

# **Réplica al señor ministro de Hacienda**

---



Señor presidente:

La forma en extremo benévola como el señor ministro de Hacienda y Crédito Público se ha referido a la exposición que hice ante el Senado en apoyo del proyecto que se discute, y el acuerdo en que hemos estado respecto de varios de los puntos fundamentales de él, evitan el que haya de ocuparme yo nuevamente del asunto con demasiada amplitud. Interpretando el silencio del señor ministro sobre varios de los tópicos expuestos por mí como un asentimiento a ellos, únicamente habré de insistir en aquellos aspectos que el señor ministro ha objetado en su erudita exposición.

### **El papel moneda de curso forzoso**

El primero de los cuales es el relativo al poder liberatorio de los billetes del Banco de la República, condición que el señor ministro no les reconoce y acerca de la cual observaba que lo único que se ha hecho es buscar, con las disposiciones dictadas, alguna solución a la llamada *cláusula del oro*. Con pena tengo que disentir de las apreciaciones del señor ministro porque las razones que expuso no me convencieron.

La objeción constitucional que yo he formulado es muy sencilla y voy a repetirla para aclarar los conceptos. Según la Ley 82 de 1931, los billetes del Banco de la República no deberían tener hoy poder liberatorio porque está suspendida la convertibilidad, que fue la condición bajo la cual se les otorgó ese privilegio, y sin embargo están vigentes las disposiciones del Acuerdo número 9 dictado por la Comisión de Control de Cambios y aprobado por decreto legislativo del gobierno, según el cual, en las deudas entre particulares “no siendo posible al deudor comprar oro acuñado para verificar sus pagos, puede hacer estos al acreedor en billetes del Banco de la República (moneda legal)”; y respecto de las deudas a los bancos, están ellos obligados a recibir “en billetes del Banco de la República a la par”. Es decir que esas disposiciones sí dan poder liberatorio actualmente al billete del Banco, a pesar del concepto del

señor ministro, puesto que los hacen medio obligatorio de pago y los llaman expresamente “moneda legal”, que es en lo que consiste precisamente el poder liberatorio o curso forzoso de una moneda.

Ahora bien, el artículo 7.º del Acto Legislativo número 3 de 1910 es muy explícito cuando dice: “Queda prohibida en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso”; luego estamos dentro de una situación inconstitucional que es preciso definir francamente, pues estas soluciones ambiguas dan ocasión a incertidumbres y complicaciones prácticas. Por eso en mi proyecto incluí la declaración expresa de que los billetes del Banco de la República no tienen poder liberatorio mientras esté suspendida la convertibilidad de ellos; y el Congreso no tiene sino una de dos soluciones: o acoge esta declaración y entonces deudores, acreedores y jueces sabrán a qué atenerse para la liquidación de las deudas; o se ratifica lo dispuesto en las medidas legislativas de la Junta de Control y del gobierno, de dar curso forzoso a los billetes, para lo cual sería preciso proceder ante todo a reformar la disposición constitucional que he citado. Lo único que no puede aceptarse es que simultáneamente estemos bajo el imperio de la prohibición de emitir papel moneda; y ante la realidad de una moneda de papel inconvertible y de curso forzoso.

## **La libre estipulación**

Y es que, por otra parte, se olvida que el país vive desde 1904 bajo el régimen de la libre estipulación. La Ley 18 de aquel año estableció en su artículo primero lo que sigue:

Se permite estipular libremente en toda clase de contratos o transacciones civiles o comerciales, tanto al gobierno como a los particulares, cualesquiera clases de monedas nacionales o extranjeras, de oro o de plata; pero el billete del Estado conserva su poder liberatorio, de tal suerte que los deudores de cantidades, aunque estas fueren de monedas metálicas de la nación o extranjeras, pueden satisfacer sus obligaciones pagando en la moneda estipulada o en billetes del Estado. En el último caso el deudor deberá pagar la cantidad de billetes que equivalga al valor del objeto de la obligación, según el precio corriente en el respectivo mercado al tiempo del pago. La relación entre el billete del Estado y cualquiera otra moneda que fuere objeto de estipulación, se fijará en cada caso por los juzgados y tribunales de justicia, teniendo en cuenta las pruebas que se presenten.

Lo que quiere decir que desde la vigencia de esta ley se puede estipular válidamente en monedas de oro, nacional o extranjeras, y el acreedor tiene

derecho a que se le pague lo convenido, a menos que el deudor quiera pagar en billetes del Estado, caso en el cual tiene que cubrir, no igual suma nominal a la par, como se dispuso respecto de los billetes del Banco de la República, sino su equivalencia según la estimación pericial. De donde resulta que cuando se estableció en el Acuerdo número 9 la facultad para pagar a la par en billetes del Banco, no solo se violó el artículo constitucional ya citado, sino que se desconoció de un golpe la ley de libre estipulación.

Se objeta que esta interpretación mía resulta gravosa en extremo para el deudor, y que no es posible llevarla a la práctica. ¿Pero es que la libre estipulación solo se permitió para el caso de que ella resultare favorable al deudor y no para el evento de que le fuera adversa?... Para apreciar estos asuntos es preciso recordar cuál fue el origen de esa ley de 1904. Durante la guerra de los tres años se acudió al recurso del papel moneda en las proporciones que todos sabemos, con el resultado de que la desvalorización del billete alcanzó límites de leyenda. Del 20.000 por 100 pasó el cambio sobre el dólar en aquel período, y cuando se llevó a cabo la estabilización, se hizo sobre la base del 10.000 por 100. Todos aquellos que habían dado sus dineros antes de la guerra o que habían vendido sus propiedades a crédito vieron esfumar sus haberes, pues los deudores pagaron con centavos. Aquella situación, para la cual no se expidió ninguna ley que defendiera a los acreedores, fue la causa de que el Legislador autorizara la estipulación en monedas distintas de la legal, como se hizo generalmente desde entonces. Y así no es de extrañarse que cuando llega, como ahora, el momento de que esa ley produzca el efecto que con ella se persiguió, de garantizar al acreedor contra las fluctuaciones de la moneda, resulte gravosa para el deudor. Eso a lo sumo sería motivo para inculpar a este su falta de previsión, pero en manera alguna base para sancionar una nueva y peligrosa violación de los derechos adquiridos. En todo caso el dilema es ineludible, como antes lo dije: declaramos que el billete del Banco de la República no es medio legal de pago, o vamos de una vez a derogar el artículo constitucional.

## **La prórroga como derecho adquirido**

Como respuesta a los reparos que yo formulé sobre la prórroga del privilegio de emisión del Banco de la República, autorizada por el gobierno en el contrato sobre administración de las salinas, el señor ministro de Hacienda nos expuso los motivos de conveniencia que llevaron al Ejecutivo a consentir en aquella ampliación del término inicial, entre los cuales no era el menos importante el de la necesidad de amoldar el plazo del privilegio de nuestro Banco Emisor a lo que es el período usual de la concesión a los establecimientos similares.

Varios son los bancos de emisión del mundo cuyo privilegio se extiende a un lapso próximamente igual al del Banco nuestro; pero no es este el punto principal al que deseo yo referirme, sino a la afirmación que nos hizo el señor ministro de que no sería posible adoptar el artículo que yo propongo sobre improbación de la prórroga porque con él se vulneraría un derecho adquirido y la Corte Suprema de Justicia seguramente anularía la ley por este aspecto como contraria a la Constitución.

En mi anterior exposición hice ver cómo, por disposición expresa del Legislador, la ampliación del privilegio de emisión concedido al Banco no podía llevarse a cabo sin la aprobación del Congreso; y el señor ministro ha observado que el Poder Ejecutivo estaba investido de facultades extraordinarias y que mediante esas facultades podía dictar medidas que superan la intervención legislativa. Y esto me lleva a insistir un poco más sobre la verdadera naturaleza y sobre el alcance real de las facultades que el Congreso otorga al presidente de la república en ciertas emergencias.

Según la Constitución, esas facultades pueden ser las que se desprenden del estado de sitio, que es a las que se refiere el Artículo 33.º del Acto Legislativo número 3 de 1910; y las facultades extraordinarias *pro tempore* que el Congreso puede conferir al presidente en circunstancias especiales distintas de la turbación del orden público, que se contemplan en el numeral 10 del artículo 76.º de la Constitución. No habiéndose sancionado la prórroga del privilegio en ejercicio de las primeras, sino como manifestación de las segundas, no es del caso ocuparnos de las atribuciones especiales del Ejecutivo en estado de sitio, sino de las especiales que se le dan en ciertas ocasiones excepcionales.

Cuando se expidieron las leyes 99 y 119 de 1931 que dieron las facultades extraordinarias, participé yo del criterio de quienes sostuvieron que, en la forma acordada, las atribuciones concedidas al presidente no se amoldaban a los preceptos constitucionales; y expedidas ellas menos pueden sostenerse que en su ejercicio se hayan dejado a salvo tales principios. Para fijar el verdadero alcance de las facultades de que puede investirse al presidente voy a permitirme leer los conceptos en que el señor Samper, reconocido como autoridad en la interpretación de la causa fundamental de 1886, comenta el numeral 10, del artículo 76.º:

Así el presidente de la república dice podrá ejercer facultades extraordinarias, revestido de ellas por la ley; pero la ley no habrá de concedérselas, sino con estas condiciones: que se ejerzan por tiempo limitado; que sean precisas no vagas, ni generales, o indeterminadas; y que sean exigidas por la necesidad o aconsejadas por la pública conveniencia. Se comprende también que las facultades extraordinarias han de estar en armonía con la naturaleza del Poder Ejecutivo; pues a ser legislativas o judiciales, envolverían flagrante violación de la Constitución. Y poco es admisible que el

Congreso, a título de conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias, le delegue sus propias atribuciones. Ninguna disposición constitucional autoriza semejante abuso.

En estas palabras sobrias e imparciales está expresado el verdadero alcance de las facultades de que nos ocupamos. Las atribuciones excepcionales que el Congreso da al gobierno tienen que ser, ante todo, compatibles con la naturaleza de la Rama Ejecutiva. Si se aceptara la teoría del señor ministro, tendríamos que el presidente investido de facultades extraordinarias podría también asumir las funciones del Poder Judicial, así como pretende asumir las del Legislativo, y dictar sentencias de casación en lugar de la Corte Suprema de Justicia y fallar los pleitos atribuidos a los jueces y suplantar a los jurados. Semejante interpretación sería absurda, como lo es el hecho de que se pretenda que simultáneamente puedan actuar dos poderes legislativos: el Congreso y el Ejecutivo investido de facultades extraordinarias. Y si el gobierno, interpretando en forma extensiva sus poderes, ejerció una facultad que el Congreso se había reservado expresamente, como era la de aprobar la prórroga del privilegio de emisión del Banco de la República, no puede pretender por ese solo hecho que el Congreso carezca ahora de jurisdicción para decir la última palabra sobre esa ampliación del privilegio.

El señor ministro nos ha hablado aquí del derecho adquirido por el Banco como de un obstáculo para adoptar la fórmula propuesta en mi proyecto, y yo quiero demostrar que hay en esto un error de apreciación. El derecho adquirido es una situación creada con justo título que la ley civil está obligada a respetar; pero es elemental que para que exista un derecho adquirido la situación que le da nacimiento debe estar perfecta al advenimiento de la nueva ley, y es sabido que un acto jurídico sujeto a determinados requisitos o formalidades no se perfecciona mientras aquellos no se cumplan. En este caso del privilegio del Banco, la prolongación de él fuera de los veinte años iniciales se sometió a la formalidad expresa de que el Congreso la aprobara, y como tal cosa no ha sucedido, resulta evidente que el acto no es jurídicamente perfecto, y por lo mismo no puede dar nacimiento a un derecho adquirido, y en esta materia tenemos antecedentes legislativos que confirman mi teoría.

En el año de 1925 el Congreso adoptó, en mala hora, desde luego, por las consecuencias que tuvo para el país, una ley que improbaba un contrato de arrendamiento de las minas de Supía y Marmato, celebrado por el Ejecutivo en 1908 y no sometido a la necesaria aprobación del Congreso; y para proceder entonces con mayor estudio, se llamó aquí al señor procurador de la nación, y él fue de concepto que el Congreso podía improbar tal negociación, pues el cumplimiento de la aprobación legislativa no podía suplirse por el transcurso del tiempo como una simple prescripción.

## Los antecedentes de la reforma

La segunda parte del artículo autoriza la ratificación de la prórroga discutida, siempre que se llenen dos condiciones, la primera de las cuales es que se reforme la Constitución de la Junta Directiva del Banco de la República en el sentido que en el proyecto se previene. Y aquí he de celebrar muy de veras el haber coincidido con el señor ministro de Hacienda en la creencia de que no todas las reformas de la ley del Banco de la República necesiten el asentimiento de la Junta. Efectivamente, cuando llegó la misión financiera en 1930 entré yo a colaborar con ella desde la Secretaría del Ministerio de Hacienda, y tuve entonces la satisfacción de ver que el propio profesor Kemmerer confirmaba los puntos de vista que había yo expuesto antes en un libro de crítica sobre la marcha del Banco Emisor; y que estaba conforme con lo insinuado por mí acerca de la manera como debía integrarse la Junta, lo que, por otro lado no era ninguna invención de mi parte, ya que se limitaba a adoptar lo que la misma misión había propuesto en Chile, el Ecuador y Bolivia.

La misión redactó la enmienda de la Ley 25 en el sentido indicado y el gobierno la sometió al Congreso; pero entonces la Junta Directiva del Banco planteó su oposición fundada en que la ley orgánica del Instituto no podía reformarse en aquellas materias sin el asentimiento del Banco. Formulé yo entonces un concepto a petición de la misión, según el cual las disposiciones de la ley orgánica del Banco de la República corresponden a dos categorías: una que comprende las de carácter estrictamente contractual, como las relativas a los privilegios que se otorgan al Banco y la distribución de las utilidades, pues la ley expresamente declara que esos puntos se consignarán en el contrato sobre fundación del Banco, disposiciones que no pueden modificarse en la aquiescencia previa de la Junta Directiva; y otra categoría, que es la de las demás disposiciones orgánicas y reglamentarias, que son la expresión de la soberanía nacional, y respecto de las cuales el Legislador tiene plena libertad para modificarlas en el sentido que estime conveniente, sin que valga nada el argumento que entonces se hacía de que la ley no puede variarse porque haría modificar los estatutos del Banco, ya que lo indicado, dentro de la soberanía del Estado, es que las sociedades anónimas amolden sus estatutos a las disposiciones del Legislador, y no que este tenga que someter su voluntad a lo que se haya estipulado o se estipule en todas las escrituras sociales.

Aquel concepto mío fue confirmado ampliamente por el eminente asesor jurídico de la misión, doctor Ricardo Hinestrosa Daza; pero la opinión contraria prevaleció en el Congreso, y se entró a pactar con la Junta del Banco para llegar a una modificación inútil y que dejaba subsistir los inconvenientes de la fórmula anterior. Por eso he celebrado positivamente conocer la opinión del señor ministro de Hacienda sobre la facultad del Congreso para modificar por



su sola voluntad la composición de la Junta Directiva, porque así se elimina la posibilidad de que fracase nuevamente la reforma, como en 1931, por la oposición del gobierno.

### **La estabilidad, base del crédito**

En las apreciaciones que yo hice sobre el estado de la deuda pública ha resultado un desacuerdo entre las cifras que el señor ministro tiene en cuenta y las que cité yo aquí en detalle. Los números que mencioné son los que oficialmente se consignan en la Memoria del ministro de Hacienda y en los informes de la Contraloría General de la República, y examinados nuevamente por mí no he hallado motivo para rectificarlos. Acaso sea la interpretación de ellos la que hace diferir las apreciaciones del señor ministro de los puntos de vista míos. En efecto, nos decía él que en realidad la deuda solo ha crecido en 47 millones a partir de 1930 y que de esa cifra debía descontarse el déficit de 25 millones que recibió la actual administración al iniciarse; pero si así se procediera, sería necesario entonces agregar a las cifras que yo di el monto actual del déficit, que, en el informe del contralor, asciende a 23 millones; y llegaríamos de nuevo a la cifra de 65 millones, que es apenas inferior en dos millones a la que yo hice valer. Mas son estos detalles que nada ganamos con discutir, pues las cifras son las cifras, y que he citado solamente como base de la preocupación que me asedia porque el país adopté medidas radicales a fin de restablecer el crédito público, afectado ya considerablemente por las medidas que en mi pasada exposición analicé con la detención indispensable.

### **El crédito privado y el crédito bancario**

Yo solo he querido llamar la atención del Congreso al imperioso deber en que estamos de restablecer la confianza y de garantizar la estabilidad en la palabra oficial, que es la base del crédito público, como es indispensable también que en el campo del crédito privado abramos los ojos ante el caos que ha producido la legislación de emergencia. Hoy el crédito no existe porque el acreedor se encuentra en una situación de verdadero desamparo por parte del Estado. Es más, el Estado mismo es el que organiza las medidas de extorsión, y así vamos llevando al país por caminos que conducen a la segura deducción de la riqueza, ya que el ahorro y la economía, lejos de ser estimulados, se ven perseguidos por medidas de excepción.

Y esto acontece no solo entre particulares, sino que el movimiento general de incomprensión se dirige también contra los bancos, a quienes se inculpa

de todos los males que los deudores sufren, y a quienes se pretende someter a medidas que llevarían a la eliminación de la industria bancaria. Y es que no se tiene en cuenta que los bancos no son personas reales, sino simples entes de razón; los bancos no son los bancos, sino los accionistas, que son las personas que han aportado el capital y que han de sufrir las consecuencias de las circunstancias favorables o adversas en que los negocios se desarrollen. Y se pierde de vista también que los establecimientos de crédito son simples intermediarios, y que es verdad que son acreedores cuando entregan su dinero en préstamo, son también deudores respecto de aquellos que les consignan sus depósitos. Querer que el banco como acreedor prescinda de cobrar lo suyo y que como deudor esté obligado a pagar sin demora ni descuento es partir de una base insostenible que se aproxima a la iniquidad.

Se ha dicho en todos los tonos que a tiempo que todo el mundo pierde, solo los bancos están realizando ganancias usuradas, y cuando tales cosas se dicen encuentro yo en los balances que publica la Superintendencia Bancaria unas cifras que resultan por sí solas de una elocuencia abrumadora. Son ellas las cifras que indican el capital y las reservas de los bancos nacionales, accionistas del de la República en 30 de abril y en 30 de septiembre de 1933, cuyo detalle, respecto de los tres establecimientos más importantes y del total de los bancos accionistas, he resumido así en estos números que demuestran la pérdida sufrida entre las fechas y el porcentaje que alcanza:

**Cuadro 2**

BANCOS	Abril 30 de 1933	Septiembre 30 de 1933	Pérdida sufrida	%
Bco. de Bogotá	\$10.400.000,00	\$ 6.555.535,53	\$ 3.844.464,47	37,0
Bco. de Colombia	\$ 7.650.000,00	\$ 4.082.878,84	\$ 3.567.121,16	46,6
Bco. Alemán Ant.	\$ 6.160.000,00	\$ 3.600.000,00	\$ 2.560.000,00	41,6
Bcos. Nais (total)	\$ 32.919.482,97	\$ 20.044.516,22	\$ 12.874.966,75	39,1

Nota: algunas cifras fueron revisadas respecto al cuadro original.

Es esta cantidad global de doce millones en números redondos, la que expresa los resultados de la crisis y de las medidas del Estado sobre el capital y las reservas de los bancos, o, mejor dicho, sobre las inversiones de los accionistas que las juzgaron sanas porque confiaron en la estabilidad jurídica del país.

Yo he sostenido que el problema actual nuestro no es de circulante, como quiera que el monto de él va alcanzando ya el nivel de los días más holgados de la inflación, sino que es un problema esencialmente de crédito. Si se analizan

los balances bancarios, puede apreciarse fácilmente que la situación de ellos es de holgura: sus redescuentos en el Banco de la República están poco menos que cancelados; el índice de sus encajes es muy por encima del mínimo legal y van en aumento notorio sus depósitos. Técnicamente no hay nada que impida el que ellos abran sus puertas con amplitud para el servicio de la economía nacional; y sin embargo no lo hacen como pudieran. ¿Por qué?, porque la inseguridad prevaleciente los obliga a mantenerse dentro de normas de prudencia. Solo cuando el capital recobre la confianza y se persuada de que ha terminado la época de las medidas de excepción, será posible que renazca el crédito y que pueda otra vez el país contar con ese factor esencial de la prosperidad.

*El Banco de la República: glosas y comentarios*  
se terminó de diagramar en Bogotá,  
en octubre de 2022.