

Capítulo 3
El Estatuto
Cambiario, el
ambiente político y
el Congreso

Alejandro López Mejía

Tengo una deuda de gratitud con Daniel Castellanos G., quien perfeccionó sustancialmente mi traducción del artículo editado en la primera parte del presente capítulo. Así mismo, agradezco a Gilma Rodríguez su valiosa ayuda en la búsqueda del material empleado en la segunda sección. Por último, agradezco el sincero interés y ánimo de colaboración de Alexandra Hoyos y Elizabeth Rujeles.

Introducción

En el primer capítulo, se comentó la importancia que el presidente Lleras Restrepo concedió al aspecto político en sus discrepancias con el Fondo Monetario Internacional. Según el jefe de Estado una verdadera política económica debía adaptar los principios técnicos a las circunstancias del medio político y social. El propósito del presente capítulo es precisamente estudiar hasta qué punto estas circunstancias pudieron influir y/o restringir la reacción del presidente frente a las exigencias de devaluación del Fondo, así como señalar la actitud del Congreso hacia las propuestas de reforma cambiaria del Gobierno. Con estos objetivos se ha dividido el capítulo en dos partes.

La primera sección está basada exclusivamente en un trabajo de Richard Maullin (1967). Aunque hubiera sido preferible que también se publicaran apartes de otros artículos con diferentes interpretaciones de los hechos políticos ocurridos en noviembre de 1966, la escasez de literatura sobre el tema lo impidió. Sin embargo, este artículo, escrito tan solo siete meses después de las discrepancias con el Fondo, es bastante relevante en la medida que logra captar una dimensión distinta a la puramente técnica de los acontecimientos que antecedieron la expedición del Estatuto Cambiario. Si se acepta el ingenioso argumento de Maullin, el cual no necesariamente es compartido en este libro, es más fácil comprender la importancia que para el presidente Lleras Restrepo tenía el aspecto político. Así mismo, se entenderá el importante papel que la prensa del país pudo jugar al colocarse a favor o en contra del Gobierno de Lleras Restrepo.

La segunda parte de este capítulo estudia la manera como evolucionó en el Congreso el proyecto de ley sobre cambios internacionales y comercio exterior, desde su presentación por el Gobierno el 18 de enero de 1967, hasta su aprobación por el Senado en pleno el 23 de febrero del mismo año.

Es necesario hacer dos aclaraciones. En primer lugar, esta sección no hará referencia al proyecto de facultades presentado por el Gobierno a principios de diciembre, que fue vetado por la minoría a mediados del mismo mes. Al fin y al cabo, el segundo capítulo hizo un somero recuento de este intento

fallido del presidente de que se le otorgaran facultades extraordinarias para legislar, entre otras cosas, sobre el sistema cambiario. En segundo lugar, es importante mencionar que el Proyecto de Ley presentado al Congreso el 18 de enero de 1967 no pretendía únicamente que el Jefe de Estado legislara sobre temas cambiarios. Su mismo nombre indica los alcances que pretendía tener: Proyecto de Ley “por la cual se dictan disposiciones sobre el régimen de cambios internacionales y comercio exterior y se provee a la reforma de los sistemas de crédito para el fomento económico nacional”. Sin embargo, en esta sección, solo se tendrán en cuenta las modificaciones cambiarias. Por lo tanto, se suprimirán los artículos que en el proyecto trataban sobre los sistemas de crédito.

Una vez hechas estas aclaraciones, es interesante resaltar dos aspectos de la segunda sección de este capítulo. De una parte, vale la pena hacer énfasis en que, mientras en la Cámara de Representantes salían más claramente a flote las divergencias políticas entre los partidos, en el Senado se discutían aspectos un poco más técnicos. En esta forma, es a través de los debates en el primer recinto mencionado que se lograrán identificar los grupos políticos opuestos al presidente Lleras Restrepo, que ya habían sido mencionados por Maullin: la Anapo, el “lauroalzatismo” y el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL). Así mismo, es mediante las discusiones en la Cámara que se verificará cómo el MRL, a pesar de seguir en la oposición, apoyó la actitud asumida por el Gobierno en noviembre de 1966, y, por lo tanto, jugó un papel importante para que la minoría no pudiera vetar el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno. De otra parte, no debe pasar desapercibido el interés de los ponentes del Proyecto de Ley, tanto en el Senado como en la Cámara, de enmarcar el control de cambios dentro del convenio de Bretton Woods. Teniendo claridad sobre este tema se podrá ayudar a comprender que el punto álgido de las relaciones con el Fondo en 1966, y del mismo Estatuto Cambiario, era la introducción del control de cambios.

3.1 El ambiente político en 1966 y su influencia en la decisión tomada por el Gobierno en noviembre de ese año

Para entender el ambiente político reinante en 1966, es imprescindible hacer referencia al sistema del Frente Nacional. De manera muy esquemática, Richard Maullin describió dicho sistema de la siguiente forma:

Lleras, como presidente de Colombia, es el jefe del sistema del Frente Nacional, un compromiso constitucionalmente formalizado por medio del cual los candidatos de los partidos liberal y conservador se alternan cada cuatro años en la presidencia. Adicionalmente, en dicho sistema,

los órganos gubernamentales, ya sean designados o elegidos, son equitativamente divididos entre los miembros reconocidos de cada partido. Este curioso arreglo para la repartición del poder entre los dos partidos políticos tradicionales, es la manera gubernamental para darle término a la lucha violenta por el control del Gobierno que existió a finales de la década de los años cuarenta y principios de la de los cincuenta. El compromiso del Frente Nacional también representa la alternativa de los partidos tradicionales al régimen militar con orientación populista establecido por el general Gustavo Rojas Pinilla que, a mediados de los años cincuenta amenazó el monopolio que los partidos tradicionales tienen sobre la estructura política partidista.

Desde los días en que el Frente Nacional fue concebido y luego formalizado en ley por plebiscito en 1957, otros grupos políticos -facciones de partidos y movimientos extrapartidistas tanto a favor como en contra del sistema del Frente Nacional- se han desarrollado como los verdaderos contendores políticos por los puestos en el Congreso y la influencia y control administrativos (Maullin, 1967: 5-6).

A continuación, Maullin entró a explicar cada uno de los movimientos políticos que existían en 1966. Haciendo referencia a los grupos existentes en el Congreso, decía:

Uno de esos grupos está compuesto por las permanentes facciones disidentes de los partidos tradicionales que son indiferentes o definitivamente opuestas al Frente Nacional. En el caso del partido liberal, el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) asume esta posición. Los conservadores tienen esencialmente dos grupos: los seguidores del expresidente Laureano Gómez y de su hijo Álvaro, actualmente senador; y los seguidores de Gilberto Alzate, un poderoso caudillo regional. Estas facciones conservadoras han tendido a unirse, llamándose a sí mismas Conservadores Independientes desde finales de 1966.

[...] Otra, y muy singular agrupación política es la Alianza Nacional Popular (Anapo), un movimiento populista cuya base está alimentada por grandes números de gentes de una clase trabajadora urbana y una clase media baja, que recuerdan al jefe de la Anapo, el expresidente militar (1953-1957) general Gustavo Rojas Pinilla, como un benefactor y líder de orientación popular. Además del demagógico Rojas y su familia, los líderes de la Anapo son una curiosa mezcla de fascistas autoproclamados, socialistas autoritarios, conservadores católicos motivados por la religión y simples oportunistas que ven en la personalidad de Rojas una oportunidad para dar peso popular y prestigio a sus causas particulares.

[...] Tanto el movimiento populista orientado hacia el caudillo Rojas como las facciones disidentes de los partidos tradicionales han hecho intentos para colaborar entre sí, el más notable de los cuales fue la malograda coalición para oponerse a Carlos Lleras y a las facciones de los partidos liberal y conservador que apoyaban al Frente Nacional en las elecciones presidenciales y legislativas de 1966.

[...] Una tercera fuerza política está compuesta por las facciones liberales y conservadoras que apoyan los arreglos del Frente Nacional, que, juntas, ostensiblemente forman el “partido” de Carlos Lleras. La más importante facción conservadora que apoya al Frente Nacional y al presidente Lleras está comandada por el expresidente Mariano Ospina Pérez (1946-1950), ahora un tanto retirado, y su esposa doña Bertha. Muchas de sus figuras más destacadas han tenido largas carreras como congresistas, aseguradas, de un lado, por estrechas relaciones con Ospina a través del capital nacional, y de otro, por fuertes lazos con un electorado regional o departamental. Los liberales del Frente Nacional son conocidos como el partido liberal oficialista, y sus miembros se asemejan a la facción ospinista, en edad, larga carrera en el Congreso y status social.

Finalmente, se puede distinguir dentro de este grupo de apoyo al Frente Nacional a congresistas más jóvenes y con una inclinación más intelectual, cuya identificación con cualquier facción dada es nominal. Muchos de estos jóvenes legisladores son liberales oficialistas (Maullin, 1967: 6-9).

Una vez hecha la descripción de los partidos y su afiliación política en 1966, Maullin entró a analizar el papel del Congreso.

En el contexto colombiano, el Congreso es la arena para el juego de los partidos políticos tradicionales. A pesar del compromiso del Frente Nacional, es aquí donde se nota la continuidad de la lucha entre liberales y conservadores, complicada por conflictos intrapartidistas, tan serios y permanentes como la contienda interpartidista.

[...] A todo lo largo de la historia del Frente Nacional, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo han sido difíciles. En un grado considerable, esto se ha debido a que, según la regulación del Frente Nacional, se requiere una mayoría de dos terceras partes para la aprobación de todas las leyes. Sin embargo, en ciertos temas basta una mayoría simple. Pero para que esto suceda, es necesario que esos temas hayan sido considerados reformas sociales en un acuerdo inicial por parte de una mayoría de dos tercios.

Aunque esta norma, y el poder de veto legislativo que ella implícitamente otorga a la minoría, no es la única barrera para reformas legislativas de mayor alcance, gran parte de las propuestas en este sentido provienen de la rama ejecutiva. El presidente Lleras con una larga carrera parlamentaria [...] ahora asume el papel de gran arquitecto del crecimiento económico nacional. [...] Inevitablemente, algunos de estos planes entrarán en conflicto con las demandas que a los congresistas les gustaría hacer al Gobierno Nacional. De hecho, las relaciones entre el presidente y sus propios congresistas del Frente Nacional están tirantes por la asignación del Presupuesto Nacional. La oposición de esta agrupación es la que se puede esperar encontrar en cualquier sistema gubernamental donde el poder legislativo y la presidencia son independientes entre sí y son elegidos en diferente votación.

[...] La oposición a Lleras de los congresistas de las otras dos agrupaciones que no apoyan al Frente Nacional es más generalizada, y en gran parte es la continuación de la misma posición que hizo que cada una de ellas rechazara la candidatura de Lleras y el compromiso del Frente Nacional. La Anapo es el oponente más vehemente de Lleras, y su estrategia es el total obstruccionismo. La oposición de los conservadores independientes radica en parte en visiones ideológicas basadas en actitudes proclericales, proindustriales y en actitudes de fuerte identificación de partido, así como en la simple aversión a un adversario de largo tiempo. El MRL ha adoptado una posición más pragmática, al haber muchas semejanzas entre las recientes propuestas económicas y diplomáticas de Lleras y las contenidas en su propia plataforma. Sin embargo, la oposición en el campo personal y, a veces, en el ideológico, sigue siendo la línea básica del MRL en el Congreso (Maullin, 1967: 9-11).

En esta forma, Maullin describió una situación en la cual el Gobierno del presidente Lleras Restrepo tenía dos tipos de oposición en el Congreso. Uno proveniente del mismo Frente Nacional, y otro que surgía de las vertientes que no compartían el sistema político vigente. Dado el poder del veto que tenía la minoría en la legislación colombiana, era clara la intención del autor de mostrar la importancia de que el presidente lograra apoyo político para que su plan de desarrollo no se fuera al traste. De hecho, tal como se estudiará en la siguiente sección y como lo esbozó anteriormente Maullin, el MRL otorgó algún apoyo a las medidas tomadas por el Gobierno en noviembre de 1966.

Una vez que Maullin describe algunos de los problemas que afrontó la candidatura de Lleras Restrepo, explica dos implicaciones de las elecciones de 1966 con el fin de mostrar la débil posición política que afrontaba el presidente.

Fuera del drama de la elección, surgieron dos hechos políticos que han representado a Carlos Lleras muchos momentos frustrantes desde que asumió la presidencia el 7 de agosto de 1966. Uno es el hecho de que la abstención, la apatía y la ignorancia se combinaron para mantener entre un 50 y un 60% del electorado alejado de las urnas. Sin un electorado para registrar el sentimiento popular y mostrar en dónde se ubica con respecto a las configuraciones del interés económico y regional, Lleras tiene que tratar con un gran desconocido que puede ser o no ser receptivo a sus múltiples programas e ideas [...] Con más de la mitad del electorado sin presencia en las urnas, y un 38% de los votantes en contra de Lleras en las elecciones del 1.º de mayo, nadie puede hablar seriamente de un mandato público funcional en favor de Lleras, para que él pueda llevar a cabo sus programas de transformación nacional.

El segundo hecho político, uno quizás más irritante y molesto que la falta de un mandato claro, es que la campaña personal de Lleras y el esfuerzo del Comité Bipartidista no pudieron reclamar claramente la victoria, estrecha como fue. Las facciones tradicionales de los partidos, basadas en sus caciques departamentales, regionales y locales, dieron su voto a Lleras para prevenir la posibilidad de que Rojas y su partido, la Anapo, pudieran ganar lo suficiente en las elecciones legislativas como para provocar que las clases urbanas más bajas o los militares cambiaran el juego completamente. En la mentalidad de los hombres cuyo estilo es aquel del trato político y el mutuo beneficio, un servicio de tal naturaleza y magnitud no puede quedar sin recompensa. Hoy, en el Congreso colombiano y en las administraciones departamentales y municipales, esta clase política está esperando recompensas de diversos tipos, mientras que la oposición muestra pocos signos de flexibilidad.

[...] El progreso en el Congreso, desde el punto de vista de Lleras, ha sido muy lento. En pocas palabras, antes del “impasse” con el FMI, Lleras claramente carecía del arma que probablemente era más efectiva para convencer al Congreso de que actuara en forma más colaboradora, y evitara todo el peso de las obligaciones y compromisos que la naturaleza de las victorias electorales de 1966 le imponían: fuerte apoyo popular especialmente en los mayores centros urbanos (Maullin, 1967: 17-19).

Habiendo descrito la posición política que afrontaba el presidente Lleras Restrepo, Maullin examina las exigencias de devaluación hechas por el Fondo Monetario Internacional. Además de las razones económicas ya señaladas, encuentra que existían motivos políticos para no acceder a las presiones del Fondo.

La posición del FMI parece haber resentido a los colombianos no solo en el campo económico. El programa propuesto por el FMI, que asumía la devaluación del peso, habría colocado a Lleras en una posición política delicada [...] Él y quienes respaldaban el Frente Nacional fueron acusados de apoyar las devaluaciones de 1962 y 1965, que habían provocado gran angustia por la inflación y el desempleo que las siguió. La oposición, especialmente las fuerzas de Rojas Pinilla, no cesaban de acusar al presidente de estar preparando otra devaluación. Estos cargos, sumados a los resultados nada espectaculares de Lleras en las urnas, parecieron haber hecho que, para su régimen, fuera una cuestión de fe evitar a cualquier costo una devaluación abierta. Tal como dijo recientemente un colombiano allegado a Lleras: "Políticamente, la devaluación va de la mano de la extremaunción". Lleras y unos pocos amigos cercanos, veteranos de lo que podría llamarse una tortuosa lucha de treinta años por la presidencia y, con ella, por el poder que se adquiere para dirigir la economía nacional, mostraban evidente irritación por la aparente indiferencia del FMI hacia la delicada situación política y el frágil estado de apoyo popular, un apoyo necesario para combatir a los oponentes políticos en el Congreso y en las administraciones departamentales (Maullin, 1967: 26-27).

Una vez explicadas las razones políticas que impedían al presidente Lleras Restrepo pensar en una devaluación masiva y abierta, Maullin entró a analizar las medidas tomadas en noviembre de 1966. Detrás estaba la intención de mostrar la gran habilidad política del Jefe de Estado. Por un lado, tal como se explicó en el primer capítulo, con las medidas de noviembre de 1966, el sistema cambiario quedó dividido en dos: un mercado de certificados y otro de capitales, cuyas tasas de cambio eran de \$13,50 y \$16,30 por dólar, respectivamente. Como se verá a continuación, Maullin consideró que de esta manera no había una firme oposición a la devaluación. En cierta forma tenía razón; al fin y al cabo, en 1965 el Decreto 2322 había seguido la estrategia que aparentemente ahora podría volver a repetirse: ir trasladando mercancías de un mercado con una tasa más baja a otro con una tasa más alta. Así, se lograba una devaluación como la que recientemente se había efectuado, la cual recibió la aprobación de las agencias internacionales de crédito. A pesar de que, incluso en 1965, el FMI deseaba una devaluación más clara, lo importante de dicha estrategia era que minimizaba el riesgo de perder el apoyo del FMI, soporte que el presidente consideraba indispensable para llevar a cabo su plan de desarrollo de largo plazo.

Veamos, entonces, cuál fue la razón que da Maullin para explicar por qué el Fondo aprobó las medidas que habían introducido el control de cambios, eliminando en primera instancia el cambio libre.

El problema de la eficacia de estas medidas para incentivar la ayuda del FMI y de la AID parece parcialmente resuelto con la negociación, a finales de enero de 1967, de un nuevo crédito stand by de parte del Fondo. Una interpretación del éxito del Gobierno de Lleras en resistir el plan de devaluación del Fondo es que, si bien este último no aceptó los controles como una solución de largo plazo para el problema colombiano de comercio exterior, los encontró aceptables como una estrategia de corto plazo. Otra interpretación podría ver esto como un indicativo de que el FMI se ha vuelto más sensible a la situación social y política de Colombia, posición que Lleras, en su discurso del 29 de noviembre de 1966, insistió que dicha institución debía tomar.

Estas interpretaciones llevan a otra pregunta: ¿fueron realmente las medidas de Lleras una alternativa a la devaluación deseada por el Fondo, o fueron una devaluación de facto enmascarada sofisticadamente? La clave de este rompecabezas es el llamado mercado de capitales, formado en su gran mayoría por los fondos del antiguo mercado libre de dólares. De su oferta total de divisas, la Junta Monetaria asigna ingresos para el Mercado de Capitales [... y su] tasa de cambio está fija a \$16,30 por dólar. Al fijar esta tasa la Junta Monetaria ha: a) eliminado el mercado libre, cuya tasa pudo haber bajado a niveles inferiores de \$16,30, tal como lo hizo de junio a noviembre de 1966, b) creado incluso otra tasa de cambio oficial y c) sentado las posibles bases para la incorporación de nuevas actividades que necesiten dólares en el mercado de capitales, si más actividades fueran añadidas a las 17 actualmente requeridas para comprar dólares a \$16,30. Por lo menos para estas actividades se ha producido una devaluación de facto.

[...] Como todas las actividades que requieren importaciones y divisas están sujetas al presupuesto que, sobre estas últimas, cada dos semanas, hace la Junta Monetaria, lo que está por verse es: a) cuántas importaciones podrán autorizarse a la tasa oficial de \$13,50 por dólar; b) qué porcentaje del total de importaciones se negociará con dólares del mercado de capitales, y c) qué tanto se prohibirá la entrada de todas estas mercancías.

Se podría pensar que los controles flexibles de Lleras regulando los flujos de divisas se han vuelto también el instrumento para una devaluación de facto del peso. Como una alternativa a la devaluación del Fondo, las medidas tomadas [...] significan menos que una firme posición en contra de la devaluación, ya que ellas establecieron un precio fijo y devaluación del peso para ciertos negocios con divisas, y crearon al menos la posibilidad de que ocurriera lo mismo con otros.

Sin embargo, incluso estas medidas de devaluación *de facto*, muestran un elemento de consistencia y coherencia en la política colombiana para enfrentar la crisis cambiaria de largo plazo. Siguiendo adelante con un programa de estricto control gubernamental, Lleras fue capaz de mantener la misma línea de política que había pregonado antes del problema con el FMI. Una vez surgido el “impasse”, él demostró habilidad para ajustarse rápidamente a la nueva situación Y, por lo tanto, minimizar la posible pérdida de apoyo del FMI. Adicionalmente, mostró su destreza en el uso de una crisis económica particular para asestar golpes en muchos otros frentes políticos donde su autoridad e influencia se está poniendo a prueba (Maullin, 1967: 38-40).

De esta manera, Maullin posiblemente pensó que la medida adoptada no diferiría mucho de la que se tomó en 1965, la cual está explicada en los capítulos primero y cuarto. Tal como sucedió en 1965, se había abierto el camino para que cada vez un mayor número de mercancías se fuera trasladando de la tasa más baja a la más alta, de forma que la primera desapareciera con el tiempo. Aunque con el paso de los meses fue claro que esto no sucedió, el argumento de Maullin no pierde importancia. Lo que deseaba mostrar era que el presidente Lleras Restrepo no había perdido el apoyo del FMI, puesto que adoptó una medida que, en su momento, tenía todos los indicios de ser semejante a la devaluación disfrazada de 1965. Además, a la postre, esta devaluación terminó ocurriendo, no a través del traspaso de mercancías de una tasa baja a una alta, sino por medio de pequeñas devaluaciones del precio de la divisa.

Pero Maullin no quería concluir únicamente que el Gobierno iba a seguir una política muy semejante a la devaluación masiva exigida por el FMI en noviembre de 1966; deseaba también demostrar que la manera como el jefe de Estado reaccionó a la presión del Fondo, tuvo excelentes efectos políticos. Dicho de otra forma, el autor del artículo que estamos comentando, quería llegar a la conclusión de que el presidente Lleras Restrepo, a través de una increíble habilidad política, había alcanzado dos aparentes imposibles que eran necesarios para sacar adelante su plan de desarrollo de largo plazo: por un lado, contar con los créditos internacionales, siguiendo una política de devaluación tal como lo exigía el FMI, pero disfrazándola. Por otro, lograr, a través de sus reacciones en contra de la recomendación del Fondo de elevar la tasa de cambio, el apoyo popular necesario para ir solidificando su posición política en el Congreso.

A excepción del periódico *El Siglo*, que representaba el ala conservadora opuesta al Frente Nacional, la prensa mostró el gran apoyo que tuvieron las medidas tomadas por el Gobierno en noviembre de 1966. Sin embargo, estudiemos si esto coincide con lo que dijo Maullin de la forma como el presidente Lleras Restrepo ganó popularidad.

Problemático como era para Colombia el rompimiento [de las negociaciones con los organismos internacionales de crédito], el presidente Lleras fue capaz de sacar ganancias políticas a su favor. En su anuncio público de las medidas de emergencia tomadas en medio del “impasse” con el Fondo Monetario Internacional, Lleras se expresó en explícitos términos nacionalistas. La crisis del momento fue retratada como un intento del Fondo de forzar a Colombia a seguir una política que el presidente juzgaba, en esencia, contraria a la soberanía nacional y a la independencia política, productora de tanto mal como bien, y un insulto a la habilidad de gobernar de la administración nacional. El plan de resistencia del presidente fue anunciado, y los colombianos apoyaron la alternativa nacional al programa de devaluación del FMI. Con su lenguaje y programas nacionalistas, el Gobierno colombiano se enfrentó al FMI, no débil y carente de alternativas de política como podría esperarse, sino con una política consistente y firmemente establecida.

La alta nota de nacionalismo, tanto psicológico como económico, enfrentó a la oposición política de Lleras a un dilema. A no ser que apoyara no solamente las específicas propuestas inmediatas de Lleras sino también sus orientaciones económicas generales, la oposición se arriesgaba a que se le acusara de antipatriotismo. [...] se le dio a Lleras una importante oportunidad para captar el apoyo popular y dar duros golpes a grupos que, bajo otras circunstancias menos críticas, podrían haber sido más efectivos en su oposición a sus todavía experimentales estrategias políticas y económicas.

[...] Por ejemplo, las medidas eliminando las listas de libre importación que fueron introducidas a finales de 1965 habían sido deseadas por Lleras desde comienzos de su administración. La crisis le permitió instituir su propio programa de control [...] y justificarlo a través de la necesidad de confrontar al FMI. Oponerse al control de importaciones, era apoyar *ipso facto* a dicha institución, cuyo programa en el momento se caracterizaba como contrario al interés nacional.

Aún más impactante ha sido el uso que le dio Lleras a los temas de la crisis y el nacionalismo para tratar los problemas relacionados con la múltiple oposición en el Congreso y baja popularidad entre el pueblo. El “impasse” con el Fondo le dio a la joven administración su primera gran oportunidad para que el presidente recuperara algo del apoyo popular, prestigio y poder perdidos -a los ojos de la opinión popular- por la falla de sus predecesores del Frente Nacional para manejar exitosamente los problemas de largo plazo que plantea el desarrollo económico [...].

[...] El tono en que Lleras refutó al Fondo, su manejo inteligente de los temas de dignidad nacional y su firme oposición retórica a la

devaluación [...] creó un ambiente de aprobación popular ausente previamente [...].

Lleras ha hecho uso del deseo popular por un hombre fuerte [y...] el murmullo que se oye en los cafés y las calles de Bogotá es que el presidente “tiene pantalones” [...] Pero no solamente el hombre de la calle aprueba las medidas de Lleras. En la semana siguiente al decreto que introdujo los controles de cambios y de importaciones, importantes organizaciones y grupos de interés, como la Federación de Cafeteros, las centrales obreras y la Asociación Bancaria, manifestaron su apoyo a las medidas en numerosas declaraciones a la prensa nacional.

[...] En el actual ambiente político de Colombia, un presidente podría probablemente haber seguido una política que no fuera técnicamente la más óptima para un problema técnico, pero no habría sobrevivido mucho tiempo sin por lo menos la apariencia creíble de que estaba ejerciendo una política fuerte (Maullin, 1967: 41-44).

Lo importante que es para un presidente ganar popularidad lo evidenció Maullin a lo largo de su trabajo. Pero la conclusión más clara sobre la relevancia de ello y la manera habilidosa como el presidente Lleras Restrepo lo consiguió a través de su manejo de las discrepancias con el FMI, ha sido expresada en la introducción de su artículo:

El presidente Lleras tiene que tener el apoyo popular si quiere realizar la parte principal de su programa de desarrollo y evadir muchas de las restricciones y compromisos impuestos por los políticos de los partidos tradicionales en el Congreso, que fueron quienes le ayudaron a ser elegido.

La forma hábil como Lleras explotó el desacuerdo con el FMI, no debe ser interpretada como una vía automática para el éxito de sus programas domésticos de reforma y desarrollo. Más bien, es una ilustración de la manera como se deben conseguir pequeños incrementos de apoyo popular. El triunfo en la introducción de reformas importantes, probablemente resultará de la acumulación de victorias políticas como esta (Maullin, 1967: vii).

En esta forma, para Richard Maullin, el desacuerdo entre Colombia y el FMI en 1966 tuvo un carácter fundamentalmente político. Con gran destreza, el presidente Lleras Restrepo había logrado aumentar su popularidad sin perder, en últimas, el apoyo crediticio de las agencias internacionales. Disminuían así las posibilidades de que el poder del veto de las minorías y el bloqueo de los créditos externos, echaran al traste su plan de desarrollo de largo plazo.

De esta manera, y a pesar de las limitaciones que puede llegar a tener esta sección al estar basada en un solo trabajo, es claro hasta qué punto el ambiente político en 1966 pudo haber restringido e influido la reacción del presidente Lleras Restrepo frente a las exigencias de devaluación del Fondo. De acuerdo con lo anterior, y descritas muy someramente las características del Frente Nacional, podemos entrar a los debates que se dieron en el Congreso a raíz de las propuestas hechas por el Gobierno y presentadas al poco tiempo del “impasse” con el FMI.

3.2 El Estatuto Cambiario y el Congreso

3.2.1 Exposición de motivos y Proyecto de Ley núm. 4 de la Cámara de Representantes

El 12 de diciembre de 1966, la Cámara de Representantes negó al presidente de la República las facultades extraordinarias que había solicitado para, entre otras cosas, legislar sobre el régimen de cambios y comercio exterior. Sin embargo, había razones para pensar que el Gobierno presentaría un nuevo proyecto de ley menos amplio, pero que de todas formas le otorgara al jefe de Estado facultades para modificar la organización cambiaria vigente. Por un lado, tenía el apoyo popular necesario para presionar al Congreso que le aprobara el proyecto. Por otro, su convicción de que las medidas cambiarias requeridas no debían discutirse públicamente para evitar los efectos negativos experimentados en 1962 durante el Gobierno de Guillermo León Valencia, hacía necesario que el Primer Mandatario siguiera insistiendo en que se le otorgaran facultades extraordinarias para legislar por decreto. Finalmente, la convicción de que las medidas tomadas no deberían perder su vigencia cuando se acabara el estado de sitio, hacían reacio al presidente para utilizar el artículo 121 de la Constitución Nacional. En esta forma, y tal como se esperaba, el 18 de enero de 1967 el Gobierno sometió a la consideración del Congreso un nuevo proyecto de ley “por el cual se dictan disposiciones sobre el régimen de cambios internacionales y comercio exterior y se provee a la reforma de los sistemas de crédito para el fomento económico nacional”.

Honorables Representantes:

El Proyecto de Ley que el Gobierno somete hoy a la ilustrada consideración del Congreso responde a las ideas expuestas en el mensaje que, con fecha de ayer, dirigió a las Cámaras el Señor Presidente de la República. Persigüe él la pronta expedición de un nuevo estatuto sobre

régimen de cambios internacionales y comercio exterior, el cual es indispensable dentro de las circunstancias creadas por la aguda crisis cambiaria que se inició en el segundo semestre del año pasado. A la vez busca abrir un camino a innovaciones fundamentales en el manejo de la política crediticia y monetaria, a fin de segar las fuentes de inflación que agudizan, cada vez con mayor frecuencia, los desequilibrios estructurales de la balanza de pagos; consolidar un sano sistema para las inversiones productivas y de la construcción y dar mayor elasticidad a la financiación de los procesos a corto plazo, reforzando el influjo que en este campo debe tener sobre las operaciones de los bancos comerciales la política de redescuentos del Banco de la República.

Se trata de reformas tan fundamentales como apremiantes, y por ello el Gobierno solicita respetuosamente del Congreso que estudie este Proyecto de Ley por procedimientos de urgencia, acordes con las circunstancias. La naturaleza misma de las medidas que se contemplan, impone la necesidad de que el presidente de la República sea revestido, para implantarlas, de las facultades extraordinarias que contempla el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional. Pero, en realidad se trata en este caso de una verdadera “ley cuadro” en cuyo texto el Congreso traza las grandes líneas de orientación y luego dota al ejecutivo de los poderes jurídicos necesarios para desarrollarlas. No de otra manera se pueden reglamentar materias como las que contempla el proyecto, porque una discusión no reservada y excesivamente prolongada sobre ellas, abriría el camino a todas las formas de la especulación y pondría en grave riesgo el equilibrio de la economía nacional.

El Gobierno tiene firme seguridad de que el Congreso comparte la preocupación con que el ejecutivo está examinando los problemas fundamentales de la economía nacional y por ello espera con confianza que el proyecto sometido hoy al estudio de la Cámara se examine con amplio espíritu patriótico y se tramite con la prontitud indispensable (*Anales del Congreso*, 20 de febrero de 1967: 302).

En esta forma, en el artículo 2.º del Proyecto de Ley se le pedía al Congreso que revistiera al presidente de facultades extraordinarias. La urgencia de que las reformas se hicieran y la inconveniencia de que ellas se discutieran abiertamente por los efectos especulativos que seguramente traería, eran las principales razones que el Gobierno daba al solicitar las facultades extraordinarias para el presidente.

A continuación, se transcriben los primeros dos artículos del Proyecto de Ley núm. 4 de 1967 de la Cámara de Representantes.

Artículo 1.º El Gobierno procederá a dictar un estatuto normativo del régimen cambiario y de comercio exterior, para regular íntegramente la materia, y en él proveerá:

a. A reglamentar las facultades que sobre control de las transferencias de capital prevé para los países miembros la Sección 3.ª del artículo 60 del Acuerdo sobre creación del Fondo Monetario Internacional aprobado por la Ley 96 de 1945.

b. A reglamentar con el objeto de que puedan hacerse efectivas las normas sobre control de las transferencias de capital y, de conformidad con el mismo Acuerdo Internacional citado en el literal anterior, la vigilancia sobre las transferencias de que tratan los puntos 1 a 4 del literal i del artículo XIX de dicho Acuerdo.

c. A establecer la organización y los procedimientos adecuados para vigilar el comportamiento regular del régimen de cambios internacionales y a señalar las sanciones que deban imponerse en los casos en que se viole dicho régimen.

d. A instaurar normas o a reformar las actualmente vigentes, para que la demanda inmediata y futura de cambio exterior pueda ser regulada con el objeto de impedir bruscas alteraciones en el valor externo de la divisa nacional.

e. A estimular el desarrollo de las exportaciones, dando especial consideración a la necesidad de que el nivel general de los costos de producción interno permita al país mantener una razonable posición competitiva en los mercados internacionales.

f. A coordinar las medidas sobre vigilancia y control del volumen y naturaleza de las importaciones y la política arancelaria con los planes de desarrollo agrícola, pecuario e industrial, con la limitación de los consumos superfluos y la prevención del contrabando.

g. A transformar el impuesto presentado hoy por la existencia de un cambio diferencial para la compra de los giros provenientes de la exportación de café, en otro que, por su naturaleza, coloque dichos giros en situación igual a los originados en las restantes exportaciones, con provisiones para la gradual reducción del impuesto, paralelas a la implantación de medidas que permitan dar cumplimiento a los convenios internacionales cafeteros sin recurrir a emisiones inflacionarias.

h. A crear un fondo especial que funcionará anexo al Banco de la República, destinado al fomento de las exportaciones y que deberá estar facultado para promover por los medios más adecuados el crédito a la exportación; un sistema de seguros para las operaciones con esta relacionadas; el estudio de los mercados externos; las operaciones de promoción y el apoyo financiero que sea necesario en las etapas iniciales de acceso a los mercados o para conservarlos en casos de bruscas fluctuaciones en los precios. El Fondo podrá promover, a su vez, la creación de las entidades públicas o empresas que considere convenientes para el mejor cumplimiento de sus funciones y para dar adecuada liquidez y el más razonable empleo a los saldos que a favor del país puedan resultar de los acuerdos de comercio bilaterales. Para dotar de recursos al Fondo de que trata este literal el Gobierno establecerá una sobretasa no mayor de uno y medio por ciento sobre el valor CIF de las importaciones. El Fondo podrá, para el cumplimiento de sus funciones, celebrar operaciones de crédito interno y externo, con la garantía del Banco de la República y del Gobierno Nacional.

Artículo 2.º A fin de que se pueda dictar con la urgencia que las circunstancias demandan el estatuto de cambios internacionales y comercio exterior, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, conforme al ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, hasta el 15 de febrero de 1967. Igualmente se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, hasta el 20 de abril de 1967, con el objeto de que dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos siguientes de esta ley (*Anales del Congreso*, 20 de febrero de 1967: 302)

De la lectura del Proyecto de Ley 4.^a, es comprensible que, según se vio en el capítulo anterior, Darío Bautista, desde *El Espectador*, hubiera expresado su perplejidad acerca del misterio sobre los alcances del Estatuto Cambiario que preparaban las autoridades. Al fin y al cabo, este tenía que ceñirse a los límites establecidos por la Ley 6.^a, que como estudiaremos más adelante, presentaba muy pocas modificaciones respecto del Proyecto de Ley. Tal como acabamos de ver, en dicho proyecto era ya clara la intención del Gobierno de hacerle frente al desequilibrio estructural de la balanza de pagos mediante dos de las tres herramientas expuestas en el primer capítulo: el refuerzo y solidificación del control de cambios e importaciones y el fomento a las exportaciones.

Fue Leovigildo Bernal Andrade, militante del MRL, a quien la Presidencia designó ponente para el primero y segundo debate ante la Comisión Tercera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes y la Cámara en pleno, respectivamente.

3.2.2 Ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

La vigencia de las medidas tomadas a finales de noviembre de 1966 dependía de la duración del estado de sitio, porque dichas medidas estaban basadas en “la crónica transitoriedad del artículo 121”. Por eso, el Gobierno consideraba importante la aprobación del Proyecto de Ley: para que las medidas introducidas hacía mes y medio asumieran “la firmeza y permanencia de la Ley de la República”. En esta forma, Leovigildo Bernal Andrade, el 25 de enero de 1967, procedió a rendir ponencia para el primer debate al proyecto de ley en cuestión.

A. Antecedentes inmediatos

En la mañana del 29 de noviembre de 1966 el país fue sorprendido con la expedición por el Ejecutivo Nacional, en uso de las manoseadas facultades conferidas a este por el artículo 121 de la Constitución Nacional, del ya famoso Decreto núm. 2867 por medio del cual se adoptó un “régimen de emergencia en materia de cambio internacional”. Los “considerandos”, del mencionado Decreto ponían de presente, en forma casi dramática, la concurrencia de una serie de factores económicos y financieros que habían conducido al país prácticamente al borde del abismo: el descenso en los precios del café en el mercado internacional, las perturbaciones ocurridas en el mismo, la disminución consiguiente en el ingreso de divisas extranjeras, el vencimiento de obligaciones contraídas por entidades oficiales y por particulares, etc.

Todo lo anterior determinaba, so pena de que el actual Gobierno se viera abocado a tener que seguir los pasos devaluadores de los anteriores, descargando en esa forma todo el peso de la crisis sobre el pueblo colombiano, la necesidad de adoptar las medidas que en el mismo estatuto de emergencia mencionado se adoptaron: establecimiento de un orden de prelación para los pagos al exterior, suspensión del mercado libre de oro y divisas extranjeras, congelación y denuncia de los depósitos en moneda extranjera constituidos en los bancos o en las corporaciones financieras, obligación para las personas naturales o jurídicas de comunicar al Gobierno la cuantía de las divisas extranjeras poseídas.

Lo insólito de las medidas adoptadas hizo pensar a la gente que allí había, seguramente, problemas de fondo y, en efecto, horas después el Señor Presidente de la República aclaraba que se trataba de divergencias con el Fondo Monetario Internacional. Divergencias que diplomáticamente calificó de formales, “sobre el ritmo”, “sobre los procedimientos”,

pero en las cuales quedaban implicados el pan y la tranquilidad de los colombianos.

Pues con estupor se enteraron estos de que aquella entidad exigía la inmediata destrucción de cafetales y el decreto de una nueva (otra) devaluación.

La divergencia, pues, más que formal era mortal. Y por eso, con razón, todos los sectores de la opinión nacional acompañaron en la emergencia al presidente Lleras: desde el Congreso, menospreciado por el Ejecutivo, hasta los comunistas en su insular condición de “ciudadanos de segunda clase”, es decir de gente que solo tiene derecho a opinar; desde los grandes electores de la transformación hasta el Movimiento Revolucionario Liberal, que por labios de su jefe había señalado, previamente, el peligro.

Mas he aquí que las medidas adoptadas y en su momento unánimemente aplaudidas, por estar basadas en la crónica transitoriedad del artículo 121, aspira el Gobierno a que asuman la firmeza y la permanencia de Ley de la República: tal es uno de los objetivos invocados para recabar la adopción del proyecto legislativo materia de esta ponencia.

Y en principio parece aconsejable que así ocurra. Pues la realidad es que con el Decreto núm. 2867 del 29 de noviembre de 1966 se modificaron fundamentalmente las normas del país que regían el comercio internacional y que estaban consagradas en la Ley 1.ª de 1959. La suspensión del mercado libre de divisas, la supresión de la libertad de importaciones, el establecimiento del control de cambios que comprende la fijación de prelación en los pagos, restricción de las importaciones y en general una severa regulación sobre la manera de gastar las divisas, no son cuestiones de tan poca monta que puedan seguir cobijadas bajo el manto de lo legal transitorio y de emergencia, sino que es necesaria la expedición de un estatuto permanente que regule toda la materia, de acuerdo con el nuevo régimen de cambios y comercio exterior que el país certeramente ha adoptado, conforme se anota en el mensaje del presidente solicitando la concesión de facultades extraordinarias.

Ahora bien: ¿cuál ha de ser ese estatuto? ¿Uno proferido por el Congreso en desarrollo de su natural función legislativa? ¿O, por el contrario, el que aspira a dictar el Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias que pide?

La práctica parlamentaria, sobre todo en Colombia debido a las trabas absurdas del sistema plebiscitario, nos convence cada día más de que es

casí que físicamente imposible la adopción por el Congreso de este tipo de medidas. Especialmente cuando su adopción se impone con necesidad apremiante: dígalos si no la suerte corrida por el Proyecto de Ley para combatir la evasión fiscal y el fraude al impuesto, entrabado en la Cámara por virtud de la labor obstruccionista de los mismos defensores del Gobierno, que, en la práctica, lo harían inocuo e inoperante por lo menos para este año en el evento de que fuera aprobado.

Por ello, y como la nación y el Congreso mismo apoyaron la política del Gobierno en materia cambiaria por constituir una afirmación del derecho del país a determinar su política económica y el rechazo a condiciones inaceptables, parece lógico que el Congreso coadyuve a darle al Ejecutivo los instrumentos legales que necesita para consolidar la política adoptada, evitando en esa forma que ella quede en interinidad, sin que sobre agregar que las facultades extraordinarias para regular la política de cambios, en tanto que sean precisas resultan además convenientes, pues es claro que una discusión detallada de estas materias en el Congreso daría pábulo a especulaciones indebidas (*Anales del Congreso*, 2 de marzo de 1967: 399-400).

El ponente había empezado por recordar los motivos que indujeron al presidente Lleras Restrepo a suspender la liberación de importaciones e introducir el control de cambios. Relató el gran apoyo que esta medida había tenido y expuso las razones por las que era necesario otorgarle facultades extraordinarias al Jefe de Estado. Una vez hecho esto, Leovigildo Bernal entró a explicar a grandes rasgos cada uno de los puntos del Proyecto de Ley.

B. El Proyecto

En el proyecto presentado se especifican las materias que abarcaría el estatuto cambiario que el Gobierno aspira a dictar en el evento de que le sean concedidas las facultades extraordinarias.

Así, los literales a) y b) del artículo 1.º expresan que el estatuto reglamentaría la facultad que tienen los países miembros del Fondo Monetario Internacional para controlar las transferencias de capital y para vigilar que esas normas de control sean efectivas.

Como es sabido, el Fondo Monetario Internacional fue creado por Acuerdo de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods en julio de 1944, con el fin de regular las relaciones monetarias y de compensación entre los Estados Miembros, siendo dotado de recursos monetarios para conceder créditos a los países miembros cuando surjan desequilibrios en sus balanzas de

pagos. Tal creación se llevó a cabo bajo la consigna de la “cooperación internacional”, tan pregonada en la segunda posguerra mundial, pero el desarrollo de los hechos ha demostrado que esa “cooperación” refleja la que se establece en la más elemental relación laboral: ambas son, inevitablemente, relaciones de dominio y subordinación.

Ahora bien, Colombia se adhirió al Convenio que creó el Fondo Monetario Internacional por medio de la Ley 96 de 1945. En consecuencia, dicho Convenio o Acuerdo Constitutivo del Fondo es Ley de la República, obliga al país, le define sus derechos y le señala sus obligaciones, en tanto que no sea desconocido o denunciado. Y si bien es cierto que uno de sus fines fundamentales es “ayudar a establecer un sistema de pagos multiláteros respecto a las transacciones corrientes entre países participantes, y a eliminar restricciones del cambio sobre el exterior que obstaculicen el desarrollo del comercio mundial” (numeral IV, artículo I), la Sección 3.^a, artículo VI del mismo Acuerdo, faculta a los países miembros del Fondo para controlar las transferencias de capital, bajo algunas condiciones.

Para reglamentar esta facultad que le confiere el Acuerdo del Fondo solicita autorización del Congreso, el Gobierno: para controlar las transferencias de capital, es decir para establecer un orden de prioridades dadas las condiciones actuales de su comercio internacional, o lo que es lo mismo, para reglamentar un sistema de control de cambios, con base en los propios estatutos del Fondo.

En efecto: la citada Sección 3.^a del artículo VI dice que “los participantes podrán adoptar las medidas de control que sean necesarias para regular los movimientos de capital internacionales, pero ningún participante podrá adoptar tales medidas en forma que limite los pagos por transacciones normales o que indebidamente retrase transferencias de fondos como liquidación de obligaciones”.

Por su parte, los puntos 1 a 4 del literal I) del artículo XIX del mismo Acuerdo del Fondo, señalan cuáles son las transacciones normales o corrientes que no se deben limitar: pagos que se adeudan en relación con el comercio exterior, otros negocios corrientes, incluso servicios y facilidades normales bancarias y de crédito a corto plazo; pagos que se adeudan como intereses sobre préstamos y como ingresos netos por otras inversiones; pagos en cantidad moderada por amortización de préstamos o por depreciación de inversiones directas; remesas moderadas para gastos de subsistencia de familias.

El Gobierno colombiano en las disposiciones que ha dictado (Decreto 2867 de 1966, que estableció el Control de Cambios, y Resolución 48

de 1966 de la Junta Monetaria), disposiciones que aspira a adoptar y completar en uso de las facultades extraordinarias que solicita, no ha pretendido limitar los pagos al exterior con un criterio discriminatorio que se pudiera señalar como medida obstruccionista del comercio mundial. Se ha limitado a señalar o establecer una estricta prelación en los pagos debido a la crisis cambiaria que está padeciendo el país, originada principalmente en el descenso del precio del café en el mercado internacional, conforme señaló el presidente Lleras en su exposición de 29 de noviembre de 1966. Además de que una tal discriminación se justificaría plenamente para compensar la posición subordinada de la economía colombiana y por ser el Gobierno de los Estados Unidos, el que lleva la batuta en la orquesta del Fondo, causante directo de aquella crisis.

Mas he aquí que, no obstante, la anterior justificación, el Gobierno ha dicho que Colombia atenderá todos sus compromisos: las obligaciones contraídas por el Banco de la República, la deuda pública externa de la nación y las demás entidades públicas, la deuda de la Federación de Cafeteros, los pagos que deban hacerse a organismos internacionales, los fletes, los gastos de estudiantes, el petróleo crudo, el pago de mercancías de importación, etc. (*Anales del Congreso*, 2 de marzo de 1967: 399-400).

En esta forma, tal como lo haría Lleras en su mensaje al Congreso el 20 de julio de 1967, el ponente del Proyecto de Ley consideró de vital importancia, y con estricta sujeción a la Ley 96 de 1945, enmarcar las medidas de noviembre de 1966 dentro del Convenio de Bretton Woods. Convencer al Congreso de que no había un rompimiento del Acuerdo Constitutivo del Fondo, que era Ley de la República, resultaba indispensable para que se le otorgaran al Gobierno las facultades solicitadas.

Más adelante, Leovigildo Bernal siguió comentando los demás apartes del artículo 1.º del Proyecto de Ley.

En el literal c) del artículo 1.º del Proyecto se piden facultades para establecer la organización y los procedimientos para vigilar el funcionamiento del régimen de control de cambios. Es decir, para darle vigencia permanente a las disposiciones del Decreto núm. 3084 de diciembre de 1966, por el cual se creó la Prefectura de Registro de Cambios y se establecieron sanciones para los infractores.

En el literal d) se piden facultades, ya más concretas y específicamente, para establecer normas reguladoras de la demanda de divisas o cambio exterior, con el fin de evitar bruscas alteraciones en el valor externo de la divisa nacional. Es decir, para establecer las prelaciónes en los pagos

de acuerdo con la urgencia e importancia de estos y con las disponibilidades existentes de divisas.

En el literal e) se piden facultades a efecto de establecer estímulos para el desarrollo y diversificación de las exportaciones, que sigue siendo el problema básico de la economía colombiana. Este literal se relaciona estrechamente con el ordinal h), en el cual se piden facultades para la creación de un fondo especial anexo al Banco de la República para financiar exportaciones, crear un seguro especial para las operaciones relacionadas con estas, coadyuvar al estudio de los mercados, financiar las operaciones de promoción, etc.

A efecto de arbitrar recursos para aquel fondo, se pretende crear una sobretasa “no mayor del uno y medio por ciento sobre el valor CIF de las importaciones”. Es decir, que, si se toma como base una importación total de 500 millones de dólares por año, de los cuales 350 millones corresponderían a importaciones privadas, sujetas, por lo tanto, al gravamen, puede calcularse que esta sobretasa produciría alrededor de 70 millones de pesos por año.

Como se ve, los objetivos del fondo son buenos. Pero para su financiación se pretende crear un impuesto nuevo que, inmediatamente, se trasladaría al consumidor, ya de por sí agobiado por el escandaloso costo de la vida y con el elevadísimo impuesto a la gasolina. Valdría la pena por ello, que la Comisión se detuviera en el estudio de otras alternativas, como gravar las grandes rentas, sea cualquiera su procedencia. Un sistema tal tendría menores repercusiones en los precios y pondría en igualdad de condiciones a todos los contribuyentes de altas rentas para contribuir a la financiación de un fondo destinado a resolver uno de los problemas más graves de la nación: la crisis estructural de la balanza de pagos, que exige un tratamiento rápido, audaz y vigoroso mediante el fomento intensivo de las exportaciones distintas del café.

En el literal f) se piden facultades para controlar el volumen y la naturaleza de las importaciones, lo cual constituye, como es claro, un capítulo fundamental de cualquier estatuto que regule el comercio internacional del país. Conforme lo imponen las circunstancias, el Gobierno deberá limitar el volumen de las importaciones a lo que realmente la nación pueda pagar; deberá restringir severamente las importaciones suntuarias, combatir el contrabando que, clandestinamente, las fomenta, y, en fin, utilizar el Arancel de Aduana junto con otras medidas, como las listas de importación, los depósitos previos, etc., a efecto de que pueda garantizar que se ejecutará una política de importaciones que realmente consulte las necesidades nacionales, castigue lo suntuario y fomente la industrialización del país.

En el literal g) se piden facultades para la eliminación paulatina del diferencial cafetero, vieja aspiración de los caficultores, empezando por la transformación del impuesto representado hoy por la existencia de un cambio de café en otro que, por su naturaleza, coloque a dichos giros en situación igual a los originados en las restantes exportaciones (*Anales del Congreso*, 2 de marzo de 1967: 399-400).

Terminada la exposición que explica el artículo 1.º del Proyecto de Ley, el ponente entró a comentar las facultades extraordinarias que el poder ejecutivo había pedido al Congreso. En el análisis de lo que preveía el artículo 2.º del Proyecto de Ley, Leovigildo Bernal expresó:

[...] Ahora: Para dictar el estatuto “con la urgencia que las circunstancias demandan”, prevé que se revista al Presidente de la República de las facultades extraordinarias, conforme al Ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, “hasta el 15 de febrero de 1967”. Plazo acorde con la afirmación contenida en el mensaje presidencial en el cual se recababa la solicitud y urgencia de aquellas facultades: “en concepto del Gobierno, la expedición del estatuto de cambios internacionales y comercio exterior no puede demorarse más de la primera semana de febrero... [debiendo advertir] que si para la primera semana de febrero no dispusiere el Gobierno del instrumento que solicita, se verá de nuevo forzado a ejercer los poderes del artículo 121”.

Es, como se ve, y ya se ha anotado, el ultimátum puro y simple. La repetición de un menosprecio difícilmente disimulado hacia el Parlamento, por lo cual no sería raro que se tratara, una vez más, de convertirlo en chivo expiatorio, en el cordero que carga con los fracasos de todo el sistema. Y, por otra parte, dicho ultimátum constituye una reincidencia en el reto ya antes ensayado, en la provocación premeditada a efecto de buscar, por de contera, la negación de las facultades solicitadas y presentarse ante el país como el solo guardián de la heredad y el único desvelado dispensador de soluciones. Pero el juego ya está demasiado claro para que el Parlamento pueda caer en la celada. Y no es función de la oposición librar batallas que no sean las suyas, y menos de la oposición racional, conscientemente, dejarse provocar. Es por ello que proponemos ampliar el plazo pedido hasta el 20 de abril de 1967, unificándolo con el estipulado en el inciso del mencionado artículo 2.º con lo cual las Cámaras tendrán tiempo suficiente para estudiar el Proyecto con el detenimiento y la seriedad que la importancia del mismo requiere e impone (*Anales del Congreso*, 2 de marzo de 1967: 399-400).

A pesar de que el presidente Lleras Restrepo se mostraba reacio a utilizar el artículo 121 de la Constitución Nacional para reformar el sistema cambiario,

presionó al Congreso diciéndole que se vería obligado a ejercer los poderes de dicho artículo en caso de que no se le otorgaran las facultades que pedía con la rapidez necesaria. Era claro que el Congreso se había ofendido con esta forma de solicitar facultades extraordinarias. Sin embargo, a pesar de que el Parlamento se sentía agredido, existía la convicción de que era necesario aprobar el artículo 2.º del Proyecto de Ley. Es más, se iba a proponer que se ampliaran las facultades extraordinarias hasta el 20 de abril conforme al Ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

A continuación, Leovigildo Bernal Andrade entró a exponer las razones por las cuales el Congreso debería acompañar al presidente en los actuales momentos. No obstante, diría que sus comentarios no deberían comprometer al MRL, aunque consideraba que estaba interpretando el sentir patriótico de su movimiento.

Esta ponencia expresa las consideraciones y los puntos de vista particulares del suscrito representante. No compromete, en consecuencia, la posición del grupo político en el cual milita el autor. Sin embargo, considero que al solicitar un estudio razonado para el proyecto materia de esta ponencia estoy interpretando el sentir del Movimiento Revolucionario Liberal, que no puede negar su concurso patriótico y desinteresado al actual Gobierno cuando trata de estabilizar una política de cambios internacionales que todo el país aplaudió por afirmativamente nacionalista, y la cual, incluso contra el deseo del Señor Presidente de la República, lo ha llevado objetivamente a enfrentamientos con los poderes internacionales que solo se preocupan por sus propios intereses sin parar mientes en la angustiosa situación porque atraviesan los pueblos de países semicoloniales como el nuestro, a consecuencia del frío egoísmo de aquellos poderes.

Esta posición nuestra constituye, en nuestro sentir, desarrollo de la claramente expuesta en la Convención del MRL celebrada en Medellín el 13 de enero pasado por el doctor López Michelsen. En efecto: “Si suspendida transitoriamente la ayuda extranjera –dijo en Medellín el compañero López-, que permitió en los últimos lustros poner en práctica experimentos tan descabellados con el mercado libre del dólar y la total libertad de importaciones, con el consiguiente descalabro financiero, ahora se invita a los colombianos a replegarse sobre sí mismos, a tener un pensamiento económico autónomo, a vivir por sus propios recursos, a condenar el despilfarro y el gasto suntuario, es con acentos que son como el eco de intervenciones nuestras, viejas de 6 años, como aquellas del Hotel San Francisco, a raíz de la victoria electoral de 1960, cuando poníamos de presente la necesidad de emanciparnos de la tutela del Fondo Monetario Internacional y hablábamos de embozalar la economía”.

Ahora bien: como la tarea de la oposición no consiste en aprovechar cualquier clase de descontento para acreditarse como tal, sino más bien “en oponerse a los Gobiernos en la medida en que su acción no se acomode a las aspiraciones y metas que configuran el programa del propio partido y apoyaría en aquello en que la patrocina y acoge”, parece que el Movimiento Revolucionario Liberal debe acompañar al actual Gobierno en su tentativa de emancipar nuestra política de cambios internacionales y monetaria del desastroso tutelaje del Fondo Monetario Internacional.

Más claramente y en palabras del compañero López: “No podemos, por inquina personal o por no haber sido nosotros mismos los autores en el Gobierno de ciertas medidas, como las relaciones con los países socialistas, la abolición de los ‘feudos podridos’, la reforma urbana; la reforma agraria, haciendo propietarios a los ‘arrendatarios’, o la autonomía en el campo monetario, declararnos enemigos de su implantación y oponernos a su paso en las Cámaras. Es claro que estas medidas despiertan resistencia y que electoralmente podrían derivarse hipotéticos beneficios de la protesta de los capitalistas ante el quebrantamiento de sus intereses; pero los voceros del MRL no fuimos elegidos para defender el *statu quo* ni para constituirnos en agentes de quienes eligieron a Lleras Restrepo creyendo que iba a servirlos, para mantenerlo cautivo, cuando tímidamente trata de emanciparse de su tutela. De nada nos sirve granjearnos el aplauso de los enemigos de los controles que impone el actual Gobierno, si nuestro programa ha sido embozalar y dirigir la economía hacia un mejor aprovechamiento de la riqueza pública y privada”.

Y más adelante: “contribuir al descrédito de los controles, de la autonomía monetaria, de la reforma urbana o de la reforma agraria, cuando los respectivos proyectos de ley lleguen al Congreso, invocando para combatir los argumentos de los sectores reaccionarios, sería poco menos que nuestro suicidio político”.

Consecuentemente con lo anterior, el compañero López esbozó la que debe ser la posición del MRL en relación con el Gobierno en materia de política externa y, concretamente la económica, en momentos en que el país está en dificultades: “En una hora de vida o muerte para nuestro pueblo, como ha sido ésta de la suspensión de la ayuda exterior, comparable por sus incidencias al asedio o al bloqueo en curso del conflicto bélico [debemos tratar de] establecer un frente unido entre Gobierno y oposición para responder a las exigencias de prestamistas internacionales”.

Honorables Representantes: En estos momentos se encuentra en Colombia una misión del Fondo Monetario Internacional presidida por el señor Walter Robichek. Es decir, por el mismo personaje a cuya intervención directa le debe el pueblo colombiano la primera devaluación decretada por el Gobierno Valencia y su ministro Sanz de Santamaría. Ha venido con el fin de negociar con el Gobierno Colombiano la concesión por el Fondo de un *stand by*, acuerdo contingente de crédito, o derecho a girar contra aquel en cuantía de 50 millones de dólares de los cuales 30 estarían destinados a reembolsarle al mismo Fondo Monetario Internacional préstamos que le hizo al pasado Gobierno y solo 20 serían realmente de financiación nueva, conforme se expusiera claramente por el Señor Presidente de la República en su mensaje al pueblo colombiano del 29 de noviembre de 1966.

En pocos días sabremos seguramente si el Fondo Monetario Internacional continúa empeñado en su exigencia de que se trasladen al pueblo colombiano, con una nueva devaluación, las consecuencias de la desastrosa política económica de los Gobiernos del Frente Nacional: si el Gobierno cede a las presiones indebidas de los voceros internacionales del gran capital; o si, por el contrario, el Presidente Lleras se mantiene en su decisión de reivindicar para el país el derecho a manejar autónomamente su política monetaria y de cambios internacionales, conforme lo hiciera por medio del Decreto 2867 de 1966 y aspira a reafirmar en virtud de las facultades que pide.

Hasta ahora la posición del Gobierno a este respecto ha sido de sana afirmación nacionalista y parece difícil que pueda volver sobre sus pasos. Objetivamente está defendiendo viejas aspiraciones del pueblo colombiano. Cosechará con ello, entre sus antiguas amistades, nuevas malquerencias y su voz se escucha ahora en sectores que antes no lo oyeron. Resulta por todo lo anterior de elemental patriotismo, que el Congreso en esta emergencia lo acompañe. En consecuencia, con todo respeto, me permito proponer: dese primer debate al Proyecto de Ley “por la cual se dictan disposiciones sobre el régimen de cambios internacionales y comercio exterior y se prevé a la reforma de los sistemas de crédito para el fomento económico nacional”, con la modificación que adjunto (*Anales del Congreso*, 2 de marzo de 1967: 399-400).

La modificación al Proyecto de Ley era la siguiente:

El artículo 2.º quedará así: “a fin de que se pueda dictar con la urgencia que las circunstancias demandan al estatuto de cambios internacionales y comercio exterior, revístese al presidente de la República de facultades extraordinarias, conforme al ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución hasta el 20 de abril de 1967.

“Igualmente se reviste al presidente de la República de Facultades Extraordinarias, hasta el 20 de abril de 1967, con el objeto de que dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos siguientes de esta Ley” (Anales del Congreso, 2 de marzo de 1967: 399-400).

Aunque no había una declaración oficial de la dirección del MRL, todo parecía indicar que dicho grupo de oposición apoyaría el proyecto de ley propuesto por el Gobierno. Sin embargo, seguía existiendo el temor de que el presidente Lleras Restrepo cediera ante las presiones del FMI, y una nueva devaluación se llevara a cabo. De esta manera, se repetirían las políticas que los opositores del Frente Nacional consideraban tan desastrosas y que achacaban a dicho sistema.

3.2.3 Reacciones al Proyecto de Ley núm. 4 de 1967 de la Cámara de Representantes

Las reacciones para votar en contra del Proyecto de Ley núm. 4, no se hicieron esperar. Por intermedio de Elías Salazar García, la Anapo, opositor más vehemente del presidente Lleras Restrepo, se expresó así de las facultades extraordinarias pedidas al Congreso y de la ponencia hecha por Leovigildo Bernal.

Tengo el encargo de presentar la tesis de Alianza Nacional Popular sobre las facultades extraordinarias que el Ejecutivo solicita. Sea lo primero deplorar el carácter personal y contradictorio de la ponencia. Lo agradable y provechoso sería el entendimiento entre los adversarios del Gobierno de la Transformación Nacional. La revolución no la hace un partido o un grupo solo. Todos tenemos que hacer la revolución que necesitamos todos.

El proponente de turno cometió un error al opinar en su propio nombre. Las preferencias personales, las vanidades del intelecto son imprudentes cuando puedan dividir las fuerzas del progreso. La Comisión tiene derecho a conocer la resolución oficial del Movimiento Revolucionario Liberal. No fuimos elegidos para hacer narcisismo político. Lo útil es pensar y batallar en equipo. Nadie puede aspirar con razón a que deleguemos en un Gobierno reaccionario las facultades que nos fueron dadas para combatirlo.

La Alianza Nacional Popular no considera al MRL como un adversario en esta campaña contra el sistema del Frente Nacional. No hay enemigos a la izquierda ni a la derecha. Ellos están radicados en el centro. Confieso una antigua porfiada devoción al doctor Alfonso López

Michelsen y creo difícil la renovación sin atenderlo. También buscamos con sinceridad la colaboración del Laureanismo que, al demostrar constancia y solidaridad en la pelea, rinde tributo a su mejor ausente. Doloroso es aceptarlo, pero con la muerte del doctor Laureano Gómez, la oposición perdió mucho de su propio valor.

El Órgano Ejecutivo ha reclamado facultades que por mandato constitucional corresponden al Parlamento. Olvida que ellas son indelegables porque el pueblo nos trajo a este recinto precisamente para ejercerlas y no para evadirlas. Los poderes son insustituibles mientras no exista consentimiento expreso del mandante. Las facultades no deben llamarse *pro tēpore*; sería “pro tumba del Congreso”. La simple tentativa implica una claudicación. El episodio provocado tendría la tácita intensidad de una lápida. Para evitarlo convoquemos entonces al MRL, al Laureanismo y a la Anapo en legítima defensa colectiva. Los objetivos son asimilables. Si queremos salvarnos debemos permanecer en el mismo campamento, nada importa la disparidad en los criterios.

Las relaciones del Legislativo con el Ejecutivo Nacional se encuentran convulsionadas. Hay una marcada interferencia. La delegación es prueba de confianza recíproca. Mal podemos entonces sustituir funciones en un Gobierno que nos denigra. Los Representantes del avance, los personajes de las clases trabajadoras, jamás entregaremos las herramientas legislativas para que de ellas haga uso un Gobierno plutocrático.

[...] El jefe de Estado ha invocado un nacionalismo de tipo aristocrático que a nada conduce. Los de abajo no pueden nutrirse con salvas patrióticas. Ante la rapacidad de los poderosos del norte del país, reclaman un nacionalismo de tipo popular y socialista. Los señoritos hablan de soberanía en el manejo de la moneda mientras preparan la claudicación a los acordes del Himno Nacional. En torno al Fondo Monetario Internacional se hace un doble juego que los colombianos deben conocer y calificar. La devaluación es un hecho irreversible. Su presencia se observa en todos los sitios del país y en todas las actividades humanas. El dólar que antes valía \$13,50 vale hoy \$16,50, es decir, ascendió 300 puntos en los últimos tres meses. Los acontecimientos han superado a los sedantes verbales.

[...] Un revolucionario se distingue de un reaccionario en que el primero defiende la verdad y el segundo trata de suplantarla para montar un truco en favor de la plutocracia. Alianza Nacional Popular se niega a participar en esta comedia, donde se piden facultades con la intención maliciosa de entregarnos al Fondo Monetario Internacional. Concedores de la situación nosotros propiciamos y encauzaremos la inconformidad del pueblo colombiano en esta emergencia.

El Gobierno ha lanzado un reto consistente en que si negamos las facultades vendrá el imperio del 121. Nos tiene sin cuidado el tono de amenaza. Nada peor a lo existente puede ocurrir. Ahora soportamos un totalitarismo con paraguas. La dictadura del 121 no es propiamente la espada de Damocles sobre el pecho del Parlamento. Es un garrote descargado sobre las espaldas humilladas de la comunidad.

No pedimos clemencia porque confiamos en la certeza moral de que la casta dirigente se entregará y, tarde o temprano el invasor hará de las suyas. Todo lo demás pertenece a una trampa colocada hábilmente por los monopolios. Pero la historia no se escribe en las gerencias. Ella es una resultante de la acción de masas y el General Gustavo Rojas Pinilla está en la calle para hacer la historia de una Colombia nueva.

En esta forma he cumplido con mi obligación. Espero que la Comisión al negar el proyecto cumpla con el suyo. Gracias (*Anales del Congreso*, 8 de marzo de 1967: 445).

La convicción por parte de la Anapo de que las medidas tomadas por el presidente Lleras Restrepo seguían los caminos del FMI, hacía incontrovertible la decisión de este grupo de no votar a favor de las facultades extraordinarias que pedía para el presidente el Proyecto de Ley núm. 4 de 1967 de la Cámara de Representantes. Sin embargo, la Anapo era consciente que para que su oposición fuera fructífera debería contar con el apoyo del MRL y el ala independiente del Partido Conservador. Reflejando la posición de este último grupo político, en el Acta núm. 45 del 26 de enero de 1967, quedó expresada la opinión de Marino Jaramillo Echeverri.

Puesta en consideración la proposición, pide la palabra el honorable Representante Marino Jaramillo Echeverri para expresar a la Comisión el criterio del sector independiente del Partido Conservador, con respecto al proyecto sobre cambios internacionales y comercio exterior.

[...] continuó el representante Jaramillo su exposición y terminó expresando que el ponente hizo una ponencia contradictoria, en donde se queja del tratamiento que el señor Presidente le da al Congreso y a la vez acepta concederle facultades extraordinarias, poniendo un término más amplio para la concesión de esas facultades, y por último expresa que su grupo votará negativamente esas facultades (*Anales del Congreso*, 11 de mayo de 1967: 887).

En esta forma, todo parecía indicar que la Anapo y el ala independiente del Partido Conservador estarían unidos para votar en contra de las facultades extraordinarias con que se revestiría al presidente. Pero, infortunadamente para

ellos, el MRL no estaría a su lado. Defendiéndose de la supuesta contradicción que Marino Jaramillo le anotó a su ponencia, Leovigildo Bernal dejó constancia de su defensa en el acta anteriormente mencionada.

El honorable representante Leovigildo Bernal Andrade, ponente del Proyecto, en uso de la palabra se refirió brevemente a las manifestaciones del honorable Representante Marino Jaramillo Echeverri y refutó sus afirmaciones en el sentido de que su ponencia era contradictoria. Dijo que el MRL no podía negar su apoyo al Gobierno cuando se enfrentaba a los organismos internacionales, ya que su movimiento aparecería ante el pueblo colombiano como enemigo del enfrentamiento con los poderes internacionales que están coaccionando al Gobierno y en general a la Nación. Consideró que la oposición, especialmente el MRL, y según concepto del doctor Alfonso López Michelsen, la oposición no debía negarle su apoyo al Gobierno en esta emergencia. Indicó que accidentalmente el MRL ha estado unido con la Anapo y el Laureanismo y dijo: “Eso no quiere decir que nos hayamos unido en una oposición de derecha, ya que nosotros somos de izquierda y siempre que el MRL lo considere necesario y justo, cuando esa política sea de izquierda, no estaremos en contra de una política de Gobierno” (*Anales del Congreso*, 11 de mayo de 1967: 887).

De esta manera, parecía que el Gobierno lograría una victoria importante al romper la coalición de la Anapo y el ala independiente del Partido Conservador con el Movimiento Revolucionario Liberal.

En efecto, el 31 de enero de 1967 la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Ley núm. 4 y dispuso que tuviera segundo debate ante la Cámara en pleno. Sin embargo, tal como lo expresó Leovigildo Bernal Andrade en el segundo debate, el proyecto sufrió unas pequeñas modificaciones.

3.2.4 Ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes en pleno y la posición del MRL

El 3 de febrero de 1967, Leovigildo Bernal Andrade volvió a ser el ponente del Proyecto de Ley núm. 4; la ponencia para el segundo debate fue igual a la del primer debate. Sin embargo, es interesante mencionar que Bernal Andrade comunicó las modificaciones que la Comisión Tercera de la Cámara le había hecho al Proyecto de Ley. Dichas variaciones se consideraron necesarias para que le fueran otorgadas al presidente de la República las facultades extraordinarias.

De esta manera, el literal e) del artículo 1.º fue cambiado ante una propuesta del mismo ponente:

El literal e) del artículo 1.º que le ordena al Gobierno proceder a estimular el desarrollo de las exportaciones dando especial atención a la necesidad de que los costos de producción internos permitan al país competir en los mercados internacionales, se aclaró en el sentido de que dicha facultad no le permite decretar la congelación de los salarios. Aclaración esta que fue propuesta por el suscrito ponente y aprobada por la unanimidad (*Anales del Congreso*, 7 de febrero de 1967: 199).

Pero estas no fueron las únicas modificaciones a la parte del Proyecto en que se dictaban disposiciones sobre el régimen de cambios internacionales y comercio exterior.

Por otra parte, a solicitud del honorable Representante Hernán Jaramillo Ocampo, la Comisión le introdujo al proyecto el siguiente nuevo artículo, que se explica y se justifica por sí mismo: “Artículo 4.º Además de las sanciones existentes para quienes violen las normas sobre precios y calidades, el Gobierno podrá establecer que la devolución de los depósitos de importación referentes a las mercancías o artículos que el mismo Gobierno establezca solo se verifique previa comprobación ante la Superintendencia de Regulación Económica de que se ha cumplido con las normas mencionadas”.

Finalmente, la Comisión acordó otorgarle las facultades al señor Presidente de la República hasta el 20 de abril de 1967, es decir, ampliándose el plazo que el mismo señor Presidente solicitaba, por considerar que la importancia del Proyecto hacía físicamente imposible su estudio por las Cámaras, con la seriedad y el detenimiento requerido, dentro del angustioso término fijado por el Ejecutivo, que justamente fue considerado como inaceptable (*Anales del Congreso*, 7 de febrero de 1967: 199).

Una vez expuestas las modificaciones, el ponente entró a aclarar la posición del MRL. Esta vez, al contrario de la primera ponencia, no habló en nombre propio sino en el de su movimiento. En esta forma, se convertía en un hecho el apoyo del MRL al Proyecto de Ley presentado por el Gobierno.

Cuando, ante la Comisión Tercera de la Honorable Cámara rendí ponencia favorable para el primer debate al Proyecto de Ley que nos ocupa, aclaré que las consideraciones que a tal conclusión me llevaban, comprometían solamente al suscrito representante que, en consecuencia, no se podían tomar como manifestación del criterio del Movimiento Revolucionario Liberal. Había consultado, ciertamente, con destacados dirigentes de la izquierda colombiana encontrando en

general puntos de vista similares a los dos. Mas no podía, sin embargo, afirmar que fueran política oficial del MRL.

Hoy, por el contrario, puedo decir que el Movimiento Revolucionario Liberal, oficialmente, ha acordado votar en forma favorable la concesión al Gobierno de facultades extraordinarias para legislar en materia de cambios internacionales y de comercio exterior.

Al proceder de esta manera, nuestro movimiento está reconociendo y exaltando la posición de sana afirmación nacionalista asumida por el señor Presidente Lleras Restrepo cuando, en forma no por velada menos evidente, ha tratado de emancipar nuestra política monetaria y de cambios internacionales del tutelaje de organismos internacionales como el Fondo Monetario, cuyas funestas consecuencias para la economía nacional hoy nadie se atreve a negar.

Quiere, por otra parte, el MRL, sin esperar ni aspirar a contraprestaciones de ninguna especie, poner de presente ante esos organismos que en la defensa de la soberanía nacional los colombianos no establecemos diferencias.

No nos hacemos, sin embargo, ilusiones de ninguna índole. Comprendemos que actitudes como la asumida por el señor presidente Lleras Restrepo ante los dictados del Fondo Monetario Internacional conducen a alinear a las gentes, no de acuerdo con las arbitrarias casillas y capillas políticas sino, en forma científica, objetivamente, de conformidad con sus particulares o generales intereses. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el Proyecto de Ley para combatir la evasión y el fraude fiscales, empantanado en esta misma Cámara por obra de los opositores a esas medidas que, no atreviéndose a decir su nombre, han tomado al señor ministro de Hacienda como el cordero expiatorio de las tímidas tentativas de afirmación autonomista y de castigo a los altos poderes del dinero que ya comienzan a mirar con recelo la relativa independencia asumida por un Gobierno que ellos mismos, esperanzadamente, contribuyeron a implantar e imponer.

Y es claro que en esta lucha soterrada cuya hora de las decisiones ya pronto se verá, el MRL no debe estar, no estará con los poderes externos o internos que solo se preocupan por la defensa de sus egoístas intereses. Por eso mismo, porque hemos considerado positiva la actitud del Gobierno frente a las exigencias del Fondo Monetario Internacional, y porque, en fin, aspiramos a que esa política de afirmación de la soberanía nacional se mantenga y ratifique, con todo respeto me permito, Honorables Representantes, proponer:

Dese segundo debate al Proyecto de Ley “por la cual se dictan disposiciones sobre el régimen de cambios internacionales y comercio exterior y se provee a la reforma de los sistemas de crédito para el fomento económico nacional” (*Anales del Congreso*, 30 de marzo de 1967: 575-576).

No había duda de que el gobierno había recibido el apoyo del MRL y que, por lo tanto, la oposición había recibido un duro golpe. Pero fue en la sesión del 13 de febrero de 1967, cuando cualquier incertidumbre respecto a la posición del Movimiento Revolucionario Liberal debió despejarse. En la intervención de Leovigildo Bernal se dieron más razones por las cuales el grupo en cuestión votaría esa noche afirmativamente las facultades extraordinarias que el Gobierno había solicitado. El ponente del primero y segundo debate expresó en su intervención:

Quiero limitarme en la forma más breve que me sea posible, tratar de exponer las razones por las cuales el MRL votará esta noche, favorablemente, el Proyecto de Ley por medio de la cual se conceden facultades extraordinarias al señor Presidente de la República en materia de cambios internacionales, de comercio exterior (*Anales del Congreso*, 30 de marzo de 1967: 575-576).

A continuación, Leovigildo Bernal entró a exponer cómo las medidas tomadas en noviembre de 1966 se oponían a la Ley 1.^a de 1959. Era por esa razón que el MRL apoyaba al presidente Lleras Restrepo: porque el jefe de Estado estaba dando marcha atrás a las prácticas que habían adoptado los Gobiernos del Frente Nacional. De esta manera, se le estaba dando la razón a la posición asumida desde tiempo atrás por el MRL. Haciendo referencia al apoyo que su grupo político le daría al presidente Lleras Restrepo, Bernal Andrade expresó:

Esta posición nuestra está determinada por el hecho de que el señor Presidente de la República se ha enfrentado, conforme es más que conocido por toda la representación, a un organismo internacional, el Fondo Monetario Internacional, que en síntesis se limita a imponerle a los países subdesarrollados la política crediticia, la política monetaria, la política de cambios, la política de comercio exterior, que conviene a los intereses del Gobierno y de los monopolios de los Estados Unidos. En efecto: sabido es que el Fondo Monetario Internacional nació en la segunda posguerra mundial, como la clara concreción de aspiraciones de las dos potencias mayores, del capitalismo, los Estados Unidos e Inglaterra, y cada una por su lado presentó proyectos para creación de organismos de este tipo, con el fin de imponer esos lineamientos generales a que anteriormente hice referencia. Se dijo entonces que estos organismos internacionales tendrían como finalidades especiales la

estabilización en los tipos de cambio; la eliminación de las prácticas de restricción al comercio internacional; la creación de condiciones para el desarrollo del comercio; y lograr los lineamientos fundamentales que interesan a los grandes industriales. Estos lineamientos generales, que fueron estatuidos en el Acuerdo de creación del Fondo Monetario Internacional, al cual adhirió Colombia desde 1945 por medio de la Ley 96 de ese año, se concretaron a su vez en la Ley 1.^a de 1959, que se llamó de la misma manera que el estatuto que pretende dictar el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias que ha solicitado al Congreso: sobre el “régimen de cambios y comercio exterior”.

[...] La realidad es que por medio de la Ley 1.^a de 1959 se elevaron a canon legal en Colombia las exigencias y los lineamientos generales que se concretaron en el acuerdo por medio del cual se dio la vida al Fondo Monetario Internacional. Desde su creación, el Movimiento Revolucionario Liberal, por boca de sus más autorizados voceros, ha venido criticando estos lineamientos generales porque comprende perfectamente que la libertad absoluta de importaciones, la libertad absoluta de exportaciones, la libertad absoluta de compra y venta de divisas extranjeras y de oro, favorecen en definitiva a los grandes poderes internacionales y colocan en la peor situación a los países subdesarrollados. Por eso cuando el 29 de noviembre de 1966 el Gobierno Nacional dictó el Decreto 2867, por medio del cual se adoptaba el control de cambios, se suspendía la libre compra y venta de divisas extranjeras, se restringían las importaciones y se imponía un estricto control en los pagos internacionales, el MRL dijo que apoyaba al Gobierno del Presidente Lleras. Porque estaba dando pie atrás en las prácticas que habían adoptado los Gobiernos del Frente Nacional y le estaba dando la razón a los críticos del Movimiento Revolucionario Liberal. Por eso también apoyamos al Presidente Lleras cuando el 29 de noviembre de 1966, en discurso que fue suficientemente conocido, explicaba las razones que llevaron a su Gobierno a adoptar ese nuevo estatuto de cambios internacionales y de control en los pagos.

[...] Teniendo en cuenta, señor presidente y honorables representantes, los antecedentes a que hice referencia, el Movimiento Revolucionario Liberal acordó, oficialmente, votar favorablemente la solicitud del Gobierno sobre facultades extraordinarias. Pero, además, porque entendemos que el Estatuto que se va a dictar en uso de estas facultades extraordinarias, si el Congreso colombiano las aprueba, va a concretar en forma permanente, va a estabilizar el control de cambios, va a estabilizar la política de control de cambios, de comercio exterior y monetaria que se dictó en noviembre de 1966, por medio del Decreto 2867 del 29 de ese mes (*Anales del Congreso*, 30 de marzo de 1967: 575-576).

A pesar de que el MRL votaría a favor de las facultades extraordinarias, Bernal Andrade fue enfático en señalar que su movimiento seguiría en la oposición.

Esas son, honorables Representantes, señor presidente de la Cámara y señores ministros, concretamente, las razones por las cuales el Movimiento Revolucionario Liberal votará esta noche afirmativamente las facultades extraordinarias al Gobierno Nacional en materia de cambios internacionales, de Comercio Exterior y de Política Crediticia y Monetaria. Pero hay algo más; desde hace varios días el MRL ha sido suficientemente claro en el sentido de exponer que su oposición es una oposición ante todo racional. Cuando nosotros decimos que la oposición que ejerce y ejercerá el Movimiento Revolucionario Liberal es y será una oposición racional, estamos diciendo que no vamos a cegarnos en la oposición contra un Gobierno por el simple hecho de que, en el pasado, y actualmente todavía tengamos que atacar, por múltiples razones, al señor Presidente Lleras. Ello no significa que debemos negarles nuestro concurso a los actos positivos de su Gobierno. No quiero decir que el MRL al votar las facultades extraordinarias en esta materia, está golpeando las puertas del oficialismo. No estamos golpeando a las puertas del oficialismo, ni pensamos golpear. Estamos apoyando, en este caso concreto, al presidente Lleras porque entendemos que su posición, así como la ha tomado y así como la ha prometido, es favorable al pueblo colombiano; y porque queremos decirle, a nombre de los votos del pueblo que aquí nos trajo, que exigimos que cumpla su palabra. En esas condiciones, honorables Representantes, estamos pura y simplemente diciendo que el Movimiento Revolucionario sigue siendo oposición, pero sigue siendo, como ha sido siempre, oposición racional. Muchas gracias honorables Representantes (*Anales del Congreso*, 30 de marzo de 1967: 575-576).

Obviamente, los grupos que estaban en la oposición deploraron la posición del MRL. Al fin y al cabo, sin su ayuda, el Proyecto de Ley saldría adelante. A este respecto, en el Acta del 14 de febrero, quedó clara la posición de Parmenio Zapata, representante de la Anapo, quien rechazó enfáticamente la concesión de facultades extraordinarias al presidente Lleras Restrepo y criticó la posición del Movimiento Revolucionario Liberal.

Interviene el señor representante, Parmenio Zapata, quien expone las razones por las cuales votará negativamente el proyecto de facultades extraordinarias. Dice que son facultades discriminatorias. Que ellas no se van a ejecutar en beneficio del pueblo sino en favor de las oligarquías que nos gobiernan.

Y se duele que los llamados revolucionarios liberales hayan corrido solícitos a ofrecer los votos en favor de las facultades del Gobierno.

[...] Rechaza la conducta de sus colegas que se llaman revolucionarios y corren a servirle de puntal a un régimen oligárquico, violando inclusive sus deberes que los obligan, como legisladores, a solucionar los problemas que agobian al pueblo colombiano y no a darle facultades al Ejecutivo para que sea él quien expida las normas legales (*Anales del Congreso*, 15 de febrero de 1967: 271).

No existían los argumentos técnicos de la oposición para cerrarle el paso al proyecto de ley presentado por el Gobierno. Por lo tanto, el centro de las críticas era la petición de facultades extraordinarias para hacer las reformas. El ejemplo más claro de esta posición fue Parmenio Zapata, quien llegó a decir que no votaba a favor del proyecto sobre cambios y comercio exterior a pesar de que este le robaba las ideas a su partido político. Haciendo referencia a la intervención de este representante, el acta anteriormente citada continuaba:

Luego el orador dice que el doctor Lleras con el proyecto que se discute está robando las ideas escritas por Anapo en su plataforma. Y da lectura a algunos apartes de esta para corroborar su tesis.

Interpela el señor Representante Arias Ramírez y dice al orador que si las tesis del proyecto coinciden con las expuestas por la Anapo en su plataforma, ¿por qué no votan afirmativamente el proyecto?

El orador dice que el asunto de las facultades es algo distinto. Que la Anapo en sesión pasada explicó en una constancia su conducta al respecto, y refiriéndose al proyecto sobre evasión de impuestos. Este fue votado negativamente porque los ricos no pagarán impuestos, toda la carga será como siempre, para el pueblo. Dice que el Gobierno no merece facultades extraordinarias porque no merece confianza, porque no ha cumplido sus promesas. ¿Dónde están, dice, los proyectos de la transformación para beneficiar al pueblo colombiano? (*Anales del Congreso*, 15 de febrero de 1967: 271).

Cerrada la discusión en segundo debate del Proyecto de Ley núm. 4, este fue sometido a votación. A pesar de que el lauroalzatismo y la Anapo seguían unidos, el proyecto de ley fue aprobado el 14 de febrero de 1967, en gran parte, gracias al apoyo del MRL.

[...] El resultado de la votación es el siguiente: Por la afirmativa, 105 votos. Por la negativa, 40 votos.

En consecuencia, la Cámara, con el lleno de los requisitos constitucionales, expresa su voluntad de que el Proyecto número 4, sea Ley de la República (*Anales del Congreso*, 15 de febrero de 1967: 272).

Una vez que la Cámara en pleno aprobó el Proyecto de Ley número 4, este pasó a la Comisión III Constitucional permanente del Senado de la República.

3.2.5 Primero y segundo debate en el Senado del Proyecto de Ley sobre Cambios Internacionales y Comercio Exterior

El proyecto de ley recientemente aprobado en la Cámara de Representantes fue recibido en el Senado el 15 de febrero de 1967. Designado por la Presidencia, Gustavo Balcázar Monzón redactó las ponencias para presentar ante la Comisión Tercera y el Senado en pleno. Después de exponer las modificaciones que la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes había hecho al proyecto de ley presentado por el Gobierno, su ponencia para el primer debate el 16 de febrero decía:

No escapa a los Honorables Senadores de la Comisión III que más que necesaria resulta urgente la expedición de facultades extraordinarias para que el Señor Presidente de la República pueda dictar un estatuto completo sobre régimen de cambios internacionales y comercio exterior, que sirva para conjurar la grave crisis que en esas materias afronta el país.

El Proyecto se acomoda con toda exactitud a las prescripciones del numeral 12 del artículo 76 de la Carta. En efecto:

Las facultades que concede tienen limitación cronológica;

Son “precisas”, no solo porque señalan las materias respecto de las cuales el Gobierno debe legislar, sino porque el proyecto sometido a la aprobación del Congreso es una verdadera “ley-cuadro”, que traza orientaciones generales al Ejecutivo para que este las acate en el momento de hacer uso de las facultades que se confieran; y a) Es indudable, para cualquiera que observe nuestra realidad económica, que la necesidad pública exige un estatuto completo y estable sobre cambios internacionales y comercio exterior, cuya vigencia no sea tan precaria como la que corresponde a los decretos contemplados en el artículo 121 de la Constitución Nacional. Además, la conveniencia general aconseja que normas de la naturaleza de las que trata el Proyecto no sean discutidas en sus detalles por el Congreso, porque tal discusión sería sumamente

prolongada y porque los debates parlamentarios -casi necesariamente públicos- pueden dar origen a operaciones especulativas que causarían grave detrimento a la economía de la Nación.

La Ley 96 de 1945 “por la cual se autoriza la adhesión de Colombia a un Convenio Internacional”, en el artículo VI, sección tercera, prevé que los países participantes en el acuerdo de Bretton Woods pueden adoptar las medidas de control que sean necesarias para regular los movimientos internacionales de capital, sin que tales medidas limiten los pagos por transacciones normales o indebidamente retrasen transferencias de fondos como liquidación de obligaciones, salvo las excepciones indicadas en la Sección 3 (b) del artículo VII y en la Sección 2 del artículo XIV.

El proyecto se acomoda al acuerdo que creó el Fondo Monetario Internacional, en la disposición citada, y hace uso de una facultad expresamente concedida al país desde julio de 1944.

Por las razones expresadas, atentamente propongo a la Honorable Comisión:

Dese primer debate al Proyecto de Ley núm. 4 de la Cámara y núm. 7 del Senado, “Por la cual se dictan disposiciones sobre régimen de cambios internacionales y comercio exterior y se provee a la reforma de los sistemas de crédito para el fomento económico nacional” (*Anales del Congreso*, 1 de marzo de 1967: 375).

La ponencia se limitó a exponer las modificaciones que la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes había hecho al proyecto de ley presentado por el Gobierno. Por otro lado, argumentó que el control de cambios se debería consolidar de manera permanente, e hizo una somera explicación de cómo esta medida se inscribía dentro del convenio de Bretton Woods. Además, expuso los motivos por los cuales era preferible que se le otorgaran facultades extraordinarias al presidente en lugar de discutir públicamente materias tan delicadas en el Congreso.

Las discusiones en el Senado fueron menos apasionadas que en la Cámara. A pesar de que existía cierta aversión a otorgarle al presidente las facultades extraordinarias solicitadas, las intervenciones se centraron en aspectos más técnicos. La convicción de que el control de cambios no debería ser una medida transitoria, era una poderosa razón para que se le diera la posibilidad al jefe de Estado de legislar por Decreto. En la discusión del 16 de febrero de 1967, el senador Palacio Rudas dejó constancia, en el acta núm. 12, de opiniones que ya había expresado desde la prensa.

Con aquiescencia de la Presidencia hizo uso de la palabra el Honorable Senador Alfonso Palacio Rudas, para fijar su posición en relación con el proyecto en estudio. Declaró que a pesar de que no le satisfacía votar facultades extraordinarias, votaría favorablemente este proyecto porque lo consideraba conveniente para el país y con el cual se le daría permanencia y regularidad jurídica al control de los cambios que, aseveró, había tenido origen en las facultades que cree tener el Gobierno en virtud del artículo 121 de la Constitución Nacional.

Como segunda razón, expuso que, aunque defendía mucho los fueros del Congreso, consideraba que una vez fijados los lineamientos generales de esta política, convenía darle al Gobierno atribuciones para que actúe con rapidez como lo exigen las circunstancias, a fin de impedir especulaciones en la discusión de medidas cambiarias y monetarias (*Anales del Congreso*, 12 de abril de 1967: 600).

Las ideas de Palacio Rudas no parece que hubieran sido rebatidas en el Senado. Da la impresión de que, aunque no era lo más deseado, se delegarían funciones del Congreso en el presidente. De esta forma, se evitarían las especulaciones a que daría lugar el debate público de las medidas que se expedirían, y se lograría la permanencia del control de cambios.

En la sesión del 16 de febrero de 1967, se consideró necesario citar a una próxima reunión a los ministros de Hacienda y Fomento, quienes se hicieron presentes en la segunda discusión que se dio en el Senado, el día 21 de febrero de 1967 y que está consignada en el Acta núm. 13. Tal como había sucedido en la sesión anterior, la gran mayoría de las intervenciones comentaron la importancia del control de cambios. En esta ocasión, se hizo énfasis que este se enmarcaba dentro del convenio de Bretton Woods. Los debates sobre la concesión de facultades extraordinarias al presidente, predominantes en las discusiones de la Cámara, indudablemente pasaron a un segundo plano. Una vez terminada la reunión, cuyas intervenciones no merecen ser destacadas individualmente, se convocó para una próxima sesión al día siguiente.

El debate presentado en el Senado el 22 de febrero de 1967 se centró, de nuevo, en aspectos técnicos del proyecto de ley sobre los cambios y el comercio exterior. Tal como se verá a continuación, existía el temor de que el control de cambios se relajara. En el acta núm. 14 quedó consignado el pensamiento del senador Palacio Rudas a este respecto:

Dijo que el acuerdo o convenio de Bretton Woods nunca ha pretendido que se nivelen totalmente las transacciones de capitales y que se refiere a lo que el mismo acuerdo define lo que son las transacciones corrientes. Que sin embargo, dentro de ese acuerdo hay dos categorías de países: los que pertenecen a lo que se denomina el artículo 80 y los

países que pertenecen al artículo 14. Que según el presidente del Fondo Monetario Internacional, de 103 países que hoy son miembros de esta institución, solamente 26 o 27 son países del artículo 80, en el sentido que los países del artículo 80 no pueden restablecer las restricciones a las transacciones corrientes sino con permiso, y llenando ciertas formalidades previstas en el propio tratado, mientras que los países del artículo 14 tienen una absoluta libertad, pueden poner controles a las transacciones corrientes como también lo pueden hacer a las transacciones de capital. Consideró que el país en ningún caso puede colocarse en el artículo 80, porque la estructura de la balanza de pagos y la estructura del comercio internacional no permite que el país se ligue definitivamente al artículo 80, pues sería una tremenda equivocación que el país renunciara a las posibilidades de establecer libre y autónomamente las restricciones a los pagos de transacciones corrientes, a pesar de que el ideal es permitir esa libertad de pagos de transacciones corrientes (*Anales del Congreso*, 16 de noviembre de 1967: 2359).

Al igual que sus comentarios en la prensa, las intervenciones de Palacio Rudas en el Senado mostraban su convicción de que el control de cambios introducido en noviembre de 1966 no se alejaba del convenio constitutivo del Fondo. Sin embargo, era claro su temor de que las transacciones corrientes quedaran bajo un régimen de total libertad.

Pero no toda la discusión de la sesión del 22 de febrero se centró en el control de cambios. Así, por ejemplo, la oposición al Gobierno de Lleras Restrepo criticó la creación de Proexpo y se mostró incrédula respecto a la eliminación del diferencial cafetero. Haciendo referencia a la intervención del senador Silvio Ceballos, el Acta núm. 14 dejó constancia de lo siguiente:

Sobre la creación del Fondo Especial de Exportaciones, precisó que sería nueva fuente de burocracia, a pesar de que el ministro de Hacienda había manifestado que iba a ser administrado por el Banco de la República, organismo del que tiene noticias es una entidad privada, por una parte, y por otra, pésimo administrador, como lo demuestra la administración de las minas de esmeraldas (*Anales del Congreso*, 16 de noviembre de 1967: 2359).

Por otra parte, el acta mencionada también hizo referencia al comentario del senador Diego Tovar Concha:

Hizo un extenso análisis del problema del diferencial cafetero y puso de presente que surgirá la coartada, en el sentido de que se aducirá que las circunstancias generales no permitirán transformar ese diferencial. Sugirió una serie de fórmulas que, en su concepto, sí le permitirían, aunque, dijo, no creer en ningún momento, en que el Gobierno

solucionaría ese problema, porque si no surgen los argumentos de tipo fiscalista, surgirán los relacionados con el precio externo del café o con el de que si se quita esa carga del diferencial habrá inflación (Anales del Congreso, 16 de noviembre de 1967: 2359).

A pesar de que la oposición anunciaría su voto negativo al Proyecto de Ley núm. 7 del Senado, este sería aprobado sin modificaciones por la Comisión III Constitucional:

La votación fue nominal y cada artículo tuvo verificación de votos con el siguiente resultado: once por la afirmativa y cinco por la negativa. El proyecto fue aprobado sin modificaciones y repartido para rendir ponencia ante el Senado pleno, al Honorable Senador Gustavo Balcázar Monzón con seis horas de término (Anales del Congreso, 16 de noviembre de 1967: 2359).

En vista de la urgencia que tenía el Gobierno de que fuera aprobado el proyecto de ley, el mismo 22 de febrero, Gustavo Balcázar Monzón dio lectura a su ponencia para el segundo debate del proyecto ante el Senado en pleno. Esta ponencia sería igual a la primera. Las discusiones a que ella dio lugar fueron al día siguiente y, tal como había sucedido en la Comisión Tercera del Senado, la oposición intentó frenar la aprobación del proyecto sin hacer referencia al otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente. Quizás la más importante de las intervenciones que pretendieron cerrarle el paso al proyecto fue la que hizo el senador Silvio Ceballos. Haciendo referencia al artículo que eliminaba el diferencial cambiario expresó:

Este artículo, honorables Senadores, es apenas una especie de dulce, una especie de caramelo, que se coloca en el Proyecto de Ley, para nuevamente engañar a los cafeteros con la falsa promesa de que se les va a reducir o de que se les va a transformar el diferencial cambiario. Porque, Honorables Senadores, la situación de los cafeteros colombianos, es una situación sumamente grave, es una situación que ya raya hoy en la desesperación.

[...] El cafetero paga por retención el 19 por ciento, por impuesto de pasilla el 6 por ciento y por diferencial cambiario el 26, lo que representa el 51 por ciento de la renta bruta.

¿Qué industria del país, Honorables Senadores, puede soportar semejante gravamen, qué industria, qué persona en Estados Unidos o en cualquier país del mundo puede pagar semejantes impuestos sin que su economía, sin que su suerte se vea en peligro?

Pero ocurre, Honorables Senadores, que, además de todos estos sinsabores por los que atraviesa el gremio cafetero, el Gobierno Nacional está ejerciendo una política discriminatoria contra los cafeteros.

[...] De manera, señores Senadores, que yo considero que, en este artículo del proyecto, en el que el Gobierno muy paladinamente dice que transformará el impuesto del diferencial en otro, creo que existe algo de caramelo.

[...] De manera, señor Ministro, que yo anuncio mi voto negativo a este proyecto como lo hice en la Comisión Tercera del Senado, porque considero que es una nueva farsa del Gobierno de la Transformación Nacional, para con los cafeteros, y que de estas facultades solamente saldrá para Colombia una nueva devaluación y un nuevo sistema para empeorar más la suerte de los productores del café (*Anales del Congreso*, 18 de abril de 1967: 691).

A pesar de los últimos intentos de la oposición por obstruir el proyecto de ley sobre cambios y comercio exterior, las ideas de la mayoría de los senadores estaban definidas. En esta forma, el mismo 23 de febrero el proyecto fue aprobado sin modificaciones en la sesión plenaria del Senado por “sesenta y un (61) votos afirmativos contra veintitrés (23) votos negativos” (República de Colombia, 1967). Así, desapareció el temor de que el Congreso negara las facultades extraordinarias solicitadas por el presidente, como había sucedido en diciembre de 1966. El Proyecto de Ley que el Gobierno presentó al Congreso el 18 de enero de 1967 permaneció inmodificado exceptuando los pequeños cambios hechos en el primer debate de la Cámara de Representantes. Sin embargo, el Decreto 444 de 1967 tardó más de lo que hubiera podido pensarse. La Ley 6.^a, a que el proyecto de cambios internacionales y comercio exterior había dado lugar, tan solo sería sancionada el 13 de marzo. En vista de que era a través de esta ley que se le otorgaban facultades al jefe de Estado para modificar el régimen cambiario, es comprensible que la expedición del Decreto 444 de 1967 se hubiera demorado hasta el 22 de marzo. No obstante, era un hecho que, a pesar de todos los bloqueos de la oposición, el Gobierno había logrado tomar las medidas que consideraba necesarias para solucionar el problema del desequilibrio estructural de la balanza de pagos y sentar las bases para un manejo global y ordenado de las relaciones financieras de Colombia en el exterior.

