

Capítulo X. La segunda misión Kemmerer

Por: Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Adolfo Meisel Roca

Los intentos por mantener el Patrón Oro

Por: Adolfo Meisel Roca

Introducción

En los años posteriores a su misión en Colombia en 1923, el profesor Edwin W. Kemmerer se mantuvo activo como asesor financiero de varios países latinoamericanos y de otras regiones del mundo (Guatemala, Africa del Sur, Chile, Polonia, Ecuador, Bolivia, China, Filipinas). Por ello, a su regreso a Colombia en 1930, gozaba de la más amplia reputación internacional como experto en asuntos monetarios.

Su visita a Colombia en 1930, aún más que la primera, se veía como el paso principal para obtener unos préstamos norteamericanos que cada vez se volvían más difíciles. Además, se consideraba como un factor legitimador de los recortes presupuestales y del aumento del impuesto que se quería adelantar.

En opinión del historiador Paul Drake: "Aún más que durante la primera misión, la segunda ocurrió fundamentalmente por razones políticas"¹. Para fundamentar esto, Drake arguye que el objetivo principal que perseguía el Gobierno Colombiano al invitar al "médico de la moneda", era generar confianza entre los banqueros norteamericanos en que Colombia estaba haciendo todas las reformas requeridas para sanear sus finanzas públicas. Y era que el país se hallaba interesado en tener acceso a los capitales norteamericanos que se habían reducido drásticamente desde 1928. En 1930 los bancos norteamericanos enviaron a Howard Jefferson, quien había formado parte de la primera Misión Kemmerer, a Bogotá, para preparar un informe sobre la situación fiscal. Los miembros de la Segunda Misión le prestaron una activa colaboración. Por ello, afirma Drake: "... indirectamente y directamente la segunda visita Kemmerer llegó a estar mucho más comprometida que la primera con un préstamo norteamericano"².

El profesor Kemmerer tenía muy claro que una de las principales motivaciones de los gobiernos, al contratar asesores norteamericanos, era la de atraer capital de ese país. En su discurso, como presidente de la Asociación Norteamericana de Economistas en 1927, sostuvo que una de las razones de ser de las misiones del estilo de las que él dirigió era: "El

¹ Paul Drake, "II Misión Kemmerer, Postración al Debe (1929-1933)", *Economía Colombiana*, No. 155, marzo 1984, pág. 25.

² *Ibíd.*, pág. 29.

deseo de parte de los gobiernos extranjeros de poner sus casas en orden financiero, logrando así una impresión favorable sobre los banqueros e inversionistas norteamericanos, para facilitar los préstamos de esos gobiernos en los mercados norteamericanos y para estimular el flujo de capital norteamericano hacia sus países para empresas privadas... un país que nombra consejeros y reorganiza sus finanzas, siguiendo orientaciones que los inversionistas norteamericanos consideran las más modernas, aumenta sus posibilidades de interesar a los inversionistas norteamericanos y de obtener el capital en términos favorables"³.

Además del objetivo "político" externo, mencionado antes, el gobierno de Olaya también perseguía fines políticos internos. Uno de los problemas más serios que enfrentaba el Gobierno era el déficit fiscal; y la ortodoxia de la época recomendaba recortar gastos y por lo tanto, personal. Esto lo podían hacer tanto los colombianos como los consejeros extranjeros. Sin embargo, en una situación de depresión económica y desempleo -en la cual amplios sectores reclamaban medidas expansionistas- ese remedio era políticamente difícil de llevar a cabo. Por ello, la legitimidad que les brindaba a esas medidas Kemmerer, un experto que gozaba del prestigio académico, representaba un logro muy valioso.

Indudablemente, las reformas que propuso la segunda Misión Kemmerer hubieran podido ser realizadas por economistas y expertos locales. Sin embargo, las ventajas de la Misión no eran puramente políticas. También, desde el punto de vista técnico, la Misión representaba una calidad y un grado de profesionalismo, imposibles de lograr en la Colombia de 1930 (y aún hoy no serían fáciles)⁴. En efecto, de los siete miembros de la Misión, un total de cuatro tenían el grado de Ph. D. (de Cornell, Yale, Harvard y Columbia). Además, eran personas con una amplia trayectoria profesional en Estados Unidos y en el extranjero. Entre los colombianos de la época ni siquiera el de mayores conocimientos financieros, Esteban Jaramillo, tenía un entrenamiento formal en economía (su formación era de abogado).

³ Edwin W. Kemmerer, "Economic Advisory Work for Governments", *The American Economic Review*, Vol. XVII, No. 1, March 1927, pág. 4.

⁴ En esa medida tal vez el profesor Drake hace excesivo énfasis en el escaso aporte técnico de la Misión Kemmerer, cuando argumenta que los colombianos sabían todo lo que sabía ese asesor y que: "La transferencia de tecnología nueva no era muy grande. No llegó con muchas sorpresas ni con ideas muy nuevas"; Paul Drake, *Op. cit.*, pág. 34.

Parte A. Contratación y Composición de la Segunda Misión Kemmerer

Desde que estalló la Gran Depresión en 1929, en Colombia se oyeron voces que reclamaban la venida de una misión de asesores financieros dirigida por el profesor Kemmerer⁵. El doctor Enrique Olaya Herrera había prometido durante su campaña para la presidencia, que al ser elegido contrataría a un grupo de expertos financieros que viniera al país a adelantar las reformas que la economía colombiana requería en el estado de postración en que se hallaba. El 1o. de abril de 1930, el Gerente del Banco de la República, don Julio Caro, le informaba al Presidente electo, que la Junta Directiva de esa institución, en reunión reciente: "... encontró... muy acertado y digno de aplauso el proyecto que usted tiene de contratar una misión de técnicos que se encargue de reorganizar los diferentes servicios de la administración pública. Sería muy de desear que esa misión viniera presidida por el profesor Kemmerer, quien a más de sus conocimientos y experiencia, goza en el país del más alto prestigio, de manera que sus indicaciones y consejos serían muy bien acogidos por la opinión nacional"⁶

El 21 de mayo de 1930, el profesor Kemmerer anotó en su diario, que el Presidente electo de Colombia le había enviado un telegrama desde Washington D.C., pidiéndole que fuera a entrevistarse con él en esa capital. Al día siguiente el profesor de Princeton viajó a Washington para reunirse con Olaya Herrera. En su diario comentó: "Almorcé con el presidente electo Olaya y se me informó que él quería que yo organizara una misión a Colombia por un período sustancial de tiempo. Traté de excusarme sobre la base que los problemas actuales de ellos no eran de mi campo (moneda y banca) sino en impuestos, aduanas, contabilidad y crédito público y que yo debería permanecer un año en Princeton. El insistió que debería ir y finalmente acordé que formaría una comisión de cuatro miembros, un secretario y yo, para permanecer cuatro meses y yo un mes, yo sería el presidente/ director. Tarifa total US\$ 100.000"⁷.

Unos días antes de su cita en Washington, el Presidente Olaya le había enviado un mensaje a Kemmerer donde le explicaba los problemas económicos del país en ese momento y los aspectos que requerían una pronta atención. En dicha comunicación, Olaya expresaba: "Como usted sabe, Colombia está pasando hoy una crisis ocasionada en parte por hechos económicos como la disminución en el precio del café y en parte por errores financieros en el modo como fueron contratados e invertidos los empréstitos, tanto de la Nación como de los Departamentos y Municipios. Tal situación ha creado un estado de desconfianza e inquietud y puesto de relieve la necesidad de obtener consejo de una autoridad financiera

⁵ Drake, Op. cit., pág. 29.

⁶ Carta de Julio Caro a Enrique Olaya Herrera, 1o. de abril de 1930, Edwin Walter Kemmerer Papers, Box 120, Princeton University Manuscript Library.

⁷ "Personal Diary of Edwin Walter Kemmerer", Part III, Box 482, May 22, 1930, Edwin Walter Kemmerer Papers, Princeton University Manuscript Library.

sobre las medidas que convenga tomar en las cuestiones financieras y económicas que preocupan hoy a Colombia. La política del Banco de la República, por ejemplo, ha sido muy discutida y parece necesario que una autoridad en la materia venga a Colombia y analice y aconseje lo que convenga en la materia. Es seguro que en relación con la organización bancaria haya otras cosas para estudiar. El funcionamiento de la Contraloría es otro punto que ha merecido reparos y observaciones y respecto al cual también parece indispensable tomar medidas que complementen o rectifiquen las que se pusieron en vigor en 1923... con respecto a las leyes de presupuesto y administración de él se siente igualmente la necesidad de tomar medidas que han sido en Colombia materia de consideración y sobre las cuales un experto en la materia podría dar consejo e indicaciones muy útiles"⁸.

En las semanas siguientes a su reunión con el doctor Olaya en Washington, el profesor Kemmerer se ocupó en informarse de los detalles de la situación colombiana y en escoger y contratar a los otros miembros de la Misión. Esta quedó constituida por: Joseph Byrne, William Renwich, Walter Lagerquist, Kassouth Williamson, William Dunn y Schaefer, además de Kemmerer⁹. A continuación se resumen los aspectos principales de la formación académica y experiencia profesional de los miembros de la Misión:

Joseph T. Byrne: Nacido en 1880. Tenía un B.C. S. de New York University en Contabilidad y Finanzas. Byrne fue durante varios años miembro de una conocida firma de contadores de Nueva York, donde ayudó a reorganizar los sistemas contables de varios municipios de EE.UU., entre ellos Waterbury, Connecticut y Cincinnati, Ohio. Entre 1922 y 1925 fue Superintendente General de la aduana del Perú. En 1923 formó parte de la Misión Kemmerer en Chile como experto en contabilidad y presupuesto; en 1926 participó en la Misión Kemmerer en Polonia; en 1927 formó parte de las Misiones Kemmerer en Bolivia y Ecuador. Después de terminar su trabajo con Kemmerer en Bolivia, fue nombrado Contralor General de ese país, cargo que abandonó en 1930 para participar en la Misión en Colombia.

Kemmerer tenía un alto concepto sobre él y en una carta al doctor Olaya expresó: "Yo no conozco a nadie más que tenga tan amplia experiencia en este campo particular como Mr. Byrrie... Mr. Byrne tiene un excelente conocimiento del español, hablado y escrito"¹⁰.

William W. Renwich nacido en 1889. Tenía un B.A. de Columbia University. De 1912 a 1918 trabajó en la sección de contabilidad del National Cash Register Systems Accounting and Organization. Entre 1918 y 1923 trabajó con la National City Company. A partir de

⁸ Carta del doctor Enrique Olaya Herrera a Edwin W. Kemmerer, 14 de mayo, 1930, Edwin Walter Kemmerer Papers, Box 120, Princeton University Manuscript Library.

⁹ En el archivo de Kemmerer en Princeton se encuentra información detallada sobre todos los miembros de la Misión excepto sobre T.C. Schaefer, el sub-secretario.

¹⁰ Carta de Edwin W. Kemmerer a Enrique Olaya Herrera, June 8, 1930, Edwin Walier Kemmerer Papers, Box 120, Princeton University Manuscript Library.

1923 y hasta ingresar a la Misión en Colombia, estuvo encargado de la Oficina de Aduanas de El Salvador. Además, en 1925 participó en la Misión Kemmerer en Chile como experto en administración de aduanas. Su participación en la Misión en Colombia se dio dentro de una licencia de su trabajo en El Salvador¹¹.

K. S. Williamson: Nacido en 1891. En 1920, obtuvo el Ph. D. en economía en la Universidad de Harvard. Su tesis doctoral fue sobre los impuestos al alcohol en EE.UU. Desde 1920 era profesor de Wesleyan University, donde pasó de profesor asistente a profesor asociado y finalmente a profesor. Su campo de especialización eran los impuestos¹².

Walter E. Lagerquist: Nacido en 1879. Experto en crédito público. En 1911 obtuvo un Ph. D. en economía de la Universidad de Yale. Entre 1912 y 1925 fue profesor de finanzas en Northwestern University. De 1925 a 1929 trabajó como consejero de inversiones del Irving Trust Company y a partir de 1929 fue vicepresidente de Irving Investors Management Company¹³.

Walter E. Dunn: Nacido en 1888. En 1917 recibió un Ph. D. en historia (Latinoamérica) de Columbia University. De 1921 a 1924 fue agregado comercial de la embajada de E.E.U.U. en Perú. Entre 1924 y 1927 fue Director de Impuestos de Haití. Era un conocedor de la historia y la cultura de América Latina¹⁴.

El anterior recuento de la experiencia y formación académica de los miembros de la Misión, pone de presente que tenían un grado de profesionalismo que no era posible encontrar entre los colombianos que podían ser considerados¹⁵. Por lo tanto, no expertos en estos temas hay que despreciar el aporte técnico de la Misión, a pesar de que a menudo el mismo Kemmerer -probablemente por razones diplomáticas y por cierto paternalismo "al revés"- estaba dispuesto a minimizar lo que ellos podrían aportar.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

¹³ Hoja de vida de Walter E. Lagerquist, Edwin Walter Kemmerer Papers, Box 120, Princeton University Manuscript Library.

¹⁴ Hoja de vida de William E. Dunn, Edwin Walter Kemmerer Papers, Box 120, Princeton University Manuscript Library.

¹⁵ Sólo hacia finales de la década de los cincuenta hubo colombianos con Ph. D. en economía.

Parte C. Realizaciones

Es bastante claro que en comparación con el éxito rotundo de 1923, los logros de la Misión Kemmerer de 1930 fueron más modestos. La mayor parte de las reformas realizadas sólo fueron cambios marginales a las instituciones creadas durante la primera visita. En buena medida, ello fue el resultado de dos coyunturas muy diferentes en la economía mundial: los comienzos de un auge sin precedentes en 1923 y la peor depresión del capitalismo moderno en 1930.

Los cambios realizados, en ningún momento variaron la filosofía que orientaba al Banco de la República: el mantenimiento del patrón oro y el automatismo de los procesos monetarios. Sin embargo, se hicieron algunas reformas entre las cuales hay que destacar: los cambios en la composición de la junta directiva, la reducción en el encaje a los billetes del 60% al 50% y el aumento en el cupo de los préstamos al Gobierno Central, del 30% al 45% del capital y reservas del Banco de la República.

Indudablemente, la reforma al banco central que suscitó más polémicas fue la concerniente a la junta directiva. Kemmerer estaba en contra del papel protagónico de los banqueros en esa junta ya que de nueve miembros, estos escogían seis (cuatro por los bancos domésticos y dos por los extranjeros). En carta que le envió a Esteban Jaramillo el 18 de noviembre de 1930, le decía: "Yo creo que la gran preponderancia de los directores bancarios en la Junta Directiva del Banco de la República es una clara amenaza para el éxito del Banco en Colombia..."¹⁶.

Finalmente, la Junta del Emisor quedó compuesta por doce miembros: tres representantes del Gobierno, tres banqueros, cinco hombres de negocio (tres nombrados por los banqueros, uno por la Federación de Cafeteros y uno por las Cámaras de Comercio), y un representante de los accionistas particulares¹⁷.

Otras reformas adelantadas por los consejeros norteamericanos fueron en el campo fiscal. La consecución de nuevas fuentes de ingresos para subsanar el déficit fiscal, fue uno de los objetivos prioritarios de la política económica por ese entonces. En un memorando de octubre de 1930, el asesor tributario de la misión, K.S. Williamson, proponía impuestos por un valor de \$ 2.420.000 distribuidos así:

Ganancias del Banco de la República \$250.000

Impuestos sobre exportaciones de banano \$200.000

Impuestos de emergencia:

¹⁶ Carta de Edwin W. Kemmerer a Esteban Jaramillo, 18 de noviembre de 1930, Edwin W. Kemmerer Papers, Box 121, Princeton University Manuscript Library.

¹⁷ "Memorando to the Minister of Finance", K.S. Williamson, Edwin Walter Kemmerer Box 136, Princeton University Manuscript Library.

Impuesto sobre pólizas de seguro \$70.000
Impuesto sobre bebidas no-alcohólicas \$400.000
Aumento del impuesto a la cerveza \$750.000
Aumento del impuesto a los fósforos \$200.000
Aumento del impuesto a la gasolina \$150.000
Nuevo impuesto a las matrículas \$350.000
Aumento del arancel sobre perfumes, cosméticos y té \$50.000
\$ 2.420.000

El impuesto sobre las exportaciones de banano de la United Fruit Company desde la zona bananera de Santa Marta, generó algunas fricciones entre esa compañía y la Misión de asesores financieros. El argumento de los asesores era que este se debía imponer, ya que: "Ese impuesto parece justo dado que en el presente el impuesto a la renta es bajo y los impuestos prediales pagados por los productores de bananos son bajos y probablemente lo seguirán siendo por algún tiempo. Aún más, la mayoría de los países que producen banano en esa escala considerable imponen un impuesto de exportación sobre esa fruta"¹⁸.

Además, se pensaba que ese era un impuesto bastante conveniente para el fisco ya que: "... el costo de recolección será bajo dada la concentración de las exportaciones"¹⁹. Aunque Kemmerer había recomendado un impuesto de dos centavos sin garantías de que no habría nuevos impuestos hacia el futuro, el Presidente Olaya prefirió negociar un impuesto de tres centavos (por racimo) con la promesa de no establecer más impuestos en los siguientes veinte años²⁰.

Resulta un tanto paradójico que el impacto de las reformas adelantadas por Kemmerer en 1923 hubiera sido mucho mayor que el de las realizadas en 1930, ya que en su segunda visita tuvo unas excelentes relaciones de trabajo con el Presidente Olaya Herrera²¹. El asesor norteamericano y el presidente colombiano se reunían casi todos los días, hacia el final de la tarde, y el primero le daba un detallado informe de lo que se había realizado durante el día. Tres días después de haber llegado a Bogotá, Kemmerer escribió en su

¹⁸ "A project of Law Establishing an Export Tax on Bananas", Edwin Walter Kemmerer Papers, Box 128, Princeton University Manuscript Library.

¹⁹ Drake, Op. cit., pág. 3 l.

²⁰ Drake, Op. cit., pág. 31.

²¹ Donald Kemmerer, hijo del profesor Kemmerer, opina que aun que las relaciones de su padre con el general Pedro Nel Ospina fueron buenas, las que tuvo con el Presidente Olaya fueron excelentes y probablemente fueron las mejores entre todas sus misiones en América Latina. Conversación con Donald Kemmerer, Urbana, Illinois, 29 de julio de 1988.

diario: "Tuve una charla de una hora con el Presidente Olaya y el comité económico nacional fue escogido. El me pidió que lo llamara y me reuniera con él todos los días"²².

Al igual que en su primera Misión, el profesor Kemmerer dedicaba sus ratos libres (sábados en la tarde y domingos) a jugar golf. Lo que registró en su diario el domingo 17 de septiembre refleja bastante bien sus actividades dominicales: "Jugué golf todo el día. En la mañana jugué 18 hoyos con Dunn y en la tarde 18 hoyos con Dunn, Fay y Parrish, el hermano de Karl C. Mi juego fue malo"²³.

A diferencia de la primera Misión, en la que se presentaron varios conflictos entre los miembros, la segunda Misión parece haberse desarrollado en un ambiente de mayor cordialidad. Kemmerer tenía un alto concepto del trabajo de varios de los expertos, especialmente del de Byrne y Renwich. En el caso de Lagerquist, el experto en crédito público, el profesor Kemmerer formuló algunos reparos: "Lagerquist es otro zapatero que no se dedica solamente a sus zapatos"²⁴. Pero fue en el caso del secretario de la Misión, W. E. Dunn, cuando formuló las críticas más severas: "Escuché las quejas de Dunn sobre Byrne. El se queja mucho ("whiner") y tiene miedo de perder prestigio. Hombre de poco calibre"²⁵.

Kemmerer partió de Colombia el 3 de octubre, pero los otros miembros del grupo permanecieron en Bogotá unas semanas más. Sin embargo, a su regreso a Princeton estuvo dedicado, principalmente, a la tarea de redacción de los proyectos colombianos. Por esa época, a menudo anotaba en su diario: "Trabajé todo el día en los proyectos de Colombia"²⁶. Además, se mantenía en contacto permanente con Colombia y con los colombianos que viajaban a EE.UU. Por ejemplo, el 9 de noviembre escribió: "Alfonso López y del Río estuvieron aquí en la tarde. Ellos llevaron a Ruth y Beverly a Nueva York en su auto cuando regresaron"²⁷.

²² "Personal Diary", Edwin Walier Kemmerer Papers, September, 1930, Box 482, Princeton University Manuscript Library.

²³ *Ibíd*

²⁴ *Ibíd.*, September 26, 1930.

²⁵ *Ibíd.*, September 29, 1930.

²⁶ *Ibíd.*, November 8, 1930.

²⁷ *Ibíd.*, November 9, 1930. Ruth era la hija del profesor Kemmerer.

Parte A. Conveniencia de la Reforma

La Misión Financiera presidida por el profesor Kemmerer preparó un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Banco de la República, el cual fue acogido por el Gobierno y presentado el 3 de octubre de 1930 por el Ministro de Hacienda y Tesoro, Francisco de Paula Pérez, en el Senado de la República²⁸.

El mismo texto con su correspondiente exposición de motivos, elaborado por la Misión, fue presentado a consideración de la Cámara de Representantes por el doctor Luis Jiménez López, el 31 de diciembre de 1930²⁹.

Los motivos que justificaron la conveniencia y necesidad de esta reforma, los expresó la Misión de Consejeros Financieros en los siguientes términos:

"La ley orgánica del Banco de la República ha estado en vigor por más de siete años. Durante este tiempo el Banco ha funcionado con gran éxito, tanto en los períodos de prosperidad económica como en los de adversidad. En la severa prueba a que han sometido al Banco siete años de funcionamiento, se han hecho patentes algunos defectos en la ley orgánica del mismo. Más aún, algunas de las restricciones impuestas por la ley, que eran deseables durante el período inicial de la historia del Banco, período de experimentación, en que éste se esforzaba por ganar la confianza del público y del mundo financiero, pueden eliminarse o moderarse ahora, cuando la confianza en el Banco se halla firmemente establecida, tanto en el país como en el Exterior. Además, en los siete años transcurridos se han fundado muchos nuevos Bancos centrales, y el mundo ha aprendido, con tal experiencia, lecciones valiosas en el campo de la organización y funcionamiento de un Banco Central. Estos hechos demuestran que el momento es oportuno para considerar la conveniencia de introducir ciertas reformas a la ley orgánica de 1923 "³⁰.

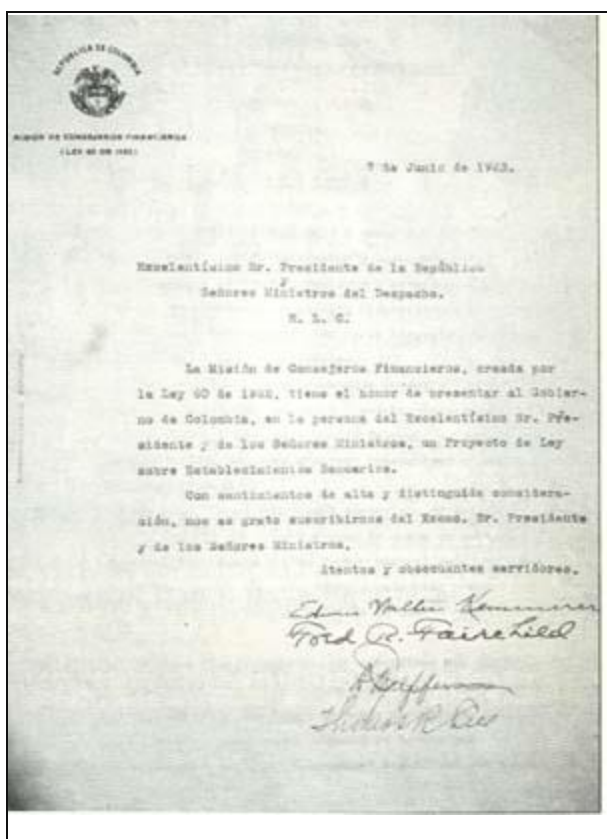
El mismo profesor E.W. Kemmerer reconoció igualmente que:

²⁸ F. de P. Pérez. "Proyecto de ley por la cual se modifica la 25 de 1923, orgánica del Banco de la República". Anales del Senado. Nos. 69-70. Bogotá, lunes, 6 de octubre de 1930, págs. 515 a 521.

²⁹ Luis Jiménez López. Proyecto de Ley por la cual se modifica la 25 de 1923, Orgánica del Banco de la República", elaborado por la Misión de Técnicos Financieros. Anales de la Cámara de Representantes. Nos. 145-146. Bogotá, jueves 8 de enero de 1931, págs. 1131 a 1133. Nos. 148-149. Bogotá, sábado 10 de enero de 1931, págs. 1157 a 1160. No. 150. Bogotá, Lunes 12 de enero de 1931, págs. 1172 a 1173 y Nos. 155-156. Bogotá, viernes 16 de enero de 1931, págs. 1215 a 1216. Nos. 157-158. Bogotá, sábado 17 de enero de 1931, pág. 1231 y Nos. 160-161. Bogotá, martes 20 de enero de 1931, pág. 1253.

³⁰ Misión de Consejeros Financieros: E.W. Kemmerer, Presidente de la Misión, experto en Moneda y Bancos. Joseph T. Byrne, Experto en Presupuesto y Contabilidad. W.W. Renwick, Experto en Aduanas, Walter E. Lagerquist, Experto en Crédito Público, Kossuth M. Williamson, Experto en Impuestos y Rentas, W. E. Dunn, Secretario General, J. Louis Schaefer, Secretario Auxiliar. Exposición de Motivos de la Ley Reformatoria de la Ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República". Anales del Senado. Nos. 69-70. Bogotá, Lunes 6 de octubre de 1930, págs. 521 a 529.

"Los siete años pasados han sido un período de experimentación. Naturalmente, se incurrió en algunos errores. Se han podido observar algunos defectos de las leyes, y algunas reformas de ellas son hoy convenientes; pero los cambios requeridos, hasta donde he podido verlo, son de poca importancia y ninguno de ellos afecta los fundamentos de aquella legislación"³¹.



³¹ E.W. Kemmerer. Discurso pronunciado en el banquete que le fue ofrecido con motivo de su regreso a los Estados Unidos después de haber presidido la Segunda Misión Financiera. Revista del Banco de la República. El Profesor Kemmerer y el Banco de la República. Ed. Minerva. Año III, No. 36. Bogotá, octubre 20 de 1930.



El profesor Kemmerer en una población en el río Magdalena en el viaje Barranquilla - Bogotá, durante su primera misión a Colombia



El presidente Pedro Nel Ospina (al centro), y el profesor E.W. Kemmerer (a su derecha), en 1923

Parte B. El Proyecto de Reforma

Las reformas propuestas por la Misión de Consejeros Financieros en 1930 y los conceptos que al respecto formularon, tanto el Banco de la República, como el Congreso, respecto de las primeras, fueron las siguientes.

Sus principales aspectos

La reforma preparada por la Misión de Consejeros Financieros en 1930, tenía por objeto:

Autorizar al Gobierno para enajenar las acciones del Banco. Al respecto, la Misión consideraba que en un gran número de bancos centrales del mundo, los gobiernos no habían invertido capital y tendría que llegar un momento en que fuera una sabia política para el Gobierno Colombiano, disponer de la totalidad o de parte de sus acciones en el Banco de la República³²

Reafirmar la naturaleza cuasi pública del Banco y la participación del Gobierno en su Junta Directiva. Sobre el particular la Misión dijo que:

"El Banco Central es, como quiera que se le mire, una institución cuasipública, y aunque tenga otras funciones que llenar, su misión principal consiste en defender el patrón de valores y conservar los intereses financieros de la comunidad. Un Banco que tenga exclusivamente el privilegio de emitir billetes, que maneje el fuerte de las reservas de oro del país, que actúe como depositario principal y agente fiscal del Gobierno y que regule la tasa oficial de descuento en el país, es más que una institución privada y más que un Banco de banqueros. Es un depositario de la confianza pública, con una gran responsabilidad ante el país, y debe, por tanto, administrarse teniendo en mira, en primer término, no la utilidad sino el servicio público. En la Junta Directiva de tal institución, el Gobierno Nacional, que representa ampliamente el interés público, debe tener una representación importante, sea que tenga o no el carácter de accionista del Banco. En la mayor parte de los países, el Gobierno disfruta de hecho de una gran participación en la Directiva del Banco Central, sea o no accionista de la institución"³³.

- Conformar la Junta Directiva del Banco como un cuerpo bien equilibrado y ampliamente representativo de los principales intereses de la Nación³⁴. Para tal efecto se contempló la

³² Misión de Consejeros Financieros. Exposición de Motivos al proyecto de ley reformativo de la ley 25 de 1923. Op. cit., pág. 521.

³³ *Ibíd.*

³⁴ En este aspecto la Junta Directiva sería semejante a la del Banco Central de Chile, que fue recomendada por la Misión de Consejeros Financieros para ese país en 1925 y a las de Ecuador y Bolivia en las cuales las Juntas Directivas eran ampliamente representativas de los intereses económicos del país y en las cuales, sin embargo, "cada grupo de tales intereses está en minoría y no puede, por lo mismo, ser dominado por otro grupo cualquiera". Exposición de Motivos. Op. cit., pág. 523.

adición de dos miembros a la Junta Directiva del Banco, con el objeto de darle representación al comercio de importación y exportación, a la agricultura y a la industria.

- Aumentar el límite legal de los préstamos al Gobierno, facultando al Banco para otorgarle a los bancos accionistas y al público, préstamos garantizados con obligaciones del Gobierno, a corto plazo y hasta por un monto igual al 15% del capital y reservas del Banco.
- Darle mayores facilidades al Banco para realizar operaciones en mercado abierto.
- Reducir el encaje legal mínimo del 60% al 50% y otorgarle libertad al Banco para mantener sus reservas de oro en el país o en el exterior, en la proporción que estimara más conveniente.
- Autorizar a los bancos para que depositaran en el Banco de la República, hasta la totalidad de su encaje legal.

El proyecto de ley tal y como fue redactado por la Misión de Consejeros Financieros y presentado al Congreso, contemplaba reformar directamente la Ley 25 de 1923, sin tener en cuenta el origen contractual del Banco de la República.

Principales observaciones formuladas al proyecto

Estas, como se verá a continuación, objetaban el hecho de que no se hubiera tenido en cuenta el origen contractual del Banco, para obtener de los fundadores su aceptación, con el objeto de proceder a adelantar las reformas.

Observaciones formuladas por el Banco de la República

Presentado por el Gobierno el proyecto de ley, la Junta Directiva del Banco consideró que su aquiescencia era indispensable para cualquier reforma que alterara el contrato por el cual se constituyó el Banco, o los estatutos de este y designó una comisión para que estudiara las reformas propuestas y conceptuara si ellas podrían afectar el contrato³⁵.

En opinión del Gerente General Dr. Julio Caro, de las reformas propuestas, las más convenientes para el Banco eran aquellas relacionadas con las reservas, "tanto la que disminuye del 60% al 50% el encaje legal obligatorio, como la que autoriza mantener las reservas de oro en el, país o en el exterior en la proporción que la Junta Directiva considere conveniente y la que autoriza a los Bancos afiliados para mantener en el instituto central la

³⁵ Revista del Banco de la República. Notas Editoriales. Año 111. No. 36. Bogotá, octubre de 1930, pág. 293.

totalidad de sus encajes"³⁶, iniciativas que había presentado el propio Banco de la República en los Informes del Gerente de los años 1927 y 1928.

Observaciones formuladas por el Senado de la República

Luego de estudiar el proyecto presentado por el Ministro de Hacienda, la Comisión de Bancos del Senado, concluyó que varias disposiciones, entre ellas la relacionada con la Junta Directiva del Banco de la República, sólo podrían mortificarse por medio de contrato, puesto que no le correspondía al Estado, "sea por medio del Poder Ejecutivo, sea por medio del Poder Legislativo, modificar los estatutos de nuestro Banco Central de Emisión sin el consentimiento previo de las otras partes contratantes, que en este caso están representadas por la Junta Directiva del propio Banco"³⁷

La Comisión de Bancos opinó que, constituido el Banco de la República mediante contrato como una sociedad anónima, quedó sujeto a las disposiciones generales sobre esta clase de contratos, no modificables, sino por el consentimiento de los accionistas y que "la circunstancia de ser el Estado, como lo dice la Ley 25 de 1923, parte en la convención por medio de la cual se estableció el Banco de la República, no le da a aquél el derecho de modificar a su arbitrio la escritura social y los estatutos"³⁸.

Esta posición se fundamentaba en la doctrina imperante de la Corte Suprema de Justicia, según la cual,

"El legislador no puede entrar a resolver por sí y ante sí las dificultades que surjan en los contratos celebrados por el Gobierno con particulares en virtud de autorización legal, y menos aún puede entrar a modificar o a derogar a posteriori la ley de autorizaciones, la cual ha producido sus efectos con la celebración del contrato"³⁹

Igualmente, se fundamentaba en la sentencia de 1924, proferida por ese máximo organismo jurisdiccional en la que sostenía:

³⁶ Revista del Banco de la República. Notas Editoriales. Ed. Minerva. Año III No. 36. Bogotá, octubre 20 de 1930.

³⁷ Jesús M. Marulanda. Presidente de la Comisión de Bancos del Senado de la República. Carta fechada el 23 de octubre de 1930, dirigida al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Historia de las Leyes. Archivo Legislativo. Antecedentes de la Ley 82 de 1931, pág. 195.

³⁸ Jesús M. Marulanda. - Manuel M. Rodríguez. - H. A. De La Vega. - Carlos Uribe Echeverri. Informe de la Comisión que estudió para segundo debate el proyecto de ley "por la cual se modifica la ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República". Anales del Senado, Nos. 139-140. Bogotá, jueves 4 de diciembre de 1930, pág. 1078.

³⁹ Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 1916, citada por J. M. Marulanda y otros en el informe para segundo debate al proyecto de ley "por la cual se modifica la ley 25 de 1923". Anales del Senado. Nos. 130-140. Bogotá, jueves 4 de diciembre de 1930, pág. 1078.

"Tratándose de contratos que el Gobierno celebra con particulares o compañías, el Estado contratante se coloca en igual condición jurídica que el contratista; aparece como persona jurídica, y como tal ni manda ni obliga. Es decir, el Estado en estos casos no puede proceder en ejercicio del derecho de imperio, obrando como autoridad política que provee, manda y ordena"⁴⁰.

Por tal razón, la comisión de Bancos devolvió al Ministro de Hacienda el proyecto presentado, con el fin de que si encontraba aceptables estas observaciones, se modificara la estructura del proyecto en forma tal, que facilitara y permitiera su discusión.

La opinión de la Presidencia de la República

Solicitado el concepto de la Presidencia de la República, ésta, por conducto de su Abogado Consultor, Dr. Luis F. Latorre U., manifestó igualmente que ninguna ley podía, por su sola virtud, modificar la organización estatutaria del Banco de la República.

A juicio del doctor Latorre U., todos los preceptos contenidos en la escritura constitutiva del Banco y en los estatutos a ella incorporados, eran estipulaciones contractuales que no se podían modificar sin la anuencia de las partes⁴¹.

⁴⁰ Ver: Anales de la Cámara de Representantes. Nos. 171-172. Bogotá, sábado 3 de enero de 1931, pág. 1343 a 1344 y No. 173. Bogotá, Lunes 2 de febrero de 1931, págs. 1354 a 1357. Proyecto de ley adoptado en tercer debate por el Senado de la República el 22 de enero de 1931.

⁴¹ Luis F. Latorre U. Memorándum referente al proyecto de ley "por la cual se modifica la 25 de 1923, orgánica del Banco de la República". Anales del Senado. Nos. 139-140. Bogotá, jueves 4 de diciembre de 1930, pág. 1084. Igualmente ver su texto original en los antecedentes de la ley 82 de 1931 contenidas en la "Historia de las leyes" del Archivo Legislativo del Congreso de la República, págs. 196 a 199.

Parte B. El nuevo proyecto de Reforma

El Gobierno, por conducto del señor Ministro de Hacienda, acogió las observaciones formuladas por la Comisión de Bancos y para garantizar el respeto del principio sobre el origen contractual del Banco, presentó un nuevo proyecto de ley sustitutivo del anterior. A través de este último se autorizaba al Gobierno para que procediera a celebrar un contrato con la Junta Directiva del Banco de la República a fin de modificar sus estatutos, sobre las bases que dicha Junta aceptó oportunamente. En todo aquello, que no fuera objeto de regulación contractual, se procedería a cambiar directamente el texto de la Ley 25 de 1923, por el que proponía la Misión de Consejeros Financieros⁴²

El proyecto fue aprobado por el Senado de la República e hizo tránsito a la Cámara de Representantes, corporación en la cual se solicitó mantener el proyecto presentado originalmente y que había sido elaborado por la Misión de Consejeros Financieros, con algunas modificaciones menores.

⁴² Francisco de Paula Pérez. Ministro de Hacienda. Proyecto de ley "por la cual se modifica la ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República. Historia de las Leyes. Archivo Legislativo. Antecedentes de la Ley 82 de 1931, págs. 166 a 194.

Parte C. Leyes aprobadas

Con base en las recomendaciones formuladas por la Segunda Misión de Consejeros Financieros, se expidieron las siguientes leyes relacionadas con el Banco de la República.

La Ley 73 de 1930

Como quiera que el proyecto de ley redactado por la Misión y presentado por el Ministro de Hacienda era de alguna extensión y sería materia de un largo estudio, el Gobierno consideró urgente que el Congreso se ocupara de dos aspectos que consideró de vital importancia: el primero era el que se relacionaba con el cupo oficial en el Banco de la República, para que permitiera colocar aquella parte de la emisión de bonos autorizada por la Ley 20 de ese mismo año; con esto, la Nación pagaría inmediatamente a los departamentos gran parte de lo que les adeudaba por participaciones en las rentas nacionales. El segundo aspecto, tenía que ver con la modificación del encaje legal del Banco.

El proyecto fue aprobado por el Congreso el 4 de diciembre de 1930 y sancionado por el Presidente Enrique Olaya Herrera y su Ministro de Hacienda y Crédito Público, Francisco de P. Pérez, el 13 del mismo mes y año, convirtiéndose así en la Ley 73 de 1930, mediante la cual se hicieron las siguientes provisiones normativas

Cupo oficial en el Banco de la República

Según lo previsto en la Ley 73 de 1930, el Banco de la República quedó facultado para hacer préstamos por períodos no mayores de noventa días a los bancos accionistas y al público, hasta por un monto igual al 15% de su capital y reservas, además de las sumas comprendidas en el 30% de que trataba el ordinal d) del inciso 6o. del artículo 11 de la Ley 25 de 1923, sobre garantías adicionales de bonos o pagarés del Gobierno Nacional, que vencieran en un término no mayor de cinco años a partir de la fecha en que se hicieran tales préstamos y de Libranzas de la Tesorería Nacional a un término no mayor de 6 meses.

Así mismo, se facultó al Banco de la República para descontar a los bancos accionistas, los documentos suscritos por firmas particulares o por entidades oficiales que estuvieran garantizados por dichos bonos, pagarés o libranzas, siempre que reunieran las demás condiciones para ser descontadas.

Operaciones de Mercado Abierto

La Ley 73 de 1930 autorizó al Banco para comprar dichos documentos a entidades oficiales y para adquirirlos o venderlos en mercado abierto, también dentro del referido 15% adicional⁴³.

Reducción del encaje del Banco

Así mismo, la Ley determinó reducir el encaje del Banco del 60% al 50% del total de los billetes en circulación y de los depósitos. Esta reserva legal se mantendría en oro en las cajas del Banco y en depósito a la orden en establecimientos bancarios respetables, de centros financieros del exterior⁴⁴.

Esta disposición fue demandada por inconstitucional porque, al decir de su acusador, vulneraba "el derecho adquirido por el público y los particulares para que el Banco de la República pague por cada billete, el cual no representa oro como afirman los interesados, sino una evidencia de deber pesos de oro y la obligación de pagar pesos de oro, el valor total de esos billetes y no el 50% solamente, porque la reserva representa el poder pagador del Banco"; porque, "da al Banco el privilegio de disminuir su poder pagador de la mitad al total de sus obligaciones"; porque "permite a una asociación privada la ejecución de actos inmorales, como es el de ponerse en condiciones de estafar al público en la mitad y acaso en la totalidad de las obligaciones de pagar que tiene contraídas con él; porque "como el Banco no tiene obligación de dar caución para el pago, las autoridades no pueden proteger a las personas en sus bienes" y, finalmente, "porque reforma la Constitución sin las formalidades requeridas en ella"⁴⁵.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia no encontró justificados dichos cargos. Según dicha Corporación, la disposición sobre encaje de la Ley 73 de 1930 "no quiere decir que el público no tenga derecho al cambio de todos los billetes. Esa es una disposición proferida

⁴³ Al respecto la Misión consideró que: "El desarrollo de un mercado activo para aquella clase de papeles del Gobierno, no solamente sería útil para éste, sino también para el Banco de la República. La ley de 1923 (artículo 14) confirió al Banco facultades restringidas para negociar directamente con el público, y en la exposición de motivos que se acompañó al proyecto de ley orgánica del Banco se expusieron las razones que justificaban las operaciones en mercado abierto. La Misión actual cree que ha sido un error de parte del Banco no haber llevado a cabo, dentro de un límite razonable, operaciones directas con el público en mercado abierto, y juzga, además, que tales operaciones son deseables para lo futuro. La Misión no conoce ningún otro Banco Central en el mundo que no haga, en cierta cuantía operaciones directas con el público". Exposición de Motivos. Op. cit., pág. 524.

⁴⁴ Igualmente sobre este punto la Misión consideró que "Teniendo en cuenta el criterio conservador con que se ha manejado el Banco en los siete años de su historia, y la gran confianza pública que ha conquistado en Colombia y en el Exterior, y en consideración al hecho de que la revisión de la Ley orgánica del Banco, que ahora se está llevando a cabo, es la más importante que se ha hecho después de su fundación, y es de presumirse que nuevas revisiones no tendrán lugar durante algunos años, la Misión cree que una reducción de la reserva legal mínima al 50% puede ahora llevarse a cabo sin peligro. Tal reserva del 50% es la exigida a los bancos Centrales de Chile, Ecuador y Bolivia". Exposición de Motivos. Op. cit., pág. 525.

⁴⁵ Corte Suprema de Justicia. Corte Plena. Sentencia del 11 de abril de 1932. M.P. Dr. Juan E. Martínez. Gaceta Judicial. Tomo XXXVII No. 1858. Bogotá, mayo 20 de 1932, pág. 363.

para tiempos normales, y dictada de conformidad con los principios de la industria bancaria, según los cuales el encaje de los bancos no corresponde al total de billetes, documentos o valores que tienen en circulación, ni a la cuantía íntegra de los depósitos que reciben. Esto es lo que vuelve factible el giro de los negocios en tales establecimientos, y la práctica, por lo demás, está apoyada en una verdad enseñada por la experiencia, a saber, que sólo en momentos excepcionales de pánico extraordinario se presentan simultáneamente a la caja de un banco todos los tenedores de billetes o los acreedores de sus depósitos. Ahora, el saber si el encaje fijado en el susodicho artículo 2o. es alto o bajo, envuelve una cuestión, no de índole constitucional, sino económica o de conveniencia, y por lo mismo no incumbe a la Corte"⁴⁶.

La Corte también explicó que dicha norma no constituía un privilegio para el Banco de la República con el objeto de disminuir su poder pagador del total al 50% de sus obligaciones. "Es, como se ha dicho, una regulación emanada de los postulados de la ciencia bancaria, que no le quita al Banco el deber de pagar todos sus compromisos".

Igualmente la Corte no advirtió que merced a lo estatuido en la Ley 73 de 1930, las autoridades hubieran quedado en la imposibilidad de proteger a las personas en sus bienes, porque si bien dicha ley, que versa sobre el encaje, "no le impone al Banco de la República la obligación de otorgar una caución para el pago de los billetes, es de notar que la ley orgánica de la Institución (la 25 de 1923), establece un sistema general de funcionamiento, de cuyas condiciones deben resultar las garantías de los intereses del público. Veáanse, por ejemplo, el artículo 28, que prevé la intervención del Superintendente Bancario para ciertos efectos, y el 29, según el cual el Banco queda sujeto a las prescripciones legales, relativas a la revisión, informes y sanciones por infracción de la ley o de decretos y disposiciones reglamentarias, conformes con ella.

"Finalmente, la Corte no encontró de qué manera la Ley 73 reformó la Constitución sin los trámites que para su reforma ella establecía, por lo cual declaró que sus normas acusadas no eran inexecutable.

La Ley 57 de 1931 reformativo de la Ley 45 de 1923 sobre establecimientos bancarios.

En cuanto se refería al Banco de la República, la Ley 57 de 1931, contempló los siguientes aspectos:

En relación con los depósitos de los bancos para efectos de encaje. Se autorizó a los bancos accionistas para computar como encaje legal la totalidad de los depósitos disponibles que

⁴⁶ *Ibíd.*

sin interés tuvieran en el Banco de la República. La Ley 25 de 1923 autorizaba computar como encaje legal, sólo hasta la concurrencia de la mitad de tales depósitos.

Sobre esta reforma, en el Informe Anual de julio de 1927, el Gerente del Banco había sostenido:

"Todos los bancos accionistas tienen sus cuentas en el Banco de la República, y el saldo de tales cuentas pueden computarlo como encaje legal hasta un monto igual a la mitad del que se les exige. No ve la conveniencia de esta limitación, si se considera que para que el Banco de emisión pueda ejercer un control efectivo en el mercado monetario nacional es necesario que la mayor parte de las reservas de los bancos comerciales esté representada por los saldos de las cuentas de éstos en la institución central. En esta consideración se puede adoptar sin duda, la rígida disposición que en los Estados Unidos obliga a los bancos a mantener la totalidad de su encaje legal en el Federal Reserve Bank, y la que en Chile los autoriza para tener en la institución central hasta el total de ese encaje"⁴⁷.

En relación con la Caja de Crédito Agrario. La Ley 57 de 1931 autorizó la creación de la Caja de Crédito Agrario y de la Caja Colombiana de Ahorros. Para el pago de las acciones de la primera y para la constitución de la totalidad del capital de la segunda, la Ley determinó que lo haría el Gobierno con el producto de las utilidades del Banco de la República, a partir de 1930 y para tal efecto lo autorizó para convenir con la Junta Directiva del Banco, el contrato correspondiente.

La misma Ley facultó al Banco de la República para otorgarle a la Caja de Crédito, anticipas sobre prenda agraria con plazos hasta de seis meses y para prestarle los mismos servicios que a los bancos accionistas en la Sección de Compensaciones.

Funciones de dirección monetaria. La Ley 57 de 1930 autorizó al Gobierno para que por medio de sus representantes en el Banco de la República, procuraran que la junta Directiva de este, fijara si quiera en el 5% la tasa de los redescuentos para las obligaciones de prenda agraria y el 6% para las demás, mientras durara la situación de depresión en los negocios y de contracción monetaria.

Autorización para afiliarse al International Bank of Settlements. El artículo 58 de la Ley 51 de 1931 autorizó al Banco de la República a comprar y a poseer el número necesario de acciones del International Bank of Settlements, domiciliado en Basilea, Suiza, para poder ser afiliado de dicha institución.

⁴⁷ Banco de la República. Cuarto Informe presentado por el Gerente a la Junta Directiva. Período de julio lo. de 1926 a junio 30 de 1927. Ed. de Cromos Luis Tamayo Co. Bogotá, s.f., págs. 25 y 26.

La Ley 82 de 1931 reformatorio de la Ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República.

Al prosperar la tesis sobre el origen contractual del Banco y las limitaciones del Legislador para modificar los Estatutos de la Institución y el Contrato que le dio origen, la Ley 82 se dividió en dos partes: la primera se refiere a las autorizaciones dadas al Gobierno para acordar las modificaciones a los Estatutos del Banco de la República en aquellos aspectos que no podían ser regulados directamente por la Ley, sino que requerían el concurso de la voluntad de los demás accionistas representados en la Junta Directiva del Banco; la segunda, se refiere a las modificaciones introducidas directamente por el Legislador, a varias disposiciones contenidas en la Ley 25 de 1923.

Bases para modificar los Estatutos. De acuerdo con la Ley 82 de 1931, el Gobierno podría, de común acuerdo con la Junta Directiva del Banco, modificar los Estatutos de la institución, sobre las siguientes bases:

Aumentar en dos miembros el número de integrantes de la Junta Directiva, con el objeto de que estuvieran en ella representados el comercio, la agricultura y la industria. La Ley señaló quiénes y mediante qué procedimiento deberían ser elegidos estos Directores.

Modificar la destinación de las utilidades del Banco.

Modificaciones a la Ley 25 de 1923. Las principales modificaciones introducidas por la Ley 82 de 1931, a la Ley 25 de 1923, se referían a los siguientes aspectos:

Presencia permanente del Ministro de Hacienda en la Junta Directiva. Se determinó que de los tres miembros de la Junta Directiva, nombrados por el Gobierno, el Ministro de Hacienda y Crédito Público sería miembro nato de ella.

Ampliación del plazo de vencimiento para operaciones descontables o admisibles en garantía. Se amplió de 90 a 180 días el plazo de vencimiento de los documentos admisibles en garantía de préstamos o descuentos a los bancos accionistas.

Prohibición para realizar operaciones sobre acciones de las entidades financieras. Además de la prohibición existente de realizar cualquier operación con acciones de compañías o empresas de transporte, de minas, comerciales, industriales o agrícolas o con documentos asegurados por tales acciones, se incluyeron además, las acciones de las entidades financieras o los documentos asegurados por estas, salvo las del Banco de Arreglos Internacionales (International Bank of Settlements).

Poder liberatorio ilimitado de los billetes. La Ley 82 determinó que mientras el Banco convirtiera sus billetes por oro, éstos tendrían poder liberatorio ilimitado para toda clase de obligaciones.

Otras modificaciones. Además de reproducir las modificaciones introducidas por las Leyes 17 de 1925, 73 de 1930 y 57 de 1931, la Ley 82 incorporó modificaciones menores relacionadas con el lugar de residencia de los miembros de la Junta Directiva y los casos en los cuales los suplentes podrían reemplazar a los principales.

Finalmente, autorizó al Gobierno para acordar con el Banco de la República la emisión de certificados de plata cambiables a su presentación por monedas de ese metal, debiendo ser requisito indispensable, que el Banco mantuviera permanentemente en sus cajas una cantidad de monedas legales de plata exactamente igual a la que expresaran los certificados en poder del público.