923: 48). Con la existencia de varios bancos de emisión, no sería posible regular y controlar el volumen de la emisión, lo cual pondría al país en continuas oscilaciones y en serios problemas.

Por tanto, se consideraba que solo debería existir un banco de emisión, que sería el banco de los bancos y el regulador de la circulación monetaria;

⁹⁹ En el mismo sentido, véase Carbonell y Llorente (1914: 1078).

las demás instituciones bancarias deberían obrar como agentes que contribuyeran a la irrigación del crédito y a la circulación monetaria y se dedicaran a explotar las actividades propias del negocio bancario (Molina et al., 1911: 461).

Responsabilidad en la dirección de los instrumentos de manejo monetario. Con la fundación de un banco único de emisión, que al mismo tiempo tuviera la capacidad de regular el medio circulante, habría una autoridad para la dirección y manejo de un instrumento económico poderoso: la intervención en la fijación de la tasa de interés.

Necesidad de concentrar las reservas metálicas en un banco único. La única manera de concentrar las reservas metálicas del país, sería constituyendo un banco único que impediría la dispersión y la salida del oro del país, que en caso de darse, lo dejarían solo con el papel moneda inconvertible y a los bancos en incapacidad de cumplir sus compromisos (Uribe et al., 1923: 48).

6.3.2.2 Razones para sustentar la tesis de la centralización de la emisión en un banco único, de carácter privado y sin intervención estatal

Con el objeto de separar el manejo monetario del manejo fiscal y evitar así los errores cometidos en el ejercicio del derecho de emisión, conferido al Banco Nacional y para desvirtuar el temor de que estos se repitieran, la casi totalidad de los proyectos descartaron de plano la intervención oficial en el banco único de emisión (Uribe, 1905: 678-680) y para tal efecto autorizaron al Gobierno para delegar el derecho exclusivo de emitir billetes, solo en una compañía bancaria de carácter privado y totalmente independiente de la acción gubernamental.

Así, por ejemplo, el banco propuesto por el general Rafael Uribe Uribe, en 1904, debería organizarse como una entidad autónoma de carácter puramente particular y por tanto, absolutamente independiente de la acción oficial para su gobierno y operaciones, en la cual no regiría otro criterio que el de los accionistas, expresado por medio de sus estatutos, reglamentos y resoluciones. Para tal efecto, se prohibía a los gobiernos nacional, departamental y municipal, así como a toda entidad o corporación de carácter oficial, ser accionista, directa o indirectamente, del citado banco (Uribe, 1905).

Igualmente, según el proyecto de ley “de autorizaciones al Gobierno sobre la creación de un Banco”, presentado en el Senado en 1911 (Molina et al., 1911: 463), el banco debería fundarse y funcionar como una entidad de derecho privado “completamente extraña al Gobierno salvo en lo que se refiere al derecho de inspección que éste ejercería como medio de garantizar a la Nación contra la falta de cumplimiento de la ley por parte del banco” (Molina, 1911b: 779).

A su turno, en el contrato celebrado entre el Gobierno Nacional y la Casa Louis Dreyfus et Cie. en 1913, para la fundación del Banco de la República, se determinó que este sería un banco de emisión, que funcionaría como un organismo autónomo y libre de la intervención del Estado, aunque controlado o vigilado por este¹⁰⁰.

La Comisión del Congreso que estudió el contrato, al respecto consideró que el Estado, entendido en este caso como el Gobierno, ya no podría intervenir cumpliendo funciones de emisión porque expresamente la Constitución se lo había prohibido desde 1910.

Retirado desde hace muchos años el permiso que tuvieron los bancos privados para emitir billetes cambiables por monedas legales a su presentación, quedó reservada al Estado la facultad de emitir tales billetes, no ya cambiables por monedas acuñadas, sino billetes de curso forzoso, o lo que es lo mismo, inconvertibles, o sea emitidos por el Estado para atender a sus gastos, sin otro trámite que las necesidades del mismo Estado.

Todos sabemos que la ley fatal de las emisiones limitadas se cumplió en nuestro país lo mismo que en las otras naciones del mundo que han ocurrido al recurso fácil de tomar dinero de sus habitantes, bajo la promesa jamás cumplida de reembolsar algún día, a la par, las cantidades así tomadas en préstamos forzosos.

Este estado de cosas lo cortó definitivamente la disposición constitucional que prohibió en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso; quiere decir que el Estado se prohibió a sí mismo el ejercicio de una facultad de que venía disfrutando legalmente por muchos años (Art. 7.º Acto Legislativo 36 de 1910).

Empero, esta disposición constitucional que prohibió las nuevas emisiones de billetes de curso forzoso, nada dijo sobre los billetes de banco; de modo que el Gobierno quedó en libertad de reglamentar la circulación fiduciaria en el país en la forma que lo creyere más conveniente conforme a las leyes, y a falta de estas, conforme a la voluntad del Congreso, manifestada posteriormente en la forma de aprobación a sus actos (Carbonell y Llorente, 1914: 1078).

En 1914 Rafael Uribe Uribe, al presentar otro proyecto de ley para autorizar la creación de un banco único de emisión que se denominaría Banco

¹⁰⁰ Contrato celebrado el 6 de agosto de 1913 por el Gobierno colombiano con la Louis Dreyfus et Cie (Anales del Senado, 1913: 379-383).

Colombiano de Emisión o Banco de Colombia, insistía en que no obstante los privilegios y las prerrogativas que tendría el Banco, no sería una institución del Estado, sino un banco completamente libre e independiente del Gobierno colombiano, salvo en lo relacionado con el cumplimiento de la obligación para recoger y amortizar el papel moneda emitido por el Gobierno y la de estar sujeto a la inspección y vigilancia del mismo (Uribe, 1914: 156-160).

En 1915, el Congreso de nuevo desestimó la tesis de un banco de emisión de carácter estatal. Víctor M. Salazar sostuvo al respecto que

entre nosotros dejó un recuerdo tan ingrato el Banco Nacional y produjo tan deplorables resultados, debido al abuso que de él se hizo en la hora de los apuros fiscales, que no he de menester de un estudio muy detenido del problema para llegar a la conclusión de que al país no le conviene la fundación de un banco de Estado (Salazar, 1915: 292).

Sin embargo, por vía de información y para ilustrar la materia, Salazar expuso las principales objeciones que los economistas de la escuela liberal le hacían a la tesis de los bancos de Estado, apoyado en las consignadas por Guide, el cual las sintetizó en las siguientes:

1. Que un banco de Estado aportará forzosamente en sus operaciones políticas mucho más que comerciales; que nunca se negará a descontar el papel de los amigos influyentes del Gobierno, y que a menudo rechazará el de sus adversarios.
2. Que de continuo le exigirán que haya crédito popular, crédito agrícola, que ayude a los pobres, que haga obra de solidaridad, con detrimento de su función financiera.
3. Que nunca podrá negarse a prestar al Estado mismo, quedando así a merced del Gobierno, y arrastrado a emisiones inconsideradas que tendrán como resultado la depreciación del billete.
4. Que, en caso de guerra desgraciada, el vencedor que hasta la fecha ha respetado los bancos privados, ateniéndose el Derecho de Gentes, ya no tendrá para qué respetar un banco de Estado, y lo considerará como presa legítima.
5. Que cuando el Estado y el Banco no constituyan más que un solo organismo, lejos de que el crédito del Estado se beneficie del crédito del banco, el crédito del banco será el que, en tiempo de crisis, sufrirá de rechazo el golpe que hiera al Estado.

6. Y finalmente que por ese camino no obtendrá el Estado los beneficios con que cuenta, ni el poderío financiero que ambiciona. Lo más probable es que el comercio evite relaciones con ese banco de Estado, que si necesario fuera, aprendería a pasar sin billetes —el ejemplo de Inglaterra prueba que la cosa no es tan difícil—, y que por consiguiente ese banco de Estado quedaría solitario y vacío en su majestad oficial, a menos que, para salir de apuros, se atribuyera también el monopolio del descuento y de todas las operaciones de banca ... en cuyo caso se hallaría la Nación en pleno colectivismo (Salazar, 1915: 292).

La conferencia de banqueros reunida en Bogotá en 1921, unánimemente estimó que “el sistema fundado en un banco del Estado no sería por ningún motivo jamás aceptado” (Salazar, 1921).

Estas consideraciones sirvieron para decidir, en 1923, que el Banco de la República no sería un organismo público de la Rama Ejecutiva que quedara bajo la tutela administrativa del Gobierno, sino un ente de carácter privado, autónomo y de naturaleza especial.

6.3.2.3 Razones para justificar la creación de un banco único de emisión constituido por los demás bancos y el Estado

Como una tendencia intermedia entre el régimen del banco único privado y el sistema de la libertad de emisión, a partir de 1918 empezó a abrirse paso la teoría del Banco único constituido mediante un contrato, por los demás bancos y el Estado.

El doctor Esteban Jaramillo (1918b: 6-7) fue el primer exponente de esta tesis, de amplia influencia en las decisiones legislativas adoptadas a partir de 1922, descrita en la Conferencia financiera que se reunió en Bogotá en 1918 y que plasmó en el Proyecto de ley presentado a consideración de la Cámara de Representantes el 21 de junio del mismo año, con el objeto de que se autorizara “la fundación de un Banco para darle elasticidad al medio circulante nacional” y al que denominó Banco de las Secciones.

Al respecto, el doctor Esteban Jaramillo decía:

Largos y pacientes estudios sobre tan difícil materia dentro del país y en el exterior, me han llevado a la conclusión de que podrán armonizarse las dos tendencias apuntadas y en vez de un banco único privilegiado, distinto e independiente de los demás bancos del país, cosa que hemos dado en mirar con aversión, en vez del anárquico y peligroso derecho de emisión para todos los bancos, se organizara con sumo cuidado una especie de conferencia bancaria formada por los bancos

del país, como sociedad anónima en que estos fueran accionistas, institución muy privilegiada y con una dirección central, altamente honorable y capaz. Se emitiría un solo billete respaldado por esa entidad, emisión que se haría por conducto de todos los bancos interesados y se rodearía la institución de cuantas garantías legales fueran necesarias para la defensa de su crédito y para conjurar las crisis que pudieran venir (Jaramillo, 1918a; citado por Gómez y Arango, 1918: 95-96).

Según Jaramillo, sería algo ligeramente parecido a los bancos de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, a su juicio el sistema más moderno y el que había demostrado, para 1918, mayor eficacia, con el fin de mantener el equilibrio monetario del país y poner a salvo, contra toda eventualidad, la vida de las instituciones bancarias que formaban parte del sistema; “era un sabio término medio entre el régimen europeo del Banco único y privilegiado y el antiguo sistema americano de la libertad de emisión, que tan funestos resultados produjo” (Jaramillo, 1918a; citado por Gómez y Arango, 1918: 95-96).

El doctor Félix Salazar fue partidario de esta tesis: proponía que se autorizara al Gobierno “para contratar con un sindicato nacional la fundación de un banco”, cuyo capital “podría ser suscrito tanto por los bancos como por compañías y personas particulares del país”, un banco extranjero y el Gobierno Nacional y que al decir de la Comisión de Bancos de la Cámara de Representantes en 1919, era el sistema que respondía “más acertadamente las conveniencias públicas y las necesidades del comercio” (Salazar, 1919: 58-60; Salazar *et al.*, 1920: 150-151).

La tesis del banco único constituido por los demás bancos se abrió paso, pero siempre que participara también el Estado, pues sin su concurso “no se podría fundar un instituto serio de emisión en Colombia” (E. Gómez, 1922: 554-556). Y no para que tal establecimiento fuera un ente de carácter oficial, sino para que el Estado suministrara parte del capital del banco y como accionista ejerciera los derechos que le correspondieran a sus acciones.

Desde que se aceptó la participación del Estado en la constitución del Banco, se estableció que dicha participación sería contractual, con el objeto de asegurar que toda modificación de la estructura y funciones del Banco, fueran convenidas con el Estado y no impuestas por él. Este es el antecedente del origen contractual, principio que regirá, a partir de 1923, la creación del Banco de la República, y cuyo exponente fue Eugenio J. Gómez, autor de un Proyecto de Ley que con el elaborado por el presidente Jorge Holguín, serían el antecedente próximo de la Ley 30 de 1922, sobre el Banco de la República.

El Estado puede abdicar sus derechos mayoritarios en bien del país, sin menoscabo de sus intereses y por la expedición de una ley que autorice al Gobierno para aceptar condiciones contractuales que garanticen en

todo tiempo la independencia del Banco. Se obliga por un contrato para que no quede expuesto el instituto a modificaciones legislativas en su constitución. Y puede limitar también su injerencia a lo estrictamente necesario para el bien del país, todo eso es disposición de voluntad muy fácil de hacer constar en una ley.

Ejemplos de organizaciones semejantes nos dan Holanda y Uruguay con sus bancos de que es accionista el Estado, sin otra injerencia en el funcionamiento del instituto que la que corresponde al accionista y una parte de la dirección. (Gómez, 1921: 103)

Este fue el sistema adoptado por Colombia a partir de 1923.

Eugenio J. Gómez propuso la constitución de una sociedad anónima entre particulares y el Estado, para lo cual este último aportaría la totalidad o parte de la indemnización de Panamá, pero dicha sociedad se organizaría

como persona jurídica independiente de los poderes públicos a efecto de que su funcionamiento no esté sujeto a la volubilidad de los gobiernos y de los Congresos y se rijan las relaciones entre el Estado y la Compañía por un régimen contractual estable y definido (E. Gómez, 1922: 556).

No se trataba tampoco de crear el Banco de Emisión como una dependencia del Tesoro y como instrumento adicional del manejo fiscal. La forma contractual propuesta para constituir el banco y para aportar a este el capital del Estado, obedecía “al propósito de dar independencia al instituto y ponerlo fuera del alcance de las leyes que en momentos de crisis fiscales quieran destinar a fondos comunes la base única actual de nuestra redención económica” (E. Gómez, 1922: 556).

Gómez consideraba que el Estado debería concurrir a la formación del Banco, porque era el que podía, en ese momento, aportar capital suficiente para ello.

El gobierno del presidente Jorge Holguín, al presentar a consideración del Congreso de 1922, el proyecto de ley sobre creación del Banco de la República, propuso que de este fueran accionistas el Estado y las demás entidades bancarias nacionales y todo colombiano o persona natural o jurídica del país dadas sus operaciones (Andrade, 1922: 546), y no obstante el aporte estatal, el Banco no sería una dependencia oficial.

El Gobierno no aspira a la injerencia directa en el Banco, pues pone ese capital en beneficio del público.

El Excelentísimo señor encargado del poder Ejecutivo ha desechado la idea de la fundación del banco del Estado, pues nadie es peor administrador que el Estado. El banco del Estado es el primer jalón en el camino

del papel moneda de curso forzoso, es el primer tropezón en una serie de desastres y de ruina. Nadie defiende hoy el banco del Estado. El señor encargado del poder Ejecutivo, que presentó un proyecto de banco del Estado, ha vuelto sobre sus ideas y en la conferencia que ha tenido con los miembros de la Comisión de Hacienda, ha declarado que solo pide un banco que sirva de apoyo al Gobierno en las horas de crisis, que propenda por el abaratamiento del interés y dé impulso a la industria bancaria. Este banco vendría a dar vida y auxiliar a los otros bancos, pues ese es su objeto. Este banco de bancos tendría la mejor cartera del país, y el banco del Estado tendría la peor de las carteras.

Este banco de bancos necesita ser independiente y autónomo, y el principal capital que lo hará poderoso será el capital confianza. (Hernández, 1922: 810).

El Congreso pensaba lo mismo que el Gobierno y por ello consideraba que el Banco de la República no sería una dependencia del Gobierno, aunque el Estado tuviera parte en su capital social.

Los intereses del Gobierno son fiscales, transitorios y momentáneos, y si predominaran en el Banco, producirían allí la anarquía. Los intereses particulares, en cambio, representan la estabilidad, el orden, los principios de conservación y la economía. Si el Legislador está interesado en constituir una entidad de carácter permanente que le preste verdaderos servicios al país, procure que la influencia oficial sobre el Banco sea mínima, casi nula y dará a esa entidad el elemento esencial de la confianza.

Hay que tener en cuenta que está en juego no solo el Banco que se va a fundar, sino el porvenir mismo de esta institución en Colombia. Si este Banco, por voluntad de las disposiciones que aquí dictamos fracasa, pasarán muchísimos años antes de que sea posible volver a pensar en fundar una institución de crédito de esta naturaleza, que tanta falta hace al país, que perderá así, por imprevisión nuestra, un recurso admirable (L. Gómez, 1922: 816).

En 1923, la Misión de Consejeros Financieros encontró que el temor más general y acentuado, respecto al éxito del Banco de la República, consistía en que éste pudiera quedar “bajo la indebida influencia del Gobierno y ser llevado al fracaso por obra de la política, temor que, parece justificado ampliamente por la historia bancaria de Colombia y de nuestros países latinoamericanos” (Posada, 1923: 2).

Pero para “conjurar este peligro” el proyecto elaborado por la Misión de Consejeros, limitaba la representación del Gobierno en la Junta, a tres de los

diez directores y proponía también que los bancos extranjeros tuvieran dos representantes en la Junta Directiva del Banco, los cuales

se cree, estarán menos propensos a ceder a la presión política y gubernamental que los nacionales de Colombia, lo cual aumentará la confianza tanto dentro del país como en el exterior, en la habilidad del Banco para resistir influencias inconvenientes de los intereses políticos (Posada, 1923: 2-3).

Todas estas consideraciones fueron las que influyeron en la redacción de las leyes 30 y 117 de 1922 y 25 de 1923, con las cuales se concretó en forma definitiva para el país, el deslinde del manejo monetario, del manejo fiscal.

6.3.2.3 Razones para defender la tesis de la centralización de la emisión en un banco único de carácter privado y participación extranjera

Como se ha visto, muchos de los proyectos que, presentados a consideración del Congreso, defendían la tesis de la centralización en un banco único, eran partidarios, además, de que este tuviera carácter privado y participación extranjera.

A su vez, quienes consideraban que el Banco debería constituirse total o parcialmente con capital extranjero, se dividían en dos posiciones:

Quienes eran partidarios del capital extranjero porque consideraban equivocadamente que había escasez de numerario. Según estos, era necesaria la participación extranjera para que el banco que se fundara pudiera efectuar de una sola vez la conversión del papel moneda (Caballero, 1909: 692-695) por una parte y por la otra, para que tales recursos sirvieran para aumentar el medio circulante.

Al respecto en 1923 el propio ministro de Hacienda consideraba lo siguiente:

Dado un país como el nuestro, desconocido en el extranjero, de pésimos precedentes y azotado durante un siglo por calamidades sin cuento, ¿cómo lograr atraer hacia él una parte, por pequeña que sea, del ahorro de pueblos extranjeros?

En estos momentos el Gobierno cree que es la ocasión oportuna de disponer, para halagar esos capitales extranjeros, de un precioso privilegio que, por fortuna, tenemos intacto: me refiero al privilegio de la emisión.

La Nación, después de ceder dicho privilegio al Banco Nacional primero, y al Central después, lo ha recuperado, y no debe cederlo gratuitamente a nadie.

El privilegio de emisión, verdadero derecho regaliano es facultad soberana del Estado, como lo es la de acuñar moneda. Cediendo transitoriamente ese derecho a una respetable entidad bancaria, será como podremos vincular en este país, capitales extranjeros, aumentar el medio circulante y que produzca la baja del interés, tan deseada (Restrepo, 1913: 394).

Quienes eran partidarios del capital extranjero porque consideraban que no había escasez de numerario, sino escasez de capital. Según estos, el país debería propiciar la inversión extranjera en cantidad suficiente para que, combinada con una parte del capital nacional, de propiedad pública o privada, fundara un establecimiento bancario con la independencia necesaria frente al Gobierno, al cual se le otorgaría el privilegio de emitir de acuerdo con los principios de la ciencia económica.

Para tal efecto, la Comisión de Hacienda del Senado de la República, sostuvo:

Si aprovecha la Nación el acrecimiento de su crédito exterior para hacer venir capital extranjero en cantidad suficiente, para que combinado con una parte del capital nacional ya sea de propiedad pública o privada; si se ofrece el incentivo del privilegio de emitir, que multiplica la acción del crédito; y si se hace una concesión acorde con los principios de la ciencia económica, que dé independencia del Gobierno a la institución en condiciones favorables al público, no dudamos que se logrará atraer el capital extranjero de que tanto necesita el país. Si Colombia logra la formación de un banco privilegiado, con un capital no menor de 3.000.000 de libras esterlinas, con una concesión liberal y equitativa, es seguro que se lograría poner un límite a la tasa de interés, se conseguiría fueran creadas las sucursales necesarias para fecundar las industrias en los diversos centros comerciales, se tendría un elemento económico poderoso para ayudar a resolver los problemas relativos a nuestros compromisos ferroviarios; y en fin, un agente que ayudará a la Nación en los asuntos de papel moneda, resolviéndolos sin sacudimientos ni perturbación perjudiciales para la industria (Molina et al., 1911).

En 1913 y 1914 se insistió en la necesidad de capital extranjero para constituir el banco único de emisión que a la vez tuviera por objeto promover el desarrollo mediante el fomento de la agricultura y de las industrias (Carbonell y Llorente, 1914: 1076).

En 1917, el doctor Antonio José Uribe, rebatió la tesis sobre la escasez de medio circulante, así:

Dícese por no pocos que hay escasez de medio circulante. Sofisma empírico que siempre se ha hecho valer para solicitar medidas que perturban

grandemente la vida económica, monetaria y fiscal del país. No son los veinte millones de numerario que hoy existen el único medio de verificar las transacciones en Colombia. Los cheques, las letras de cambio, los pagarés y otros instrumentos de crédito contribuyen eficazmente, por muchos millones de pesos al día, a facilitar las transacciones entre los particulares. Ni siquiera la moneda metálica puede decirse que escasea: Aquí, como todo el mundo, el interés particular se ha encargado y se encargará de hacerla venir en la medida en que se necesite. La moneda no reconoce fronteras: circula por todo el orbe, que para el efecto no constituye sino un inmenso mercado; entra y sale de un país y recorre todos los del mundo, en circulación más o menos activa, y va donde quiera que se la necesita, con tal de que los legisladores, por medios artificiales, en pugna con las leyes económicas, que son leyes naturales, no le pongan trabas ni dificultades que la ahuyenten o no le permitan su natural entrada.

No, no hay entre nosotros escasez de medio circulante; lo que hay es falta de capitales suficientes para explotar las grandes riquezas de nuestro suelo, para construir la vías férreas y las demás obras públicas que el país necesita. Esos capitales no han podido venir de afuera sino en muy escasa medida, durante toda la vida de la República, porque no lo ha permitido el estado anómalo de nuestro país, que ha sido estado de revolución intermitente, porque no lo ha permitido la inestabilidad de nuestro sistema monetario. Para atraer esa inmigración de capitales extranjeros, consolidemos un régimen de absoluta seguridad, por medio de la paz pública, inalterable, fundada sobre la libertad y la justicia, y por medio de la estabilidad de nuestro sistema monetario, empeñando todas las fuerzas vivas del país en la tarea de restablecer el régimen de la circulación metálica. A medida que esto vaya sucediendo, irán llegando al país todos los capitales que necesitamos (Uribe, 1917: 275).

La Misión de Consejeros Financieros de 1923, presidida por el profesor E. W. Kemmerer, al destacar la presencia de bancos extranjeros como accionistas en el Banco de la República, consideraba que:

La prosperidad de Colombia por muchos años futuros dependerá en gran parte de su habilidad para atraer el capital extranjero, y el éxito del país en este sentido será más probable mediante una fuerte representación extranjera en la Junta Directiva del Banco (Posada, 1923: 3).

Igualmente sostenía la Misión que ello contribuiría a fortalecer la institución, pues además de que se aumentaría su capital “le dará los beneficios de las capacidades y experiencias de hombres familiarizados con las condiciones bancarias del exterior” (Posada, 1923: 3).

6.3.2.4 Críticas a la participación extranjera en el banco único

Solo en 1913, con motivo de la discusión del proyecto que autorizaría la fundación del Banco de la República, se formularon serias críticas a la participación de extranjeros en el Banco de Emisión, por considerar que atentaría contra la soberanía nacional; dado que este organismo tendría a su cargo tomar decisiones de carácter general, para regular la economía monetaria, en ellas no deberían intervenir fuerzas extranjeras.

En primer lugar, se dijo que un Banco al que se le concediera el privilegio de emitir billetes de curso legal, no tendría necesidad de importar, para su funcionamiento, capital extranjero.

En segundo lugar, se dijo que si bien en muchos países “han creído necesario establecer instituciones bancarias, de carácter oficial o semioficial, encargadas de manejar los fondos públicos, destinados a tener grandísima influencia en el curso de asuntos fiscales, financieros y económicos de las respectivas naciones”, también era cierto que “cuando tienen el sentimiento de ‘su propio decoro’ y de su propia seguridad, jamás confían el inmenso poder que el manejo de aquellos establecimientos confiere, a manos extrañas o mercenarias [...]” (Zapata, 1914: 1168).

Sólo pueblos infelices o degenerados, naciones a las que puede aplicarse con propiedad el neologismo de mediterráneas, incapaces de manejar sus propios negocios y dirigir sus propios destinos, han incurrido en tal error; pueblos que se desmoronan y naciones que se desbaratan como Turquía, como China, como Persia, son ejemplo elocuente de las que, olvidando que en los tiempos modernos el dinero es nervio de la guerra, y que la mano que guarda la bolsa es mano que dirige, han abdicado de la parte más trascendental de su soberanía y han vendido por mendrugos un derecho de que dependía su existencia (Zapata, 1914: 1168).

Igualmente se decía respecto de la participación de extranjeros en el Banco Único de Emisión, que su presencia podría repercutir de manera sensible en nuestra tranquilidad interior y en el resultado de cualquier conflicto con naciones del exterior.

Entregar a manos ávidas, ajenas a nuestras aspiraciones y sentimientos, el poder financiero del país, es no solo maniatarlo para las luchas externas, sino también poner a la merced del éxito o del fracaso de una especulación bancaria la paz pública (Zapata, 1914: 1168).

6.4 Antecedentes concretos sobre la fundación del Banco de la República

En la concepción del banco único, la creación del Banco de la República registra varios antecedentes concretos:

6.4.1 Autorización contractual otorgada en 1913

Como resultado de los acuerdos entre el gobierno del presidente Carlos E. Restrepo y la Casa Dreyfus et Cie., se halla el primer antecedente concreto sobre la constitución de un banco de emisión, giro y descuento con el nombre de “Banco de la República” en el año de 1913, en el contrato celebrado por los señores ministros de Hacienda y del Tesoro, con el señor Roberto Koch apoderado del citado Banco Francés y mediante el cual se le otorgó a este último la concesión para fundarlo en Colombia¹⁰¹ como organismo autónomo, libre de la intervención del Estado, aunque controlado o vigilado por este.

El Banco de la República sería el banco único de Emisión y de conformidad con lo previsto en el Acto Legislativo 3 de 1910, el Gobierno, durante la vigencia del contrato, se obligaba a no emitir ninguna clase de papel moneda, ni a autorizar la emisión de billetes o cualquier forma de papel moneda a los departamentos, municipios u otras entidades públicas o privadas, ni a conceder a ningún otro establecimiento, privilegio igual o semejante. También se obligaba a retirar el papel moneda que circulaba en ese momento.

Asimismo, el Banco sería el agente fiscal reconocido del Gobierno. Este le confiaría especialmente todas sus operaciones de tesorería y de cambio en el país y en el exterior y daría orden a las personas públicas respectivas, para que le entregaran el producto íntegro de las rentas de aduanas y de los impuestos y contribuciones nacionales que el Gobierno administrara directamente o por medio de terceros¹⁰².

¹⁰¹ El contrato se suscribió el 6 de agosto de 1913 y contó con el concepto favorable del Consejo de Ministros emitido en su sesión del 20 de agosto del mismo año. Igualmente fue aprobado por el señor presidente de la República, Carlos E. Restrepo, el mismo 20 de agosto. Para aprobación del Congreso, los ministros de Hacienda y del Tesoro lo presentaron el 21 de agosto del mismo año (*Anales del Senado*, 1913: 379-384).

¹⁰² El Banco abrirá al Gobierno en su oficina principal, y con el nombre de Tesoro Público, una cuenta corriente, a cuyo debe y haber serán imputadas todas las operaciones efectuadas por el Gobierno y cuyo saldo formaría el crédito de su cuenta corriente en el banco. El ministro del Tesoro sería el único que podría girar sobre dicha cuenta y el banco no estaría obligado a atender los pagos sino hasta concurrencia de la suma que figurara a favor del Gobierno en la mencionada cuenta.

El banco se obligaría, durante toda la vigencia de su privilegio, a hacer al Tesoro Nacional, a medida que las necesidades lo fueran exigiendo, anticipos de fondos hasta por dos millones de pesos en oro a una tasa de interés máxima del 5 % anual. El Banco no podría exigir el reembolso parcial o total de este crédito flotante, sino con un año de anticipación a la fecha en que expirara el plazo del privilegio de emisión del Banco.

Los concesionarios Dreyfus et Cie, deberían comunicar al Gobierno a más tardar el 31 de diciembre de 1913, la aceptación definitiva del citado contrato, en cuyo caso el Banco debería quedar constituido y entrar a funcionar el 1.º de julio de 1914. El contrato se sometió a consideración del Congreso para su aprobación, pero después de un amplio debate se suspendió indefinidamente su discusión el 21 de noviembre de 1913.

6.4.2 Proyecto de ley presentado para autorizar su creación en 1913

Mientras en el Senado de la República se discutía el proyecto de ley sobre la aprobación del contrato celebrado por el Gobierno con la Casa Dreyfus et Cie., el representante Marcelino Uribe Arango, presentó el 11 de octubre de 1913, a consideración de la Cámara de Representantes, un proyecto de ley separado, por el cual también se proveía al establecimiento de un banco único de emisión con el nombre de Banco de la República, en similares términos al previsto en el contrato ya citado (Uribe, 1913: 226). Sin embargo, dicho proyecto ni siquiera fue discutido por la Cámara de Representantes.

6.4.3 Primera autorización legal para fundar el Banco de la República: Ley 30 de 1922

Al comenzar las sesiones extraordinarias de 1922, el Congreso de la República debería decidir cuál de los tres proyectos sobre banco de emisión, presentados a su consideración al finalizar las sesiones de 1921, se adoptaría en forma definitiva: el elaborado por el Congreso de Banqueros reunido en 1921 y que presentó el senador Félix Salazar J.; el suscrito por el senador santandereano Eugenio J. Gómez, mediante el cual se preveía la contratación de un empréstito y la fundación de un banco de emisión, denominado Banco Colombiano, o el proyecto que preveía la fundación del Banco de la República, presentado por el gobierno provisional de Jorge Holguín y su secretario del Tesoro, también encargado, Eugenio Andrade, en la Cámara de Representantes.

El Senado de la República optó por acoger y tramitar el proyecto presentado por el senador Eugenio J. Gómez, descartando de esa manera el redactado por el Congreso de Banqueros¹⁰³. Por su parte, la Cámara de Representantes le dio el trámite correspondiente al proyecto presentado por el ministro del Tesoro, Eugenio Andrade, en nombre del Gobierno.

Al hacer tránsito uno y otro proyecto a la otra Cámara, necesariamente esta debería optar por una de las dos iniciativas, rechazarlas o unificar sus textos.

Esto último fue lo que se hizo y la decisión final que se adoptó en 1922 al expedirse la Ley 30, orgánica del Banco de la República, fue la confluencia de dos proyectos de ley: el presentado por Eugenio J. Gómez en el Senado y el presentado por Eugenio Andrade en la Cámara de Representantes.

La Ley 30 de 1922 autorizó al Gobierno para promover y realizar la fundación de un banco de emisión, giro, depósito y descuento, cuyas bases orgánicas serían las que se fijaran en sus estatutos, con sujeción a dicha Ley y a las demás que le fueran aplicables (*Diario Oficial*, 1992, núms. 18.347-18.348).

Con la Ley 30 se obtuvo la primera decisión legislativa después del debate iniciado en 1904 y en ella se incorporó el pensamiento, íntegramente nacional, acerca de lo que debería ser un banco de emisión para Colombia, teniendo en cuenta, desde luego, el pensamiento y el comportamiento de los principales países del mundo que ya habían tomado decisiones de esta índole desde finales del siglo pasado y específicamente el funcionamiento del sistema adoptado en los Estados Unidos a partir de 1913.

6.4.3.1 Adopción de la teoría y origen contractual del Banco

La ley no creó el banco, pues se trataba de una ley de autorizaciones al Gobierno para que promoviera y luego conviniera su fundación con los demás accionistas potenciales. Según el artículo 10.º, sería un acto contractual, el que podría darle existencia legal al banco.

De esta manera, se adoptó la teoría contractualista para la constitución del banco con el objeto de impedir que la ley o el Gobierno, en cualquier momento, haciendo uso de su poder de crear e imponer el derecho, modificaran la estructura, la naturaleza y las funciones de la entidad que se fundara.

¹⁰³ Aunque acorde los dos con las mismas finalidades, los dos proyectos se diferenciaban sustancialmente en cuanto al sistema de organización del banco emisor. Eran excluyentes y se debería aceptar el uno o el otro.

6.4.3.2 Naturaleza jurídica

La inclinación de la ley fue darle al Banco, un carácter privado, de naturaleza especial y con un régimen jurídico propio que se fijaría en sus estatutos, con sujeción a la Ley 30 y a las demás que le fueran aplicables.

Por lo mismo, no lo colocó dentro de la estructura del poder público sujeto a la tutela administrativa del Gobierno, sino que lo consideró como un ente privado sujeto a un régimen especial, aunque en su capital hubiera participación del Estado, pero solo con los derechos otorgados por su condición de accionista; y aunque tendría asiento en la Junta Directiva, esta no sería reflejo de su poder accionario, puesto que su participación en la Junta sería inferior a la de los demás accionistas.

Se trataba con ello de impedir cualquier influencia que pudiera convertir al banco en un órgano sujeto a la voluntad del Gobierno directamente o mediante sus representantes en la Junta Directiva.

Dado su carácter privado y su naturaleza especial, el gerente de la institución no sería un agente del Gobierno, de libre nombramiento y remoción, por el presidente, sino que lo elegiría la Junta Directiva con la concurrencia casi unánime de sus miembros.

6.4.3.3 Funciones principales

Banco de emisión. Con la autorización para crear el Banco de la República, se impuso en forma definitiva la tesis del banco único de emisión. Este sería la única entidad que por delegación del Estado ejercería el atributo de emitir la moneda legal colombiana; ni siquiera el Gobierno haría uso de esa facultad, pues expresamente renunciaría a ella en el acto contractual que le daría existencia legal al Banco y además se obligaría a impedir que otra entidad pública o privada emitiera documentos que circularan como moneda o que hicieran sus veces. Con dicha manifestación de voluntad, se protocolizaría la separación del manejo monetario respecto del manejo fiscal.

Los billetes serían emitidos por moneda legal, o sea, el peso de oro de las condiciones fijadas por la ley y como el Banco sería el único que podría ejercer esta facultad, se aspiraba a que se unificara gradualmente el medio circulante.

Como complemento de lo anterior, el Gobierno debería acordar con el banco, que asumiera las funciones que desempeñaba la Junta de Conversión, con el objeto de que asumiera la conversión del papel moneda y la conversión y amortización de las cédulas de Tesorería y de los bonos del Tesoro.

Inspirada la Ley en el respeto del patrón oro, determinó que los billetes no tendrían curso forzoso y serían convertibles a la vista en las oficinas del Banco.

Funciones de depósito. El Banco podría recibir depósitos, tanto de los accionistas como del público en general y sería obligatorio constituir en él los depósitos judiciales y los demás fondos de las cajas especiales establecidos por la ley.

Con ello se pretendía que el banco fuera el banquero de los demás bancos accionistas y del Gobierno y que al mismo tiempo se concentraran en él las reservas metálicas del país.

Funciones de descuento. Con el propósito de que el banco se constituyera en el “prestamista de última instancia”, se le habilitó para descontar los créditos que otorgaran los bancos poseedores de acciones, por un valor no inferior al 5 % de sus capitales efectivos. Estas funciones, sin embargo, tendría que ejercerlas dentro de un campo bien estrecho, puesto que la ley obligaba al banco a mantener varios encajes y otras garantías, con el objeto de obtener mayor liquidez de sus activos y a la vez garantizar, ante todo, la convertibilidad de los billetes.

Agente fiscal del Gobierno. El Banco de la República sería banquero del Gobierno y quedó facultado no solo para servir de depositario de los fondos del Tesoro, sino para otorgarle crédito a la Nación dentro de las restricciones establecidas por la ley y servir de intermediario o agente del Estado para operaciones y servicios fiscales.

Funciones de control monetario. La Ley 30 facultó a la Junta Directiva del Banco de la República para fijar la tasa de descuento dentro de un límite máximo; esto es, que no excediera el 6 % anual, salvo en casos de extrema necesidad.

Igualmente, con el objeto de influir en la determinación de la tasa de interés del resto del sistema bancario, lo autorizó para que dentro de sus facultades discrecionales de descontar los créditos que otorgaran los bancos, se abstuviera de otorgarles acceso a los bancos que en sus operaciones cobraran una tasa de interés que excediera el 3 % de la tasa de descuento establecida por la Junta Directiva.

Vigilancia especial. La ley determinó una fiscalización especial para el Banco de la República. Como no era un órgano del Estado que participara del manejo de la gestión fiscal de la administración pública, no quedó sujeto a la fiscalización de la Corte de Cuentas.

Dada la naturaleza del Banco y la especialidad de sus funciones, el Estado ejercería sobre él la función de fiscalización por medio de dos auditores especiales, quienes tendrían las atribuciones previstas en dicha ley.

Le correspondería al gobierno del presidente Pedro Nel Ospina, adelantar las gestiones pertinentes para promover y acordar con los bancos existentes en 1922, la fundación del Banco de la República.

6.4.4 Reforma a la ley orgánica del Banco de la República antes de su fundación: la Ley 117 de 1922

Cuatro meses después de sancionada la Ley 30 de 1922, orgánica del Banco de la República, se empezó a tramitar en el Congreso su adición y reforma por iniciativa del nuevo Gobierno presidido por el general Pedro Nel Ospina y su ministro del Tesoro, Gabriel Posada.

Empeñado el presidente Ospina en poner en funcionamiento el Banco de la República empezó a dar los pasos conducentes para ello: convocó a los señores gerentes de los bancos de la capital del país, tanto nacionales como extranjeros con el objeto de obtener su concurso en la fundación del banco, pues su intervención como accionistas tendría, a juicio del Gobierno, importancia en el éxito de la empresa.

Los gerentes de los bancos manifestaron, desde la primera reunión, que no les era posible a las entidades por ellos representadas, formar parte en la organización del Banco, dentro de las condiciones de la citada Ley 30; el Gobierno les solicitó entonces que presentaran las modificaciones que en su concepto deberían introducirse a la Ley.

Los gerentes presentaron al Gobierno un pliego de modificaciones, que analizadas y discutidas con ellos, por el presidente de la República, el ministro de Hacienda y el ministro del Tesoro, quedaron precisadas en los términos de un proyecto de ley que el último de los citados sometió a consideración de la Cámara de Representantes el 24 de octubre de 1922. Estas serían las condiciones últimas propuestas por los bancos de la capital del país, para poder entrar a formar parte, como accionistas, en la organización del Banco de la República¹⁰⁴.

Después de un amplio debate tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República, el 28 de diciembre de 1922 el Congreso de Colombia aprobó el proyecto de reforma que el 30 de diciembre del mismo año, el presidente de la República, Pedro Nel Ospina, sancionó con su ministro del Tesoro, Gabriel Posada, como Ley 117 de 1922 “por la cual se adiciona y reforma la Ley 30 de 1922, orgánica del Banco de la República”.

La Ley 117 de 1922 mantuvo la estructura del Banco de la República y no modificó las funciones previstas en la Ley 30 del mismo año. Simplemente incorporó algunas pocas modificaciones, con el objeto de precisar mejor las

¹⁰⁴ Una explicación de dichas modificaciones se puede observar en la exposición de motivos del Proyecto (Posada, 1922: 286-287). Un proyecto idéntico al del Gobierno, excepto en cuanto se refería al número de miembros de la Junta Directiva fue el presentado por Nemesio Camacho, también en 1922 (Camacho, 1922: 287-288).

funciones que tendría que desarrollar el banco a partir del momento en que se conviniera su fundación.

Estas precisiones se referían a los siguientes aspectos:

6.4.4.1 Liquidez de sus activos

Con el objeto de garantizar mejor la liquidez de los activos de la institución, se estableció que el Banco no podría descontar documentos cuyo vencimiento excediera de los 90 días a partir de la fecha del descuento, ni aquellos cuyo valor proviniera de operaciones de especulación o de inversiones permanentes o que estuvieran destinados a ellas, quedando la Junta Directiva con el derecho de determinar y definir el carácter de estos documentos; tampoco podría hacer préstamos o avances de dinero para tales fines. Sin embargo, para operaciones del fomento agrícola o ganadero, el plazo para descontar documentos podría ser de seis meses.

Estas restricciones no comprendían las operaciones que verificara el banco con el Gobierno, para la conversión o amortización de las cédulas de Tesorería y de los bancos del Tesoro.

6.4.4.2 Ejercicio del atributo de emisión

Se determinó que el Banco de la República solo podría emitir billetes para los siguientes fines:

- Para préstamos o descuentos de documentos cuyo valor hubiera sido o estuviera destinado a verdaderas transacciones comerciales, industriales o agrícolas.
- Para atender a la conversión o amortización de las cédulas o bonos del Tesoro y,
- Sobre depósitos de oro por suma igual al depósito.

Con el objeto de impedir que el Gobierno, al hacer uso de la facultad de acuñar moneda metálica no tuviera en cuenta las recomendaciones del Banco de la República, se determinó que aquel tendría que “acatar”, el concepto de la Junta Directiva del Banco al hacer emisiones de monedas de plata, níquel u otras de vellón distintas de las legalmente autorizadas hasta el 30 de diciembre de 1922.

6.4.4.3 Operaciones de crédito con el Gobierno, con los bancos y con el público

Se determinó que el Banco de la República quedaba autorizado para hacer préstamos o descuentos, con las restricciones que dispusieran sus estatutos, a las entidades de derecho público (nación, departamentos y municipios), a los bancos que tuvieran en él acciones por un valor mínimo del 5 % de sus propios capitales pagados y a los particulares cuando, a juicio de la Junta Directiva del Banco, las reservas de este fueran bastante altas para justificar tales operaciones.

6.4.5 Nueva autorización legal para fundar el Banco de la República: la Ley 25 de 1923

Como se vio atrás, al asumir la presidencia el general Pedro Nel Ospina, comenzó a trabajar para promover la fundación del Banco de la República y además de impulsar la reforma de la Ley 30 de 1922, para incorporar las sugerencias de los banqueros con el objeto de lograr un acuerdo para constituirlo; solicitó y obtuvo del Congreso la aprobación de la Ley 60 de 1922 sobre autorizaciones para contratar y traer al país una Misión de Consejeros Financieros con el fin de asesorar al Gobierno en la adopción de varios proyectos de ley.

La Misión, presidida por el profesor Edwin Walter Kemmerer, redactó varios proyectos de ley, entre los cuales figuraba, en primer término, por su importancia y trascendencia, el orgánico del Banco de la República, el cual, además de recoger en un solo texto las leyes 30 y 117 de 1922 desarrollaba con precisión científica los principios imperantes sobre banca central (Uribe et al., 1923: 50).

El proyecto fue acogido por el presidente Pedro Nel Ospina y presentado al Senado de la República el 28 de mayo de 1923 por el ministro del Tesoro, Gabriel Posada (*Anales de la Cámara de Representantes*, 1923a: 6-8, 1923b: 14-20, 1923c: 26; *Anales del Senado*, 1923: 2-15).

Aprobado por el Congreso el 4 de julio de 1923 y sancionado por el presidente de la República y su ministro del Tesoro, el 11 de julio del mismo año, se convirtió en la Ley 25 de 1923.

En la Ley 25 de 1923, se incorporó la Ley 30 de 1922 con las modificaciones que le introdujo la Ley 117 de ese mismo año. Además, teniendo en cuenta el conocimiento y la experiencia de los integrantes de la Misión de Consejeros Financieros, se precisaron mejor en ella la naturaleza y función que habría de desarrollar el Banco de la República, al tenor de los principios en boga sobre banca central.

Las leyes 30 y 117 de 1922 autorizaron la creación del Banco de la República y le dieron mayor trascendencia a su función de emitir la moneda legal, en tanto que la Ley 25 de 1923, precisó mejor la función del Banco de la República como banco central.

6.5 El Banco de la República conforme a la Ley 25 de 1923

Según la Ley 25 de 1923 el Banco de la República sería un establecimiento de emisión, giro, depósito y descuento con domicilio principal en Bogotá; tendría un carácter cuasi público, y se constituiría en forma contractual, por escritura pública, y con observancia de los demás requisitos que la ley general exigía para la formación de las sociedades anónimas en las que el Gobierno era accionista.

Su duración sería de veinte años, contados a partir de la fecha del registro de la escritura social¹⁰⁵, término que podría prorrogarse por resolución del Gobierno a petición del Banco, la cual en todo caso, requeriría de la aprobación del Congreso.

El capital autorizado fue de \$ 10.000.000 oro, dividido en acciones de valor de \$ 100 cada una, las cuales serían nominativas y no podrían ser enajenadas a gobiernos extranjeros.

Las acciones se dividirían en cuatro clases, que se denominarían, respectivamente, acciones de clase A, suscritas por el Gobierno Nacional; de clase B, suscritas por todo banco nacional de comercio y toda sección comercial de banco hipotecario; de clase C, suscritas por los bancos extranjeros que tuvieran negocios bancarios comerciales en Colombia y, de clase D, suscritas por cualquier individuo, con excepción de gobiernos extranjeros. Todas ellas, serían pagadas en oro y tendrían los mismos derechos respecto a dividendos y a la participación de los haberes del Banco en caso de liquidación.

El Banco quedó habilitado para ejecutar todas las operaciones autorizadas por la Ley 25 de 1923 con sujeción a las limitaciones y restricciones en ella establecidas, como también cualesquiera otras operaciones que le estuvieran permitidas en virtud de disposiciones legales.

6.5.1 Operaciones no autorizadas

Al Banco se le prohibió hacer préstamos, descuentos o inversiones sobre documentos cuyo término de vencimiento excediera de noventa días, salvo que

¹⁰⁵ Que lo fue el 21 de julio de 1921 en el Juzgado 3° Civil del Circuito de Bogotá.

se tratara de papeles plenamente garantizados con productos agrícolas y ganaderos, caso en el cual el término de vencimiento podría ser hasta de seis meses. En ningún caso el Banco podría poseer estos últimos documentos por un monto que excediera a la tercera parte de su capital pagado y de sus reservas.

Tampoco podría el Banco conceder créditos flotantes ni autorizar giros en descubierto en ninguna forma. Todos los créditos a su favor deberían constar por escrito.

No le sería permitido realizar ninguna operación principal con los siguientes documentos:

- Los que tuvieran menos de dos firmas responsables, incluyendo en ellas la del banco redescotado.
- Aquellos cuyo valor había sido o debería ser usado en objetos de especulación, o en inversiones permanentes tales como compras de tierra, edificios, minas, maquinaria y mobiliarios.
- Los de los gobiernos nacional, departamental o municipal, por un monto total que excediera del 30 % del capital pagado y reservas del Banco.
- Sus propias acciones, o documentos asegurados por ellas o por los billetes del Banco.
- Acciones de compañías o empresas de transporte, de minas, comerciales, industriales o agrícolas o documentos asegurados por tales acciones.

El Banco quedó facultado para fijar, de tiempo en tiempo, las tasas a las que redescotaría documentos admisibles de los bancos accionistas y aquellas que debían regir para el descuento de obligaciones también admisibles ofrecidas por el público, tasas que podrían ser distintas para diferentes clases de documentos.

6.5.2 Operaciones autorizadas

El Banco quedó autorizado para realizar las siguientes operaciones: con los bancos accionistas:

- Hacer préstamos y descuentos con sujeción a las limitaciones establecidas por la Ley 25 de 1923.
- Recibir depósitos.

- Hacer operaciones sobre letras de cambio.
- Efectuar negocios concernientes a la compra o venta de oro amonedado o en barras.
- Actuar como oficina de compensación (*clearing house*).
- Con el público en general.
- Compra y venta de giros cablegráficos.
- Compra y venta de oro amonedado o en barras.
- Compra y venta o descuento de giros bancarios sobre plazas extranjeras y de letras de cambio extranjeras provenientes de operaciones de comercio exterior siempre que su vencimiento no excediera de 90 días.
- Comprar, vender o descontar aceptaciones bancarias, letras de cambio o pagarés extendidos y pagaderos en Colombia con un plazo de vencimiento no mayor de 90 días y que provinieran de la producción, fabricación, transporte o venta de productos o mercancías, cuyo valor comercialmente fuera por lo menos igual al monto del anticipo.
- Recibir depósitos pagables a la vista.
- Comprar, vender o aceptar como garantía de préstamos, obligaciones a cargo de los gobiernos nacional, departamentales y municipales, sujeto a las limitaciones impuestas por las leyes.
- Comprar, conservar y traspasar bienes raíces con sujeción a las restricciones impuestas por la ley.

Con entidades públicas:

- Servir de principal depositario de los fondos del Gobierno Nacional, en los cuales se incluirán no solo los fondos del Tesoro, sino los pertenecientes a cajas especiales establecidas por las leyes, como también los depósitos judiciales.
- Servir de agente fiscal del Gobierno Nacional.
- Obrar como depositario y agente fiscal de los departamentos y de los municipios.

- Tener a su cargo las funciones que desempeñaba la Junta de Conversión.
- Servir como agente del Gobierno para el retiro de la circulación de los distintos papeles oficiales que servían de moneda.

6.5.3 Funciones de emisión

El Banco de la República sería el banco único de emisión por el término de veinte años, contados a partir de la fecha del registro de la escritura social. Sus billetes se emitirían por pesos oro, del peso y ley fijados en el Código Fiscal.

El Banco quedó habilitado para emitir billetes solamente para los siguientes fines:

- Para la compra de oro en barras o amonedado.
- Para la compra y descuentos de giros y letras de cambio sobre plazas extranjeras, cuyo término de vencimiento no pasara de noventa días y que al tiempo de la operación tuvieran por lo menos dos firmas responsables.
- Para el descuento y redescuento de los documentos comerciales y agrícolas reconocidos en la ley 25.
- Para la compra y retiro de la circulación de una cantidad no mayor de \$ 3.216.000 en cédulas de Tesorería.

En ningún caso quedó facultado el Banco para emitir billetes con el objeto de comprar bienes inmuebles.

Los directores, el gerente y los demás empleados del Banco, que autorizaran la emisión ilegal o clandestina de billetes o pusieran estos en circulación, sin llenar las condiciones establecidas en la Ley 25 de 1923, sufrirían la pena de dos a cinco años de reclusión y quedarían obligados conjuntamente a recoger los billetes dados a la circulación en esta forma.

La Ley 25 estableció que los billetes de Banco no tendrían curso forzoso, pero los consideró como moneda legal para todos los efectos penales y estableció que se recibirían en pago de todo impuesto o deuda a favor de los gobiernos nacional, departamental y municipal.

Para respaldar sus billetes, la ley determinó como obligación del Banco, mantener en encaje una existencia en oro equivalente al 60 % del total de los billetes en circulación y los depósitos, de la cual, hasta dos quintas partes, puede ser mantenida en forma de depósitos a la orden, pagaderos en oro, en bancos respetables de centros financieros del Exterior.

Los billetes serían convertibles por oro, en metálico o en giros, a su presentación. En épocas normales los cambiaría por oro en la oficina principal y en las sucursales y agencias, por oro hasta donde las existencias de aquéllos lo permitieran, y de ahí en adelante por giros sobre la oficina principal. Si fuera una sucursal la que dejara de cambiarlos a la vista, tendría el portador opción para pedir que se le dieran giros sobre la oficina principal, o que, se le diera oro dentro del tiempo mínimo requerido para que la sucursal pudiera recibirlo de la oficina principal, por los medios normales de transporte, o letras a la vista sobre Nueva York, pagaderas en oro.

En épocas de emergencia, el Banco podría disponer que se cambiaran los billetes en todas sus oficinas por giros cablegráficos o letras a la vista sobre Nueva York, únicamente.

6.5.4 Utilidades

Las utilidades líquidas del Banco se distribuirían de la siguiente forma:

- El 20 % para el Fondo de Reserva hasta que fuera equivalente a la mitad del capital autorizado del Banco- y de allí en adelante 10 %.
- El 5 % para recompensas y fondo de jubilación de los empleados.
- Del saldo que quedare, una tercera parte sería pagada en dividendos y, dos terceras partes se pagarían al Gobierno Nacional, como impuesto por razón del derecho de emisión y de otras concesiones a favor del Banco.