

El problema monetario de Nariño y de los lazaretos

Dentro del régimen monetario del país constituyó siempre un problema de difícil solución el referente a la circulación de los signos de cambio nacionales en el departamento de Nariño y en la intendencia del Chocó, como lo había sido también en el Norte de Santander a causa de ciertos prejuicios y costumbres inveteradas de los habitantes de aquellas regiones, y, especialmente, en lo que a Nariño se refiere, como consecuencia de la situación monetaria de la vecina república del Ecuador, de la que resultaba un negocio excelente la introducción a nuestro país de su moneda propia o de las monedas de plata antigua que allí circulan y se pueden adquirir en cantidades muy grandes.

Preocupado el Banco de la República con tal situación, que dio lugar a reclamos de diverso orden, y deseoso de contribuir a la necesaria unificación del medio circulante del país, acometió el estudio del problema y designó una comisión de la Junta Directiva que formulara las conclusiones que se juzgaran acertadas. Como miembros de aquella comisión presentamos el informe que se sometió a la Junta y que fue acogido por ella en su totalidad.

La situación legal del asunto era hasta 1927 la siguiente: el Código Fiscal (Ley 110 de 1912), en el capítulo correspondiente al régimen monetario, establece que

pueden emitirse monedas de plata, a la ley de novecientos milésimos de fino y con el peso correspondiente a su valor, a razón de veinticinco gramos por cada cien centavos, en piezas de un peso, cincuenta, veinte y diez centavos; [...] [que] dichas monedas no pueden emitirse sino dentro de los límites que señale una ley especial y con poder liberatorio limitado a diez pesos en cada transacción; [...] [y que] es prohibida la introducción al país de monedas de plata y níquel que no sean emitidas por el gobierno, dentro de los límites fijados por la ley (artículos 131.º, 132.º y 135.º).

La Ley 120 de 1914 determinó la leyenda, el grabado y el tamaño de las monedas de plata nacionales y el fuerte o feble permitido en ellas.

La Ley 65 de 1916, en su artículo 3.º, facultó al gobierno para que, por conducto de la Junta de Conversión y con los fondos manejados por ella, verificara

el cambio de las monedas de plata nacionales acuñadas antes de 1911 y de las extranjeras del mismo metal que estuvieran en circulación legal en el territorio de la república, por monedas de oro colombianas o inglesas, o cualquiera otra especie de moneda legal colombiana, a elección del tenedor de las monedas de plata cambiadas. El artículo 4.º fijó en 200 por 100 el cambio a que debía verificarse la conversión.

El artículo 1.º de la Ley 24 de 1918 facultó al gobierno para variar el tipo de cambio establecido en la ley anterior, de acuerdo con la Junta de Conversión, “en el caso de importantes alteraciones en el precio de dicho metal”, sin poder exceder el aumento o disminución autorizados de un 10 por 100 de lo establecido.

La Ley 100 de 1919 amplió más la facultad anterior al disponer que el gobierno, de acuerdo con la Junta de Conversión, podía fijar el cambio para la conversión de las monedas de plata aludidas, “teniendo en cuenta el valor comercial de la plata cada vez que así lo exijan, a juicio del gobierno y la Junta, las fluctuaciones de dicho valor, y con el fin exclusivo de terminar prontamente el cambio de que trata el artículo 3.º de la Ley 65 de 1916”. El artículo 2.º dice textualmente:

El 1.º de enero de 1920 cesará el curso legal de las monedas de plata dichas, pero el gobierno continuará el cambio de ellas, en la forma que se indica en el artículo precedente, con destino a efectuar acuñaciones y reaçuñaciones de monedas de plata autorizadas por las leyes. [...] Las monedas extranjeras, sin embargo, no podrán ser cambiadas sino hasta el 30 de junio de 1920.

El artículo 6.º de la Ley 37 de 1920 prorrogó por un año, contado desde la sanción de la ley, que lleva fecha del 19 de octubre de 1920, el plazo para cambiar las monedas extranjeras que circulaban legalmente.

Y, por, último, la Ley 61 de 1921, en el inciso 2.º del artículo 30.º, dijo lo que sigue: “Treinta días después de la promulgación de esta ley, quedará definitivamente suspendido el cambio de monedas antiguas colombianas en el departamento de Nariño y en la intendencia del Chocó”.

Resultaba, pues, de totales estas disposiciones que las monedas de plata, tanto nacionales como extranjeras, de ley y peso distintos de los establecidos por el Código Fiscal, no tenían ya entonces existencia legal de moneda y carecían de poder liberatorio en Colombia; no podían recibirse por el gobierno en el pago de los impuestos y contribuciones; no estaba permitida su introducción al país; ni podían cambiarse por el gobierno.

No obstante, como la ley solo les había quitado el poder liberatorio, pero no había prohibido su circulación y la introducción clandestina de ellas era casi imposible de impedir, se consideraban como un signo de cambio convencional, que los particulares podían recibir, si lo deseaban, como precio de

sus ventas o de sus servicios; con lo que, debido a las circunstancias especiales del departamento de Nariño en relación con el Ecuador, de que antes hicimos mención, aquellas especies monetarias habían desalojado prácticamente la moneda sana que circulaba en el resto del país.

Teniendo como base las consideraciones que anteceden, el informe aprobado por la Junta Directiva llegó a las siguientes conclusiones:

Es indudable que esta situación necesita un remedio enérgico y pronto: remedio que interesa al gobierno porque en el asunto va envuelta una cuestión de soberanía, desde luego que una de las manifestaciones de esta la constituye la moneda, cuya acuñación, como lo declara el artículo 129.º del Código Fiscal, es privativa del Estado; al Banco de la República, porque sus billetes entrarán a llenar en gran parte el vacío que dejará la plata retirada, y dará un paso más en el camino de la unificación monetaria; y a la economía nacional, porque desaparecerán el engaño que encierra la circulación de una moneda de ley inferior a la autorizada, y el tributo, inútil y ponderoso, que esa circunstancia impone a una de las secciones más importantes de la república en beneficio exclusivo de un país extraño.

El Banco de la República, desgraciadamente, no puede en esta materia proceder por su cuenta, porque las disposiciones legales y contractuales que lo rigen no permiten la emisión de billetes suyos para cambiar la moneda de que se trata, y aun cuando lo permitieran, las leyes económicas, en las circunstancias actuales, harían que su esfuerzo resultara no solo inútil, sino perjudicial. El Banco únicamente podría, llegado el caso, prestar al gobierno gratuitamente sus servicios como agente suyo para el cambio en la forma que se adoptara.

El gobierno tampoco está autorizado para hacer cosa distinta de impedir la introducción de las monedas aludidas y de rechazarlas en los pagos que se le hagan.

Parece, pues, que solo el Congreso podrá remediar esta situación mediante una ley en que ordene el cambio de las monedas de plata nacionales y extranjeras de ley y peso inferiores a los establecidos por el Código Fiscal, dentro de un plazo corto que para ello se fije; que entre tanto, y para después del término señalado para el cambio, prohíba, bajo penas severas, la circulación de ellas en el territorio de la república; y que fije el precio a que ha de hacerse la conversión por moneda de plata nacional, que podría ser como el más ajustado a la equidad, el que resulte de la relación entre la cantidad de metal puro que cada moneda contiene, o sea, la paridad intrínseca entre la moneda nacional y la que se cambia, según el valor que a la primera asigna el Código Fiscal.

Sobre estas ideas generales, el ministro de Hacienda y Crédito Público redactó el proyecto que sometió al Congreso y que vino a ser la Ley 60 de 1927.

Para dar cumplimiento a esta ley pensó el ministro que podía destinarse una cantidad de monedas de plata que se hallaban acuñadas en la Casa de Moneda de Bogotá, y al efecto, de acuerdo con lo dispuesto por el aparte d) del artículo 21.º de la Ley 25 de 1923, solicitó el concepto de la Junta Directiva del Banco para llevar a cabo la emisión de aquella moneda.

La Junta, después de estudiar el asunto, resumió su concepto en los términos de la siguiente proposición:

Para los efectos del artículo 21.º, ordinal d) de la Ley 25 de 1923, la junta no halla inconveniente en que se emita la expresada cantidad de \$322.735 en moneda de plata, con el único y exclusivo objeto de darla a la circulación en el departamento de Nariño y en la intendencia del Chocó en cambio de plata antigua que allí circula y siempre que al iniciarse dicho cambio el gobierno pueda disponer de una cantidad adicional no menor de \$500.000 para que la operación se efectúe en el menor tiempo posible y para que se pueda señalar un término perentorio muy corto dentro del fijado en el artículo 5.º de la ley citada, al vencimiento del cual quede en absoluto prohibida la circulación de tales signos de cambio. La Junta estima, además, que por el gobierno deben tomarse inmediatamente todas las medidas de vigilancia necesarias para impedir en absoluto la entrada a Nariño y al Chocó de moneda de plata extranjera.

Obtenida la apropiación por el Congreso de la suma adicional indicada por la Junta, dictó el gobierno el Decreto 2092 de 1928, en que se ordena la emisión de las monedas de plata aludidas y se dispone que esa suma y los \$500.000 adicionales se entreguen al Banco de la República, “a fin de que este vaya remesando las cantidades que a su juicio sean suficientes para ir efectuando el cambio”.

De los términos del informe aprobado por la Junta, que antes copiamos; de la proposición clara y precisa en que dio su concepto acerca de la emisión de la moneda de plata; y del decreto del gobierno, se desprende, sin lugar a duda, que las monedas emitidas debían destinarse exclusivamente al cambio de las de plata antigua que circulaban en el Chocó y en Nariño, y que, por lo tanto, debían enviarse a aquellas regiones con el fin indicado. Sin embargo, no fue así, pues el ministro de Hacienda resolvió solicitar del Banco de la República que, en vez de la moneda de plata a que nos referimos, enviara aquel sus propios billetes para el cambio de la plata antigua y dejara en sus cajas las nuevas monedas emitidas por el gobierno.

Decididamente nos opusimos a que se adoptara esta medida por considerarla inconveniente para el Banco, ya que en realidad equivalía ella a cambiar

la plata antigua por sus propios billetes, es decir, por oro; o más claramente, a comprometer sus reservas metálicas a cambio de una especie monetaria que no solo no se le imputa para su encaje, sino que ni siquiera corresponde a las características de la moneda legal, ni tiene poder liberatorio; y porque, en nuestro sentir, el artículo 16.º de la Ley 25 de 1923, al determinar estrictamente los fines para los cuales puede el Banco de la República emitir sus billetes, le impide verificar operaciones como esta a la que nos referimos. Sin embargo, el concepto de la Superintendencia Bancaria fue favorable a la medida propuesta y el Banco la acogió sin reservas. Pueda ser que este antecedente no sirva de base para que otro ministro de Hacienda pretenda que las futuras emisiones de plata le sean cambiadas por billetes del Banco de la República.

Tampoco estuvimos de acuerdo con la solución adoptada respecto de la moneda especial para los lazaretos.

El artículo 5.º de la Ley 8.ª de 1905 dispuso lo siguiente:

Los lazaretos que se organicen de acuerdo con el decreto número 14 de 1905 (26 de enero) ratificado por la presente ley, quedan libres del curso forzoso del papel moneda, y en su lugar circularán signos metálicos que el gobierno mandará acuñar para los lazaretos. Administrativamente se dispondrá la manera como se hará la circulación metálica en ellos.

En desarrollo de esta ley dictó el gobierno el Decreto 2007 de 1928, por medio del cual ordenó la acuñación de una moneda de cobre especial para los lazaretos, e impuso al Banco de la República la obligación de hacerse cargo de la acuñación y custodia de dicha moneda.

Consideramos ilegal esta providencia emanada del ministro de Hacienda por dos aspectos: el primero por cuanto impone al Banco una obligación que correspondía antes a la Junta de Conversión, sin celebrar con él el acuerdo previsto en el artículo 23.º de la Ley 25 de 1923; y segundo, porque se ordenó la acuñación y emisión de una moneda de cobre sin obtener previamente el concepto favorable de la Junta Directiva del Banco de la República, como lo dispone de manera perentoria el aparte d) del artículo 21.º de la misma ley. Y la estimamos inconveniente para el Banco por no creer conforme con sus funciones el control sobre una especie monetaria como esta de que se trata, y, sobre todo, porque al aceptar que el gobierno le señale atribuciones y le imponga deberes por medio de decretos, compromete seriamente su autonomía y su independencia, a las que están vinculadas de manera inevitable la estabilidad del sistema monetario y la influencia del Banco en la vida económica del país.

Que la intervención del Banco de la República en las emisiones de monedas distintas de las de oro no representa un capricho, sino una norma de seguridad que el gobierno no puede burlar a su arbitrio, resulta claramente de los siguientes conceptos de la exposición de motivos de la Ley 25:

Por las excesivas emisiones de monedas de plata, níquel o cobre, el gobierno podría depreciar la moneda del país, hacer salir el oro acuñado y forzar al Banco a suspender los pagos en especie. Si el Banco ha de estar obligado a mantener sus billetes a la par con el oro, debe quedar protegido no solo contra las emisiones de papel moneda del gobierno o de otras entidades, sino también contra las emisiones excesivas de toda clase de moneda metálica fiduciaria.

Si el Banco no vela por el cumplimiento estricto de las garantías legales y contractuales que le han sido otorgadas, fácilmente podemos volver a las épocas en que ni las mismas disposiciones constitucionales fueron suficientes para atajar la nueva invasión de papel moneda, hábilmente disfrazada bajo la apariencia de sustitutos monetarios diversos.