

# **La transformación del Banco de la República**

**Un proyecto de ley  
y dos exposiciones  
ante el Senado**

1933



## Nota preliminar

---

La actualidad que entre nosotros han cobrado los problemas fiscales y económicos con ocasión de la crisis que el país soporta desde hace más de cuatro años, y el deseo de buscar para ellos soluciones acertadas, se han hecho sentir de manera muy especial en el seno del Congreso, actualmente reunido, a cuyo estudio se han sometido iniciativas diversas que van, particularmente en materias bancarias, desde el regreso a los principios clásicos hasta la socialización del crédito, pasando por el Banco Oficial de Emisión; por el crecimiento artificial y arbitrario de la circulación monetaria; por el préstamo obligatorio de los institutos de crédito; y por la cancelación de las deudas mediante la entrega por el deudor de cualquiera especie de “bienes”, así sean ellos de los que hace mucho reposan en el cuarto de San Alejo.

La discusión de estos tópicos en la Comisión de Bancos del Senado, de la cual formamos parte, nos sugirió la idea de formular las bases de una ley para plantear la decisión de los diversos puntos fundamentales que necesitan reforma, según lo ha comprobado la experiencia de la época adversa que vivimos. A ese motivo obedeció el proyecto que sometimos al estudio del Senado en la sesión del 17 de agosto último y en explicación del cual fueron hechas las exposiciones orales que, junto con el proyecto, se insertan en seguida como una contribución modesta al análisis de las necesidades presentes del país.

**José Arturo Andrade**



**Bases sobre un  
proyecto de ley para  
transformar el Banco  
de la República**

---



# Proyecto de ley

---

Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre el Banco de la República y se adoptan varias medidas de orden fiscal

## **El Congreso de Colombia decreta:**

*Artículo...* El Banco de la República mantendrá un encaje equivalente al 40 por 100 del total de los billetes en circulación y de los depósitos. Esta reserva legal se mantendrá para los billetes, en oro en las cajas del Banco y en depósitos a la orden en establecimientos bancarios respetables de centros financieros del exterior. Para los depósitos podrá mantenerse en oro, en moneda legal o en las mismas especies monetarias en que aquellos hayan sido hechos.

En el encaje requerido podrá el Banco de la República computar las monedas de plata y los certificados de plata colombianos hasta concurrencia del 25 por 100 de dicho encaje.

*Artículo...* Mientras esté suspendida la convertibilidad de los billetes del Banco de la República, tales billetes no tendrán poder liberatorio.

*Artículo...* El Banco de la República no podrá comprar o descontar obligaciones hipotecarias de ninguna clase, ni hacer anticipos sobre ellas, ni aceptarlas como garantía de préstamos, pero sí podrá admitirlas como seguridad adicional de préstamos admisibles hechos antes legalmente y de buena fe, en cuyo caso podrá poseer tales documentos por un término no mayor de un año.

*Artículo...* El Banco de la República no podrá poseer acciones del Banco Central Hipotecario.

Autorícese al gobierno y al Banco de la República para celebrar una negociación en virtud de la cual el gobierno adquiera las acciones dichas que actualmente posea el Banco, pudiendo cubrir el valor de ellas en obligaciones a cargo del primero por un plazo no mayor de cinco años, amortizables anualmente por quintas partes.

Artículo... El gobierno promoverá la fusión del Banco Central Hipotecario, del Banco Agrícola Hipotecario y de la Caja de Crédito Agrario e Industrial en una sola institución a la cual correspondan las funciones atribuidas hoy a las tres mencionadas entidades.

Artículo... Mientras el Banco de la República esté gozando del privilegio de la inconvertibilidad de sus billetes, no podrá cargar intereses sobre los préstamos o descuentos que haga al Estado.

Artículo... Impruébese el aparte h) de la cláusula octava del contrato celebrado entre el gobierno nacional y el Banco de la República, que fue aprobado por el Decreto número 2214 del 16 de diciembre de 1931.

Autorícese al gobierno para prorrogar hasta por el término de diez años la duración del Banco de la República y el derecho exclusivo de emitir billetes, de que tratan los artículos 2.º y 16.º de la Ley 25 de 1923, siempre que, a partir de la expedición de esta ley, se reúnan las siguientes condiciones:

- a) Que la Junta Directiva del Banco se componga de diez miembros designados así: tres por el gobierno nacional, tres por los bancos accionistas, uno por las cámaras de comercio, uno por las sociedades de agricultores, uno por la Federación de Cafeteros y uno por los accionistas particulares. La designación de estos directores se hará en la forma prevista por la Ley 82 de 1931.
- b) Que el Banco de la República acceda a modificar el contrato social en el sentido de que el dividendo máximo que pueda pagar a sus accionistas sea del 6 por 100 anual; y de que el excedente de las utilidades que quede una vez cubierto este dividendo, y el Fondo de Reserva que se acumule a partir de la vigencia de la presente ley, pertenezcan al Estado.

Artículo... No habrá exigibilidades del Banco de la República que no estén sujetas al encaje legal. En consecuencia, impruébese la cláusula octava del contrato celebrado entre el gobierno y el Banco de la República con fecha del 23 de febrero de 1933 y que fue aprobado por el Decreto número 403 del corriente año.

Artículo... Los cupones de intereses de los bonos, pagarés y demás documentos de deuda pública interna emitidos por el Estado no podrán ser gravados con ningún impuesto especial.

Los tenedores de pagarés del Tesoro del 8 por 100 emitidos de acuerdo con la Ley 20 de 1930, que voluntariamente no hayan aceptado la conversión de tales documentos por los pagarés del 6 por 100 de que trata el Decreto número 1091 del año en curso, tendrán derecho a percibir los intereses y exigir la amortización de los pagarés del 8 por 100 en los términos en que se llevó a cabo la emisión de estos últimos títulos de deuda pública.



Las acreencias a cargo del Tesoro Nacional provenientes de devoluciones de impuestos liquidados de más y percibidos por la nación, se pagarán en todo caso en dinero efectivo; y la partida necesaria para ello se incluirá en todo caso en el presupuesto de gastos de la vigencia subsiguiente.

*Artículo...* En ningún caso podrán establecerse impuestos cuyo producto no ingrese al fisco.

*Artículo...* El Congreso reasume la atribución constitucional de crear y suprimir empleos y fijarles las respectivas asignaciones. Por lo tanto, quedan derogadas todas las leyes de autorizaciones en que se haya delegado esta facultad al Poder Ejecutivo.

*Artículo...* Esta ley regirá desde su sanción. Dada, etc.

Presentado a la consideración del honorable Senado por el suscrito senador por la circunscripción de Cundinamarca.

**José Arturo Andrade**



# Exposición de motivos

---



Honorables senadores:

Para cumplir el deber reglamentario voy a formular en forma sintética en las presentes líneas los fundamentos generales del “Proyecto de ley por la cual solicitan algunas disposiciones sobre el Banco de la República y se adoptan varias medidas de orden fiscal”, que tengo el honor de someter a la consideración del honorable Senado, reservándome el exponer esos fundamentos con la necesaria amplitud en forma oral y en la oportunidad debida.

No será preciso encarecer la trascendencia de todas aquellas medidas que se relacionan con la organización y el funcionamiento de nuestro Banco de Emisión, pues por razón de sus atribuciones y de los privilegios que se le han asignado, constituye él un factor decisivo en el desarrollo de la economía nacional.

La transformación esencial que ha sufrido el Banco de la República durante la emergencia actual puede y debe ser discutida desde el punto de vista científico y de la conveniencia nacional; pero esa transformación constituye ya un hecho al cual será preciso amoldarse mientras no sea posible volver, en forma metódica, a los principios fundamentales en que se inspiró su fundación. No obstante, hay algunos aspectos de la institución que requieren una inmediata reforma, por múltiples y fundadas razones que sería dilatado exponer ahora en su integridad.

Por virtud de las disposiciones vigentes, el encaje del Banco de la República ha bajado prácticamente al 30 por 100 en oro para los billetes y a igual cuantía en moneda legal para los depósitos, pudiendo computarse para este último las monedas de plata hasta por el 50 por 100 de dicho encaje.

Esta cuantía del encaje resulta excesivamente baja en relación con la exigida para todos los bancos de emisión del mundo, y no se justifica en manera alguna para un país como el nuestro. Tampoco es aceptable para los depósitos, y menos lo es que en ese encaje se compute tan alto porcentaje en monedas de plata, dada la limitación estricta que consagra el Código Fiscal para el poder liberatorio de las monedas de plata.

Al establecerse el encaje mínimo del 40 por 100 para los billetes, apenas nos colocamos en el límite que se asigna a los Bancos de las Reservas Federales, al Reichsbank, al Banco de Italia y a la mayor parte de los bancos centrales de emisión. La modificación en la naturaleza del encaje para los depósitos apenas debe aceptarse como medida transitoria.

La Ley 82 de 1931, reformatoria de la 25 de 1932, dio a los billetes del Banco de la República un poder liberatorio condicional, pues dijo que los billetes citados gozarían de ese nuevo privilegio mientras fueran cambiados a su presentación por oro o giros. Es obvio que, no rigiendo hoy la convertibilidad de los billetes, no tienen ellos poder liberatorio, no obstante, el acuerdo número 9 expedido por la Comisión de Control de Cambio y aprobado por decreto legislativo del gobierno les atribuye dicho poder liberatorio. Se hace indispensable una medida legislativa que aclare esa situación ambigua y perjudicial.

Aun cuando las medidas de emergencia puedan alegarse como justificación del hecho de que el Banco Central de Emisión esté verificando operaciones sobre cartera hipotecaria, y más aún de la inversión de una suma equivalente, y próximamente superior al capital del Banco de la República, en dotar de capital a un banco hipotecario, es indudable que debe buscarse un remedio lo más pronto posible para tal situación que constituye una anomalía insostenible, desde el punto de vista de la naturaleza y las funciones de un banco de emisión.

Es preferible que se aumente el monto de las operaciones del Banco con el gobierno, a que el capital de aquel continúe invertido en la forma dicha. Lo sugerido en el proyecto a que me refiero es apenas una variación de lo que dispone el proyecto sometido al estudio del Senado por el honorable senador Holguín.

Las diversas necesidades a que quiso atender el gobierno con el ejercicio de las autorizaciones extraordinarias determinaron la creación de varios organismos de carácter bancario, cuyas funciones, si bien se estudian, no parecen incompatibles entre sí, y quizá podrían perfeccionarse al ser atribuidas a un solo instituto. El Banco Central Hipotecario, el Banco Agrícola Hipotecario y la Caja de Crédito Agrario e Industrial podrían ser otros tantos aspectos de una gran institución de carácter nacional que atendiera, con menos costo y mayor eficacia, a los variados fines que actualmente llenan las tres mencionadas instituciones. La autorización al gobierno para promover esa fusión, y acaso tal vez la disposición imperativa de que así se haga, cumplirán satisfactoriamente dicho objeto.

De todos los privilegios concedidos al Banco de la República es el más importante el representado por la facultad exclusiva de emitir billetes. Mientras esos billetes estén sujetos a ser convertidos por oro o giros a su presentación, puede justificarse el hecho de que se cobren intereses sobre los préstamos al

Estado. Pero desde que la convertibilidad no exista, merced a un nuevo privilegio o concesión hecho al Banco, parece equitativo que se busque la compensación para el Estado eliminando los intereses sobre los anticipos o descuentos que se le hagan.

La prórroga del término señalado para el Banco de la República y para el privilegio de emisión es una extralimitación clarísima de las facultades otorgadas al Ejecutivo, ya que esa prórroga se la había reservado el Congreso para sí. Y no es aceptable que, si ha de llegarse a esa prórroga, lo sea de manera absolutamente gratuita.

Como compensación por el nuevo período de diez años a que aludía el privilegio, se propone que el excedente sobre un dividendo del 6 por 100 anual y el Fondo de Reserva acumulado de ahora en adelante pertenezcan al Estado, como sucede también en los Bancos de las Reservas Federales, lo cual, por otra parte, tendrá el resultado muy favorable de que desanimará a quienes tienen el control del Banco para aceptar modificaciones en las funciones del Instituto que, aun cuando fueran ocasión de mayores utilidades, desnaturalizan la institución y comprometen su seguridad y liquidez.

Por medio de una estipulación contractual que excede los poderes del Ejecutivo, se estableció que el Banco de la República no está sujeto a la restricción del encaje para determinado anticipo al gobierno.

Como no es posible aceptar el principio de que el Banco Central de Emisión pueda tener exigibilidades sin respaldo, y como tal estipulación equivale a declarar que el Banco de la República puede emitir billetes sin encaje, lo cual constituye un principio muy grave, se hace indispensable atajar el establecimiento de esa práctica.

El crédito público, como es sabido, está sujeto a los mismos principios generales que regulan el crédito privado, y antes bien pudiera decirse que es más susceptible de verse afectado desfavorablemente por cualquier acto que se interprete como desconocimiento de las obligaciones contractuales del Estado. De aquí que cualquier medida en este campo deba ser cuidadosamente meditada, pues la desconfianza, por leve que sea, afectará seguramente las posibilidades futuras de tal fuente de financiación.

Siendo indudable que nuestro país, en un tiempo más o menos remoto, se verá obligado a acudir al crédito interno, se hace indispensable adoptar ya medidas radicales que restablezcan la confianza general en el cumplimiento de las obligaciones del Estado, que ha sido afectada muy considerablemente con las medidas de emergencia adoptadas por el Ejecutivo en esta materia.

Desde el momento en que el impuesto solo puede tener como finalidad directa el atender a las necesidades del Estado, parece redundante establecer, como se hace en el proyecto a que me refiero, que no existirán impuestos cuyo producto no ingrese al fisco.

Sin embargo, la fórmula adoptada en diversas medidas recientes según la cual se crean exacciones que se denominan impropriamente “impuestos” cuyo monto no ingresa al fisco, sino que queda en poder de particulares, que no están obligados a corrugarlo en las arcas públicas, hace imperiosa la adopción de una medida como la propuesta a fin de restablecer la confianza y la estabilidad jurídica indispensables para la vida normal del comercio y de la industria y el restablecimiento del crédito.

La facultad de crear los empleos públicos y de fijarles las asignaciones respectivas fue siempre privativa del Congreso, de acuerdo con la Constitución nacional, hasta hace algunos años, cuando se puso en boga el sistema de delegar tal atribución al Poder Ejecutivo.

El ejercicio de esa facultad no siempre ha tenido en mira el interés general, y en cambio ha sido una fuente de desorden y de desequilibrio en los presupuestos. Nada saca el Congreso con expedir cada año la Ley de Apropiações, después de ardua labor y detenido estudio, puesto que al día siguiente de clausuradas sus sesiones, por medio de simples decretos, se deshace toda la labor. Mientras no reasuma el Congreso esta facultad delicadísima, serán imposibles el orden y la estabilidad necesarias en el campo administrativo.

Honorables senadores.

**José Arturo Andrade**



**Exposición hecha  
ante el Senado en la  
sesión del 17 de agosto  
de 1933**

---



Señor presidente:

Tengo que pedir excusas al honorable Senado por seguir una norma distinta de la reglamentaria en la presentación del proyecto de ley que he de someter esta tarde al estudio de la corporación, porque, como la exposición de los motivos en que se apoyan las diversas disposiciones en proyecto resultaría un poco prolongada, opté por llevarla a cabo en forma oral, limitándome a acompañar una síntesis escrita para cumplir la exigencia del reglamento. Y he presentado el proyecto por mi propia cuenta porque de los diversos temas que se han estudiado en la Comisión de Asuntos Bancarios hemos llegado a coincidir en algunos puntos, a considerar otros como materia de estudio indispensable y a estar en desacuerdo en no pocos, lo que me movió a dejar constancia de mis puntos de vista personales en esta iniciativa que desde ahora entrego al examen cuidadoso del Senado.

Está por demás decir que en la disertación que habré de hacer ahora no trato de demostrar inculpaciones ni de formular cargos de ninguna especie. Mi aspiración en esta materia es que podamos realizar un estudio científico, hasta donde mis fuerzas alcancen para ello, en el sentido de analizar ciertos capítulos que han sido tocados en las reformas de la legislación de emergencia y que acaso necesitan ya un principio de rectificación, o por lo menos de dirección hacia otras vías. Con ese único fin me he permitido hacer algunas anotaciones sobre los decretos legislativos, con el ánimo de presentarlas muy respetuosamente a la consideración del Senado y de exponerlas también muy respetuosamente ante el señor ministro de Hacienda, para que el proyecto que presento, al pasar a la Comisión de Bancos, sea estudiado ampliamente con el conocimiento de algunos conceptos preliminares del señor ministro de Hacienda o, mejor dicho, del gobierno, en relación con el problema.

### **La fundación del Banco de la República**

Naturalmente, en este estudio, el punto fundamental que he encontrado digno de consideración ha sido el concerniente al Banco de la República. La

naturaleza misma de la materia y la trascendencia de las medidas adoptadas me han hecho pensar que sea este el primer capítulo a donde se encamine la mirada del Legislador y a donde busquemos una solución lo más acertada posible para los intereses nacionales en el sentido, si no ya de volver a lo que fue el Banco de la República en sus tiempos iniciales, por lo menos a adaptarlo a las necesidades presentes, a su situación actual y a modificar algunos de los aspectos que le han sido atribuidos y que, a mi juicio, pueden ser los menos convenientes para el Banco de Emisión.

Todos sabemos cómo nació nuestro Banco Central y cuáles fueron los motivos que determinaron su establecimiento; cuál fue la situación que encontró aquí la misión financiera de 1923, especialmente en el campo bancario, donde la dispersión de las reservas y otros muchos defectos inherentes a un sistema bancario rudimentario dificultaban el desarrollo del crédito y contraían en cierta manera las actividades de los bancos a asuntos totalmente distintos de los que debían corresponderles desde un punto de vista científico y de conveniencia nacional. Precisamente la falta de ese Instituto llevó a la misión financiera a constituirlo como centro del sistema bancario del país y, desde luego, como propulsor de la economía nacional y elemento fundamental en el desarrollo de tales actividades. Pero se estableció un Banco de Emisión que, como todos lo sabemos, es un tipo de instituto completamente diferente de las demás clases de bancos y constituye, por razón de sus funciones, por razón de los atributos fundamentales que le son peculiares, una institución sujeta a reglas estrictas que no pueden ser alteradas sin que los malos resultados de esas medidas se hagan sentir en una forma o en otra.

Desde luego, atribuido al Banco de Emisión el control del mercado monetario, la defensa de las reservas de oro del país y el auxilio o respaldo de los bancos accionistas en las situaciones de emergencia, la naturaleza y funciones del Banco y la naturaleza de sus inversiones y préstamos debían estar condicionadas por estas consideraciones; no es posible que un banco de emisión que haya de cumplir sus funciones inherentes con entera propiedad haga préstamos, descuentos e inversiones ilíquidos. A eso obedecieron sin duda, y así lo explica la misión en su exposición de motivos de la Ley 25, todas aquellas restricciones y todas aquellas medidas de diverso orden que fijaron las actividades del Banco de la República dentro de los límites propios de un banco de emisión, a semejanza del principio que informa los Bancos de las Reservas Federales, que fue, como lo sabemos todos, el origen y fundamento de esta institución del Banco de la República. Dentro de esos requisitos es esencial que los activos del Banco sean activos líquidos, activos fácilmente reducibles a dinero en tiempo breve, en circunstancias de emergencia y en momentos difíciles. De ahí toda esa reglamentación estricta que contrae las actividades del Banco de Emisión dentro de límites muy estrechos, muy diferentes a los

que conciernen a las demás instituciones de la industria bancaria. Con ese fin, como he dicho, se reglamentaron muy severamente en la Ley 25 los diversos aspectos a que debía amoldarse el Banco en sus operaciones.

Puede decirse que, desde la época de su fundación, desde la emergencia de 1923, fue el Banco creciendo en actividades, desarrollándose y llegando a ser el centro de toda la vida económica del país, sin que los principios de la crisis, de 1928 hasta 1931, llegaran a afectarlo de una manera sensible. Las reservas del establecimiento, las normas con que procedía en el desarrollo de sus actividades y la manera como iba cumpliendo sus diversas funciones, le permitían, si no intervenir de una manera demasiado fundamental en el desarrollo de esa emergencia de crisis, por lo menos ir controlando factores determinados de ella. Pero ya, hacia 1931, principió el movimiento que encaminó las actividades hacia la utilización del Banco de la República como elemento para ser usado en defensa de los fenómenos originados en la crisis. Y vino entonces toda aquella serie de medidas, que se adoptaron sobre la base de las autorizaciones legislativas, y que prácticamente fueron cambiando la naturaleza del Banco y modificando sus funciones de una manera fundamental.

### **La reforma del encaje legal**

Entre todas esas medidas se encuentra, casi cronológicamente, una que, a mi modo de ver, es indispensable reformar: es la concerniente al encaje del Banco. Este encaje, de acuerdo con la Ley 25, se había señalado en el 60 por 100. Indudablemente era aquella una proporción elevada, que se justificó por la necesidad de infundir la mayor confianza en el público, en relación con nuestro Banco Central. Pero ya una ley de 1931 había reformado ese encaje, en el sentido de reducirlo al 50 por 100, suma que estimó suficiente, por entonces, la misión del año 31, por una parte, para aliviar la carga que pesaba sobre el Instituto Emisor, y por otra, para no restringir o disminuir el grado de confianza que había logrado ya captarse el Banco de la República.

Sin embargo, este encaje, que era igual para los billetes y para los depósitos, y que equivalía al 50 por 100 en oro, fue modificado por medio de uno de los primeros decretos que se dictaron en ejercicio de las facultades extraordinarias: el Decreto 2091, el cual introdujo dos cambios: el primero en cuanto a la cuantía del encaje, pues la redujo al 40 por 100 en oro del total de los billetes en circulación, y al 25 por 100 del total de los depósitos; y el segundo, en lo concerniente a la naturaleza de la reserva, ya que estableció que la de los billetes debería ser en oro y la de los depósitos podría ser en otras especies monetarias, y autorizó para mantener hasta el 50 por 100 del encaje en plata.

A primera vista aparece que la reducción de la reserva era solamente al 40 por 100 para los billetes. Pero teniendo en cuenta el artículo 2.º del decreto que establece que “mientras dura la actual situación de emergencia y hasta nueva disposición en contrario, el encaje en oro del Banco podrá bajar hasta el 30 por 100 del total de billetes en circulación, sin que haya lugar a sanción alguna contra el Banco por este motivo”, se observa un fenómeno distinto. Dentro de la legislación primitiva, si el Banco desciende del encaje legal, está sujeto a una sanción que es el impuesto de deficiencia. Cuando este decreto dijo que el Banco podía bajar del 40 por 100 y llegar hasta el 30 sin someterse a la sanción proveniente de la deficiencia, estableció prácticamente que el encaje del Banco era del 30 por 100. De nada sirve decir que es del 40 pero que puede bajar hasta el 30 sin sanción, porque eso equivale, en la realidad, a asignar el 30 por 100 para los billetes y el 25 por 100 para los depósitos. Esta reforma es una de las que, en mi concepto, no debe subsistir y ha de corregirse lo más pronto posible.

### **Inconvenientes del encaje actual**

En primer lugar, el encaje del 30 por 100 para los billetes es un encaje excesivamente bajo, no ya para un establecimiento nuevo como el nuestro, sino para establecimientos más antiguos de otros países. Si no temiera extenderme demasiado, me permitiría leer los encajes de todos los bancos de emisión del mundo. Puede decirse que el mismo Banco de Francia, que, como es sabido, hasta el año 1928 era un banco que no estaba sujeto siquiera al encaje de oro, fue sometido ese año a un encaje mínimo de 35 por 100. De tal manera que, a mi modo de ver, un encaje del 30 por 100 sobre los billetes es un encaje excesivamente reducido que no se justifica, y que, al volver, como creo que habremos de hacerlo, a la convertibilidad del billete, será insuficiente, lo cual podrá traducirse en falta de confianza en el Banco y en fenómenos reflejos perjudiciales.

Por lo que hace a los depósitos es también demasiado bajo para un banco de emisión la reserva del 25 por 100. No debemos perder de vista que, calcado el nuestro sobre los bancos de los Estados Unidos, se justifica, si no conservar un encaje demasiado alto, por lo menos guardar con prudencia las proporciones debidas. Allá, como es sabido, los encajes montan al 35 por 100 sobre los depósitos.

En lo que hace a la modificación de la naturaleza del encaje, creo que no habrá inconveniente en que se autorice al Banco para mantenerlo en moneda legal sobre los depósitos, como existe también en los bancos de la Reserva Federal, lo cual constituye una modificación apreciable y benéfica para el Banco,

puesto que liberta una gran cantidad de oro del encaje, en relación con el que anteriormente se exigía como base de reserva sobre los depósitos. Pero estimo también excesivo que se permita mantener un 50 por 100 del encaje de los depósitos en monedas de plata.

Entre nosotros existe una proporción excesiva de esas monedas en relación con el total de la circulación, debido a que en muchas ocasiones se ha ido usando la emisión como un recurso fiscal, y se ha alcanzado la suma de trece millones de pesos entre plata y níquel, que sobre el circulante actual representa siempre una proporción de no menos del 20 por 100, y que en ocasiones llegó a subir hasta el 30, cuantía que es exagerada a todas luces.

Pero el punto concreto por donde creo yo más insostenible el encaje del Banco de la República en el 50 por 100 en monedas de plata y certificados de plata, reside en la legislación fiscal del país. Entre nosotros, la plata solamente goza de un poder liberatorio limitado a diez pesos en cada transacción, según el Código Fiscal. De tal manera que mantener el encaje en plata cuando la persona que va a hacer su retiro puede limitarse a recibir solamente la cantidad máxima fijada por la ley, resulta, a mi modo de ver, verdaderamente peligroso. A reformar estos tres puntos se encamina, como veremos luego, el primer artículo del proyecto que me he permitido redactar.

## **El poder liberatorio de los billetes**

Viene en seguida un punto que es de gran importancia, y es el concerniente a los billetes del Banco de la República. La Ley 25 estableció que el billete del Banco de la República no tenía curso forzoso, es decir, le dio el aspecto clásico de una moneda fiduciaria, de un billete emitido por el Banco Central que no tenía poder liberatorio, es decir, que no era medio legal de pago. El gobierno en forma contractual se comprometió a recibirlo en pago de impuestos. Al venir la misión del año 31 y estudiar las reformas que habían de introducirse a la ley del Banco, inmediatamente consideró que una de las que pudieran adoptarse sería dotar a los billetes de poder liberatorio en la forma que se había hecho con los bancos de Chile, Ecuador y Bolivia. Entonces redactó el artículo en virtud del cual se atribuía a esos billetes poder liberatorio, pero un poder liberatorio condicional. El artículo 17.º establece que mientras el Banco de la República cambie sus billetes a la presentación por oro o giros en oro, los billetes tendrán poder liberatorio ilimitado. Es decir que atribuyó poder liberatorio a la moneda del Banco, pero sujetándolo a la condición de que esos billetes fueran cambiados por oro o giros en oro. Desde el momento en que desapareciera esa condición, el billete perdía el carácter de moneda con poder liberatorio ilimitado.

Una de las primeras medidas que dictó el gobierno en relación con el Banco de la República fue suspender la convertibilidad legal del billete y, lógicamente, la consecuencia que se desprendía de allí era que el billete del Banco de la República había perdido su poder liberatorio, puesto que la condición señalada por el Legislador para atribuirle ese privilegio había desaparecido: los billetes no eran convertibles. Mas entonces la Comisión de Control de Cambios expidió un acuerdo en que reglamentó la manera de cumplir las obligaciones pactadas en monedas distintas. Y ese acuerdo, que es el número 9, que fue aprobado por decreto legislativo del gobierno y que, por consiguiente, tiene el carácter de una medida legislativa, tiene una parte, el artículo 2.º, que dice: “Deudas a los bancos en oro colombiano acuñado. Podrán recibir dicha especie si el deudor la posee. En caso contrario, recibirán billetes del Banco de la República A LA PAR”.

Es decir, por medio de esta disposición se mantuvo el poder liberatorio de los billetes del Banco de la República, aun con prescindencia de la condición legal que se había establecido de que fueran convertibles. Este asunto, prácticamente, es de una trascendencia extraordinaria, porque tenemos, en primer lugar, el cumplimiento de obligaciones pactadas en monedas diversas de la moneda colombiana, y entonces quiero preguntar: ¿rigen las disposiciones sobre libre estipulación que desde 1905 gobernaron entre nosotros en el campo de la estipulación en monedas extranjeras? ¿O rige esta disposición que atribuye poder liberatorio al billete? Si optamos por este segundo término, que es el que parece sostenible según la disposición del gobierno, vamos a encontrarnos con un obstáculo de orden constitucional insalvable. El artículo 7.º del Acto Legislativo número 3 de 1910, prohíbe en absoluto la emisión de toda clase de papel moneda de curso forzoso. Y el billete del Banco de la República, inconvertible, es un tipo de moneda que no es moneda fiduciaria en ningún caso, desde el momento en que es un billete que no se convierte, y al cual se atribuye poder liberatorio ilimitado, curso forzoso. Eso es papel moneda. Y el billete del Banco de la República estaría entonces en condición tal, con violación de una disposición constitucional.

Cuando en la Cámara, con asistencia del señor ministro de Hacienda, se discutieron algunos puntos de estos, según la relación de un periódico, veía yo que un representante preguntaba si los billetes del Banco tenían poder liberatorio en Colombia; si podían pagarse válidamente, de manera obligatoria, deudas contraídas en oro en esos billetes o no. Y se ponían en boca del señor ministro la respuesta de que no era obligatorio recibir los billetes. Yo me permito disentir muy respetuosamente de esa opinión, porque esta disposición del Acuerdo número 9, sancionado por decreto legislativo, está vigente y da a los billetes del Banco el poder liberatorio suficiente para cancelar a la par las obligaciones contraídas en oro. En relación con este punto, que estimo fundamental decidir o aclarar en un sentido o en otro, me he permitido redactar



también un artículo del proyecto que voy a someter a la consideración del honorable Senado.

### **Los intereses sobre los préstamos al Estado**

Entre las razones que podían justificar y que de hecho justificaban el que el Banco de la República cobrara al gobierno intereses, no diré usurarios como se ha dicho con injusticia, sino intereses más bien bajos en relación con el interés bancario corriente, sobre los préstamos o anticipos que hiciera, se encuentra, desde luego, el que el Banco debe mantener un respaldo en oro efectivo, un respaldo inmovilizado. Pero de aquí se desprende lo siguiente: si el privilegio de emisión se le concedió al Banco de la República sobre la base de un billete convertible a su presentación, y si por razón de circunstancias que no es del caso examinar ahora se ha accedido a concederle un nuevo privilegio, consistente en que esa convertibilidad del billete queda suspendida, lo cual viene a ser sobre el privilegio de emisión del billete bancario un nuevo privilegio, creo que no se justifica en manera alguna que ese nuevo privilegio se otorgue al Banco de una manera gratuita; y ya que no hemos de cobrar ese servicio con una compensación equivalente, al menos debemos establecer el principio de equidad que rige también en muchos bancos de emisión, de que los préstamos del Banco al Estado, por lo menos hasta cierto límite, no estén sujetos a pagar interés. Lo menos que debe obstar a cambio del privilegio de suspender la convertibilidad del billete ha de ser que los préstamos al Estado no ocasionen erogaciones para este, lo cual resulta de elemental equidad.

### **La metamorfosis del Banco**

La transformación del Banco puede estudiarse de una manera breve, citando las disposiciones en que se han reglamentado sus diversas funciones, ya desde el punto de vista de los préstamos y descuentos, ya en relación con las inversiones, ya, finalmente, con respecto a los préstamos al gobierno. Por la época en que me tocó a mí iniciar estudios en esta materia, en la que soy un simple aficionado, me formé el criterio, pudiéramos decir clásico, de lo que es un instituto de emisión, y dentro de la Junta del Banco, durante varios años en que ejercí el cargo de director, traté de sostener siempre los puntos de vista que a mí entender coinciden de una manera más propia con la noción clásica del Banco de Emisión.

Es posible que esos principios, llevados al extremo, puedan no resultar compatibles con las realidades presentes. Es posible que resulten inadecua-

dos, y que la tendencia que ha movido a muchos a calificar con palabras poco amables a expertos como Kemmerer y a algunos otros de su categoría, lleve también a la conclusión de que aquellos principios son ya un rezago. Es posible todo eso. Pero, en todo caso, sigo pensando yo que tratar de ajustar las prácticas a los principios que se profesan constituye un imperativo de probidad intelectual. Y yo siempre he querido proceder sobre esa base. Esto no me va a llevar a mí, ni podría llevarme, a la conclusión de que debemos dar vuelta atrás en todo lo que se ha hecho sobre el Banco de la República; deshacer cuanto se ha realizado mediante esas medidas de emergencia para volver al tipo clásico del Banco de Emisión.

Sería aquello un cambio tan violento como poner en reverso una máquina que fuera hacia delante a gran velocidad. Aquello sería insensato. Por eso no me he atrevido a sugerir la vuelta a esa Ley 25, en su integridad, sino a iniciar un proceso de reconsideración de medidas que acaso ya la misma situación no haga intocables, para ir amoldando a las realidades el hecho existente de un Banco de Emisión que no se amolda a los principios clásicos; para ir volviéndolo hacia atrás en forma paulatina y en aquellos puntos fundamentales que deban coincidir con los principios teóricos. Ese ha sido el móvil que he tenido al redactar el proyecto a que he venido refiriéndome. Pero antes quisiera de una manera breve anotar las principales transformaciones que se introdujeron en la estructura y en las funciones del Banco de la República con las medidas dictadas en ejercicio de las autorizaciones de emergencia.

### **Los préstamos y descuentos**

He anotado cuidadosamente, y voy a permitirme citarlos, los decretos en que se reformaron esos puntos. En lo concerniente a préstamos y descuentos, el principio inicial establecía los préstamos a noventa días, sobre operaciones provenientes de actos de comercio, operaciones fundamentales sanas y líquidas. En esta materia el término máximo a que se había llegado era ese de noventa días y sobre objetos de comercio, letras de cambio, pagarés con firmas de primera clase y, en fin, efectos negociables líquidos. Las principales transformaciones introducidas en este campo se encuentran en los siguientes decretos: el 420, que en su artículo 4.º autorizó al Banco para hacer préstamos y descuentos con cartera hipotecaria. La cartera hipotecaria en un banco de emisión es indudablemente la inversión conraindicada, por ser una inversión ilíquida, una inversión de capital a largo plazo. Luego, por el Decreto 280, el plazo ordinario de los pagarés descontables se subió a 180 días. Es esta una reforma posiblemente justificada por las costumbres comerciales del país, y

que creo yo que entre nosotros podría subsistir sin gran mengua de los principios del Banco de Emisión.

Por el Decreto 420 se creó, como es sabido, la Corporación Colombiana de Crédito. La Corporación es una institución intermediaria que tenía por fin principal, como se decía, descongelar la cartera de los bancos. Prácticamente, la Corporación venía a constituir una especie de entidad a la cual se llevara toda aquella cartera si no inservible, sí prácticamente desvalorizada en los libros de los bancos. Las inversiones de la Corporación Colombiana de Crédito, por su misma naturaleza, son inversiones, no digo ilíquidas, sino inversiones petrificadas. Al autorizar al Banco de la República para verificar descuentos de obligaciones de la Corporación, prácticamente, por medio de la vuelta, podía pasar la cartera inservible de los bancos comerciales a ser una inversión del Instituto Emisor. El Banco de la República en esta forma venía a asumir la descongelación de parte de la cartera de los establecimientos de crédito.

Por el Decreto 735 se autorizó al Banco de Emisión no ya para hacer descuentos hasta una cantidad de quinientos mil pesos, que había sido el límite anterior, sino para otorgar préstamos hasta por un millón de pesos.

Por el Decreto 849 se autorizó el redescuento de obligaciones de la Caja de Crédito Agrario e Industrial. Esto, en su aspecto de operaciones de prenda agraria, naturalmente, representa una forma de inversión líquida, de financiación rápida, de liquidación efectiva dentro de ciclos determinados, que podría constituir un papel de inversión muy apreciable para el Banco de la República. No así en su aspecto de préstamos de prenda industrial, que puede ser hasta de cinco años e ir adicionada con hipotecas y otras inversiones de capital a largo plazo.

Por el Decreto 234 se autorizó al Banco de la República para aceptar como garantía de préstamo los bonos de la Corporación Colombiana de Crédito.

## **Las inversiones del Banco**

En lo concerniente a inversiones, las transformaciones fueron también fundamentales.

Por el Decreto 2148 se autorizó al Banco para comprar giros externos sin los requisitos legales. La ley estableció formalidades estrictas para la clase de giros externos que podía comprar el Banco de la República, tales como ser de firmas de primera clase, ser vencimientos a término no mayor de noventa días, llevar endosos de bancos o llevar papeles documentarios que los respaldaran. Por medio de este decreto se dio al Banco la autorización para prescindir de estas formalidades legales.

Por el Decreto 502 se autorizó al Banco para la compra de cédulas hipotecarias externas. Ese género de inversión es, a mi juicio, absolutamente incompatible con el Banco de Emisión.

Por el Decreto 711 se autorizó al Banco de la República para algo más fundamental: para suscribir diez millones de pesos en acciones del Banco Central Hipotecario. Las acciones del Banco Central Hipotecario representan una inversión absolutamente contraindicada para un establecimiento de emisión, en primer lugar, por su cuantía y porque es una suma destinada a financiar operaciones a larguísimo plazo y, por otro aspecto, porque representa, dentro de los haberes del Banco de la República, un factor fundamentalmente incongruente al que es preciso buscar una solución lo más rápida posible, ojalá en una forma análoga a la presentada de manera muy inteligente en el proyecto del honorable senador Holguín, que yo acojo acá en el mío con alguna adición tendiente a establecer que el Banco de la República no pueda poseer acciones del Central Hipotecario.

### **Las operaciones con el gobierno**

En lo referente a operaciones del gobierno, se introdujo una serie de reformas sustanciales, tales como el aumento del cupo y, señaladamente, las que dependen del contrato de explotación de salinas. Este contrato no es, desde luego, un tema que haya de estudiarse ahora.

Únicamente ocurre hacer la observación de que, verificada ya la inversión de diez millones de pesos en acciones del Banco Central Hipotecario, comprometer en un negocio como la administración de una renta una cuantía tan elevada representa un género de inversión sumamente peligroso para el Banco de la República. Es cierto que las medidas de emergencia que han puesto al Banco prácticamente al margen de la convertibilidad no han dado todavía sus resultados, pero esos malos resultados se harán sentir después, porque el país no ha de vivir permanentemente dentro del régimen de emergencia, dentro de la restricción en los cambios y de las demás medidas excepcionales como la inconvertibilidad. Hay que ir previendo de una vez por todas los caminos que nos lleven al resultado de que, cuando las cosas vuelvan al estado anterior, se encuentre el Banco de la República en una situación favorable para afrontar las nuevas circunstancias que emanan del regreso a la normalidad.

Estas anotaciones sobre los cambios que el Banco de la República ha sufrido justifican la conclusión de que el Instituto ha sido objeto de una transformación fundamental en su estructura desde el punto de vista de Banco de Emisión, y justifican también en cierta manera la creencia y la afirmación que por algunos se hace de que el Banco de la República se va pareciendo ya

más a un banco de Estado que a una institución de derecho privado. No sé yo hasta dónde sea conveniente a un Estado y a una economía asumir el negocio bancario. Por lo que concierne al Banco de Emisión, sobre esto habrá teorías y habrá puntos de vista discrepantes. La realidad es que, de todos los bancos de emisión del mundo, solamente existen tres que pueden considerarse como bancos de Estado. Figura en primer lugar el Banco de los Sóviets, luego el de Suecia y finalmente el de Bulgaria.

Todos los demás son bancos a base de privilegio y de institución privada. No es la hora de discutir si sea conveniente para el país continuar el proceso iniciado de adoptar el principio del banco de Estado. Creo yo que no es del caso. El país tiene antecedentes y tiene experiencia en esta materia que no le permitirían fácilmente entrar por el camino del banco oficial de emisión. Cuando la misión examinaba los antecedentes y las bases para la reforma de 1923, uno de los puntos fundamentales de estudio fue este de si el Banco Central debía ser banco de Estado o debía ser una institución de derecho privado. Y sobre tal materia fueron uniformes las opiniones y fue unánime el concepto de todas las personas entendidas de que no debiera ser banco de Estado. Siempre se conceptuó que el banco de Estado entre nosotros presentaba aspectos tan peligrosos que debía desecharse toda posibilidad a este respecto.

Pero, como he dicho, la realidad va siendo que el Banco, a pesar de la independencia que ha querido mantener y a pesar de que el mismo gobierno, creo yo, no ha querido llegar hasta transformar la naturaleza del Banco en un banco oficial, va aproximándose mucho hacia allá y que sería preciso adoptar una norma de conducta rígida, que de una vez diera estabilidad a esa institución en el sentido de institución de derecho privado, si es que las tendencias prevalecientes no hubieran de encaminarnos al banco nacional.

En las reformas introducidas al Banco de la República hay dos que, por su trascendencia, deben considerarse de una manera especial. Voy a referirme a ellas en forma breve, para no abusar de la benevolencia del honorable Senado.

### ***La prórroga del privilegio de emisión***

Cuando se estableció en la Ley 25 el privilegio de emisión a favor de una institución de derecho privado, se fijó como término para ese privilegio el de veinte años contados desde la fecha del registro de la escritura. El artículo 2.º de la Ley 25 estableció esto: “La duración del Banco será de veinte años, que empezarán a contarse desde la fecha de registro de la escritura social. Y que podrá prorrogarse por resolución del gobierno, a petición del Banco. Esta resolución necesita en todo caso de la aprobación del Congreso”. Y luego, el artículo que establece el privilegio de emisión dice que ese privilegio se

concede por el mismo término de duración del Banco, es decir, por un término preciso de veinte años, contados desde la fecha del registro de la escritura social. Y se reservó el Congreso, de una manera expresa, la facultad de conceder la prórroga, reserva que se explica, si se tiene en cuenta la magnitud del privilegio, la trascendencia de él y, hasta cierto punto, que tal derecho implica de alguna manera y dentro de los privilegios del Banco una delegación de la soberanía monetaria del país. Desde ese punto de vista la reserva del Congreso era no solo justificada, sino necesaria.

Al venir el contrato de salinas, que se aprobó por medio de un decreto legislativo, se estableció en el aparte h) una prórroga del privilegio por diez años. Desde luego, respetando como respeto el concepto jurídico del señor ministro de Hacienda sobre estas materias, creo yo que las facultades conferidas por el Congreso al Poder Ejecutivo no iban hasta autorizarlo para prorrogar el privilegio sin la aprobación del Congreso. La condición impuesta en ese artículo de la ley, que fue un artículo solemnizado después en la escritura social del Banco, hacían intocable por parte de una sola de las partes contratantes el artículo que concedía el privilegio. El Poder Ejecutivo, obrando dentro de los límites del mandato, puesto que el Poder Ejecutivo cuando obra en virtud de autorizaciones extraordinarias es un verdadero mandatario del Congreso, cuyas facultades están limitadas por la extensión de las autorizaciones legislativas, no podía ampliar el privilegio sin exceder ese mandato. Pero este es un hecho cumplido. No vamos a entrar ahora a decidir si se extralimitaron las funciones del Poder Ejecutivo y qué consecuencias se desprenden de ello. No vamos a dilucidar aquí si hay una responsabilidad penal en haber cumplido este acto. Vamos solamente a analizar las consecuencias civiles y jurídicas del hecho perfeccionado fuera de los límites del mandato. Constitucionalmente, esa estipulación que prorrogó el privilegio del Banco de Emisión sin la aprobación posterior del Congreso es un acto del mandatario que excedió los límites de su poder y que necesita ratificación.

### **La reforma de la Junta del Banco**

En este caso, a mi modo de ver, el Congreso tiene jurisdicción, y una jurisdicción indelegable, sobre la prórroga del privilegio, y tiene facultad, por tanto, para entrar a aprobarlo o a improbarlo. Naturalmente, al entrar en este estudio no ha de ser para causar una incomodidad al Banco, ni para ocasionar perjuicios en las medidas que él haya podido adoptar, sino para hallar el procedimiento mediante el cual se obtengan ciertas reformas fundamentales que el Banco de la República debe sufrir en beneficio de los intereses nacionales. El señor Kemmerer, cuando se ocupaba del proyecto que presentó en 1931,

decía: “Es imposible redactar una ley tan perfecta que no se encuentre manera de dejarla de cumplir, si quien ha de cumplirla tiene poca voluntad de hacerlo”.

Yo no quiero formular cargo de ninguna naturaleza a la Junta del Banco de la República. Ella está compuesta de caballeros intachables, reconozco su probidad y competencia, y me anticipo a declarar que su patriotismo y su buena fe los han llevado por caminos por donde, a mi juicio, no han debido ir.

Pero el hecho es que el Banco, en su funcionamiento actual, en la organización, en los servicios que presta, está viciado y sujeto a una tendencia inconveniente para los intereses nacionales, y es indispensable llegar a la conclusión de que hay que reformar la organización y el funcionamiento de la Junta Directiva del Banco. En esa Junta se quiso buscar, cuando se redactó la Ley 25, un equilibrio de todas las fuerzas que intervienen en la economía nacional de manera decisiva: el gobierno, vocero de los intereses generales; los voceros de los bancos; representantes del comercio y de la industria y de los accionistas particulares. Pero se incurrió en un error, tal vez, al acordar la designación de los representantes de la industria y del comercio a las instituciones bancarias, porque esto establece un vínculo que no diré yo obliga a los elegidos a proceder en contra de su conciencia, pero hay muchos asuntos que son casi de simpatía y que forzosamente han de decidirse por ese vínculo creado con la procedencia de la elección.

La reforma de la Junta del Banco es esencial y debe buscarse la armonía de esas diversas tendencias, dejarse la intervención oficial que respalda y asegura el control del Estado sobre una institución tan delicada, y asegurarse la intervención de la industria, del comercio y las fuerzas creadoras de riqueza con sus auténticos representantes, designados por ellos mismos y dejar a los bancos como gran fuerza social y política, como interesados en la marcha del Banco, una representación proporcional, lo mismo que a los accionistas particulares. Pero es necesario dejar todos aquellos intereses equilibrados en forma tal que ninguno de ellos prevalezca en contra de los intereses generales, que no pueda ninguno de ellos imponer una orientación que llegue a estimarse favorable para determinada categoría de intereses, porque el Banco es una institución nacional que no puede atender intereses parciales o localizados en determinados sectores de la economía. Y precisamente, si esta es una necesidad imperiosa, tenemos que aprovechar la circunstancia de tener el Congreso jurisdicción sobre la prórroga de ese privilegio para entrar a negociar con el Banco sobre la base de una reforma de la Junta Directiva, a cambio de ratificar esa prórroga que le fue conferida irregularmente.

Y no me limitaría yo a exigir la reforma de la Junta del Banco. Es indispensable que en la dirección del establecimiento y en la marcha y el desarrollo de sus actividades se descarte hasta donde sea posible el criterio de buscar utilidad. Es natural, es lógico, es una consecuencia inevitable de la constitución

actual del Banco que se busque utilidad en la mayor parte de las operaciones. Pero creo que de ahí viene precisamente la causa de muchos de los actos que no han merecido aprobación general, ante el criterio seguido por el Banco de querer guiar las operaciones en determinados casos hacia fines de obtener un mayor beneficio pecuniario. Yo creo que en esta materia deberíamos ir también, como un ideal, a limitar el máximo de las utilidades que los accionistas pudieran derivar del Banco. Y en eso tenemos el antecedente que nos ofrece la ley de las Reservas Federales. El 6 por 100 de dividendo para los accionistas sería un dividendo muy racional, muy equitativo, tanto más si se tiene en cuenta que el Banco de la República, con respecto a los bancos accionistas, no viene a ser en realidad una institución de inversión productiva. Es una especie de institución de aseguro. Es casi una prima de seguro lo que ellos le pagan al Banco contra las emergencias y dificultades que pudieran ocasionárseles por una situación de crisis o de pánico. Estas dos reformas, que son, a mi modo de ver, fundamentales, debería el Congreso afrontarlas con ocasión del estudio sobre la ratificación o improbación de la extensión del privilegio a treinta años.

### **Las exigibilidades no sujetas al encaje**

Hay otro aspecto que tiene también grande importancia. En el decreto que aprobó el contrato en virtud del cual el Banco se obliga a descontar o a anticipar al gobierno el monto de la cuota militar, existe esta cláusula 8.<sup>a</sup>: “El anticipo de que trata el presente contrato no se considerará como una exigibilidad a cargo del Banco para los efectos del encaje”. Y digo que esta cláusula encierra una estipulación de gravedad excepcional, porque no admite sino una de dos interpretaciones: o cuando se dice que este anticipo no es una exigibilidad para los efectos del encaje significa que cuando se emita hasta cinco millones de pesos para cubrir el monto del anticipo, no necesitan encaje y este sería un acto gravísimo violatorio de la ley y de la Constitución; o se entiende que el anticipo va a constituir una especie de crédito flotante, según los términos del contrato, por el cual se abonan al gobierno las cantidades provenientes del producto de la cuota militar y se le cargan los giros que haga contra esa cuenta especial.

Si es este el sentido en que va a interpretarse la disposición, tenemos entonces establecido aquí el principio de que el Banco de la República puede abrir créditos flotantes, contra la disposición expresa de la Ley 25 de 1923, que en su artículo 4.º establece que el Banco no podrá abrir créditos flotantes en ningún caso. ¿Cuál es la razón de esto? El crédito flotante es una forma de crédito bancario que constituye en realidad una ventaja en los casos comerciales, pero que presenta una forma poco sana de inversión. De ahí que en la



reforma bancaria se hubiera establecido que sobre los créditos flotantes que abran los bancos comerciales se exige un encaje sobre el monto nominal del total autorizado. Respecto del Banco de la República, resulta absolutamente incompatible con su liquidez, con la magnitud y con la seriedad de sus inversiones este hecho de que pueda estar abriendo créditos flotantes al gobierno o a cualquiera otra persona o entidad.

Menoscabado el principio, podemos establecer en adelante que haya créditos flotantes también para los bancos y para el público. Pero lo que me parece a mí grave verdaderamente es que se admita no solo la apertura del crédito flotante, sino que se establezca además que ese crédito flotante no necesita encaje. Esta es una cláusula que necesita una aclaración explícita y que debe ser materia de estudio, como sucede con la cláusula concerniente a la prórroga del privilegio del Banco. También en esta materia el gobierno, al pactar con el Banco de la República, extralimitó sus funciones.

Efectivamente, el decreto a que me refiero no fue ya dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias, porque las facultades extraordinarias habían sido restringidas y la medida proyectada no podía apoyarse en ellas. Por eso se acudió a esta fórmula que consagra el preámbulo: “El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades de que está investido por virtud de la declaración del estado de sitio en la Intendencia del Amazonas y Comisarías del Caquetá y del Putumayo, decreta [...]”. Es, pues, un decreto basado en las facultades extraordinarias de que está investido el gobierno por razón de la turbación del orden público. La materia concerniente a estas facultades extraordinarias del caso de guerra, tanto interior como exterior, está prevista en el artículo 33.º del Acto Legislativo número 3 de 1910, que reformó el artículo 121.º de la Constitución primitiva. Este artículo fija la extensión de las facultades extraordinarias en los siguientes términos:

En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el presidente, con la firma de todos los ministros declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella. Mediante tal declaración, el gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones [...]. El gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

Es decir que las facultades del gobierno en caso de turbación del orden público no van hasta derogar las leyes por medio de decretos. Esta cláusula 8.ª, en cuanto establece que hay exigibilidades a cargo del Banco de la República no sujetas a encaje, deroga expresamente las disposiciones de la Ley 25 de 1923 y de la Ley 82 de 1931, las cuales establecen que aquel Instituto debe mantener

un encaje sobre sus billetes emitidos Y sobre todo género de exigibilidades. Luego, desde todo punto de vista, como sostenía en el caso de la prórroga del privilegio, también los límites del poder están excedidos y también sobre esta materia el Legislativo tiene jurisdicción para aprobar o para improbar esa estipulación. En lo que concierne al Banco de la República, son estos los aspectos principales para los cuales he querido presentar una fórmula que los resuelva en el sentido más favorable para los intereses nacionales.

### **El crédito hipotecario**

He de referirme también a algunos aspectos que he considerado en el proyecto, especialmente en lo concerniente al Banco Agrícola Hipotecario, a la Caja de Crédito Agrario y al Banco Central Hipotecario. Si se examinan las diversas disposiciones que dieron vida a aquellas instituciones, se encuentra que casi todas ellas coinciden en puntos fundamentales. Son muchos los aspectos en que se atribuyen a una de esas instituciones funciones que sin mayor dificultad pueden estar atribuidas a otras de ellas. Es cierto que la Caja de Crédito Agrario, por razón de su misma naturaleza, está encargada principalmente de fomentar la movilización del crédito mueble de las fincas inmuebles, es decir, los semovientes y las cosechas, y esto constituye una función de gran trascendencia, diversa específicamente del crédito hipotecario, que versa directamente sobre los inmuebles.

Pero creo yo que fuera de la diversificación de funciones innecesarias, esa creación de institutos representa un recargo grave para la economía y una dificultad positiva para la aplicación del criterio con que ha de fomentarse el crédito en sus diversos aspectos. Por esta razón me he permitido insinuar, siguiendo en gran parte la fórmula planteada también con respecto al Banco Agrícola Hipotecario y Central Hipotecario en el proyecto del H. S. Holguín la idea de que se estudie la fusión de las tres categorías de bancos, para formar una sola y grande institución que asuma el ejercicio del crédito hipotecario. Porque es indudable que dicho crédito, que durante muchos años proveyó el principal papel de inversión y que representa un aspecto sumamente trascendental de las actividades económicas del país, ha venido a quedar completamente descartado por razón, en gran parte, de las medidas que se adoptaron en relación con este.

Dentro de las providencias extraordinarias dictadas como consecuencia de las facultades de que se hallaba investido el gobierno, se procedió a reglamentar las cédulas hipotecarias de tal manera y con tal resultado, que aquel papel de inversión de primera clase, que había alcanzado un gran desarrollo entre nosotros, prácticamente quedó eliminado. La cédula hipotecaria, como

es sabido, es un contrato entre el banco que la emite y el tenedor de ella; es un documento al portador; es un vínculo jurídico entre el banco y el tenedor, en el cual son partes exclusivamente estos dos interesados: quien la emite y quien la posee.

En las disposiciones adoptadas con fines de facilitar el arreglo de las deudas, se dictaron providencias que desconocen esa realidad jurídica, providencias en virtud de las cuales se rebajó, por ejemplo, el interés que ganaban las cédulas; se ordenó o se autorizó la suspensión de la amortización, y todavía, lo que es más grave, donde la cédula hipotecaria decía que se pagaría al portador la cantidad de X pesos en oro inglés (generalmente, la cédula decía "oro inglés amonedado u oro colombiano amonedado"), se estableció que el banco podía pagar al tenedor no ya en oro sino en cédulas de otro banco y que no debía pagar los cien pesos nominales, sino que podía pagar el 60 por 100. Todas estas medidas tuvieron una conclusión inevitable: la eliminación de la cédula hipotecaria como papel de inversión y su desprestigio por un tiempo seguramente de gran duración.

Aun cuando no es aconsejable que el Estado asuma este género de actividades, dentro de la situación creada por la cédula hipotecaria ya no habría más solución real que la de que el Estado asuma el control y el ejercicio del crédito hipotecario, por lo menos por algún tiempo, a fin de mantener siquiera en alguna forma aceptable ese papel de inversión. A ese fin tiende la insinuación contenida en el proyecto, de que se procure o se estudie una fusión entre las tres instituciones aludidas.

## **El crecimiento de la deuda pública**

Lógicamente, ya que apenas nos habíamos propuesto exponer ante el señor ministro de Hacienda estos aspectos de la cuestión bancaria, debería yo concluir aquí mi pesada exposición. Pero hay algunos aspectos, dos o tres más, de puntos fiscales diversos, que me he permitido incluir en el proyecto que explico y que quiero brevemente comentar abusando de la benevolencia del Senado y del señor ministro para no mortificarlo con citas continuas y exponerle de una vez las diversas dudas y los diversos procedimientos que, a mi juicio, necesitan una reconsideración. Por esta razón voy a referirme, en primer lugar, a algunos pormenores de la deuda pública.

Mientras el nuestro fue un país sin deudas, bien podía proceder en la forma que sus propias circunstancias lo determinaran. Pero ya que fue entrando en el movimiento internacional de los deudores, esa actitud no es libre y está subordinada a una serie de consideraciones de orden internacional y de orden económico que no es posible desatender en tratándose de asuntos de esta naturaleza.

La deuda pública nuestra ha venido creciendo de una manera fabulosa; a partir de 1927, de un pueblo que no solo debía muy poco, sino que pagaba y llegó a pagar una gran parte de su deuda externa, llegamos a un pueblo que debía más de doscientos cincuenta millones en total. Y recientemente, por circunstancias que tampoco es el caso analizar, hemos continuado en ese crecimiento de la deuda. Yo he hecho aquí un ligero apunte sobre los datos de la Contraloría General de la República y de la Memoria del señor ministro de Hacienda, del cual me resulta un aumento de la deuda entre agosto de 1930 y junio de 1933 de estas partidas:

### Cuadro 1

|  |                         |
|--|-------------------------|
| El empréstito del National City Bank y de los demás bancos afiliados   | \$ 20.000.000,00        |
| Los pagarés del Tesoro Nacional  | \$ 6.000.000,00         |
| Una emisión de plata que se hizo con fines puramente fiscales  | \$ 2.000.000,00         |
| El empréstito de la defensa nacional que es deuda también del Estado, aun cuando tenga motivos especiales de justificación | \$ 10.382.183,68        |
| Préstamos del Banco de la República  | \$ 22.787.790,74        |
| Prima de la exportación del café   | \$ 3.692.875,00         |
| Bonos ferroviarios   | \$ 1.090.413,00         |
| Pagarés del Tesoro para devoluciones de derechos   | \$ 300.000,00           |
| Préstamos de la Regie Generale   | \$ 380.000,00           |
| Anticipo de la United Fruit Co.  | \$ 750.000,00           |
| Préstamo de la Andian  | \$ 229.750,00           |
| Otros  | \$ 249.900,44           |
| <b>SUMA</b>  | <b>\$ 67.862.912,86</b> |

Nota: se ajustó el cuadro original adicionándole el ítem "otros" para obtener la cifra correspondiente a la suma total.

Esto representa lo que pudiera ser el aumento en este período a que se refieren los datos, y puesto de presente este movimiento de la deuda pública interna y externa, forzosamente tenemos que llegar a la conclusión de que este es un capítulo que requiere especial cuidado y atención de los poderes públicos, y que siendo la deuda pública la expresión concreta y práctica del crédito del Estado, no podemos desentendernos en su administración de todos aquellos principios que rigen el crédito general y singularmente el crédito público de las naciones. Esta consideración me lleva a decir que ciertas medidas que se han adoptado en relación con la deuda pública y al crédito público no son favorables para el sostenimiento del buen nombre del país desde este campo fundamental de la economía y que en esta materia necesitamos poner término a

esos procederes para iniciar el restablecimiento del crédito público, que tarde o temprano, querámoslo o no, ha de ser la fuente de aprovisionamiento para la solución de muchos de los problemas que tenemos que afrontar.

Terminemos esta crisis de desprestigio que atraviesa el crédito universal y que nos ha cobijado a nosotros también. Hay además de por medio motivos legales que debemos empeñarnos en eliminar y llegar a la conclusión de que, en esta materia, como tendrá que suceder también con el crédito privado, necesitamos llegar a un punto que ojalá hayamos alcanzado ya, después del cual desaparezcan las medidas de emergencia y los actos que puedan tildarse de poco respetuosos de la fe pública a fin de disponer nuevamente, para tiempos futuros, relativamente próximos, del recurso inevitable y precioso del crédito oficial.

### **El quebranto del crédito público**

He de referirme ahora a dos o tres medidas especiales, con el ánimo de hacer destacar esos puntos, y proponer para ellos algún medio que contribuya a iniciar el renacimiento del país.

Entre esas medidas quiero mencionar en primer lugar la que se adoptó por el Decreto 711, que decidió la cuestión relacionada con los bancos. Este decreto, en su artículo segundo, estableció lo que sigue:

Los bonos que no adquieran los bancos y que permanezcan en poder de otras personas y entidades quedarán gravados, a partir del 1.º de julio próximo venidero y hasta su amortización total, con un impuesto equivalente a la diferencia que haya entre el interés fijado a tales bonos y el siete por ciento a que deben emitirse los nuevos, impuesto que se deducirá al hacer el pago de los cupones por la entidad que lo verifique y que ingresará al Tesoro Nacional.

Mediante este decreto, que gravó con un impuesto nominal los bonos en circulación, en realidad lo que hicimos fue rebajar el interés del bono que había sido emitido por el Estado bajo la fe pública a un tipo de interés determinado. Esa es una medida injustificable en esta materia. La primera autoridad que podría yo citar es el propio doctor Esteban Jaramillo, que en su libro de hacienda pública ha demostrado cómo son de inconvenientes e injustificadas las medidas unilaterales del Estado para buscar, por términos indirectos, la reducción de sus obligaciones contractuales. El Estado, cuando emite un bono, lo hace no propiamente como entidad de derecho público, sino como entidad que firma un contrato que debe cumplir y a la cual no le es lícito acudir a los recursos provenientes de la entidad de derecho público para menoscabar los derechos y obligaciones que emanan del contrato celebrado

como persona jurídica. Esta medida, a mi modo de ver, fue inconveniente y causó un quebranto a los papeles de inversión del gobierno que está pesando sobre el crédito público de la nación.

Los pagarés del Tesoro fueron emitidos por el Estado a base de un interés del 8 por 100 y de una amortización graduada durante cinco años. El gobierno no estaba en posibilidad de atender cumplidamente el servicio de esos títulos según los términos que habían sido emitidos y entonces se dictó el Decreto 1091 de este año, en el cual, entre los considerandos, se dice que “algunos” de los tenedores de pagarés del Tesoro emitidos en 1930 con interés del 8 por 100, que vencían en 1932, aceptaron una prórroga de un año, etc. Luego dice que, además, “la mayoría” de los tenedores de los mencionados papeles convinieron, teniendo en cuenta la necesidad de reducir los gastos, en disminuir el interés al 6 por 100 anual y dispone que, en consecuencia, se emita un papel del 6 por 100 que se destina a recoger los papeles del 8 por 100.

Si esta fuera una conversión voluntaria, no habría objeción alguna que hacer a ella, pero los considerandos mismos del decreto, cuando dicen que “algunos” tenedores han aceptado la prórroga, que “la mayoría” de los tenedores ha aceptado, está demostrando que hubo un grupo de tenedores que no aceptó la prórroga del plazo ni aceptó la discriminación del interés. Y, sin embargo, a esos tenedores se les aplicó el decreto, decidiendo esto por una simple mayoría de tenedores, como se decidiría en una asamblea general de accionistas. Lo cual lleva a desconocer el derecho adquirido, consignado en un documento público, a los tenedores de esos pagarés que no aceptaron la disminución en el interés o la prórroga en el plazo. Es, pues, esta una medida que, a mi juicio, como la del gravamen sobre los intereses de los bonos, viene a contribuir a que el crédito se afecte, a que la confianza pública en esos papeles se elimine, y a que nadie quiera ser tenedor de papeles que el Estado llega en un momento dado a emitir en condiciones llamativas, pero que posteriormente, por actos unilaterales, puede hacerlos onerosos, perjudiciales e inacceptables como inversión.

No es posible omitir tampoco lo ocurrido con las devoluciones de derechos indebidamente cobrados por el Estado, que al tenor de las providencias administrativas o judiciales en que esas devoluciones se ordenaron, deberían hacerse en efectivo y que el gobierno ha dispuesto verificar mediante la emisión de un nuevo bono, que gana un interés del 3 por 100. El Decreto 851 de 1933 lo ordena así, con perjuicio de los acreedores y mengua del crédito del Estado. Porque es preciso tener en cuenta el verdadero carácter de esas devoluciones, que no representan otra cosa que el reintegro de lo que los funcionarios públicos cobraron indebidamente, para concluir que no puede el gobierno cambiar por sí y ante sí la naturaleza de la prestación a que ha sido condenado; y esto, sin contar con que emisiones de bonos por una cuantía realmente insignificante para la nación, como es la ordenada por el decreto que comento, más perjudican que benefician el crédito oficial.

Es preciso reaccionar, cuanto antes, contra estos procedimientos, a fin de no retardar la época en que podamos acudir nuevamente a los recursos inagotables del crédito. Y solo adoptando medidas radicales y prontas, que den la sensación de que el tenedor de los papeles del Estado no está expuesto a las mudanzas de la fortuna pública y al desconocimiento de las obligaciones contractuales en virtud de las cuales se emiten los títulos de deuda del Estado, podremos abrir de nuevo los canales por donde el capital extranjero y la riqueza nacional lleguen confiadamente a cooperar en las obras esenciales para el engrandecimiento patrio. A ese fin se encaminan las disposiciones del proyecto que prohíben gravar con impuestos especiales los cupones de la deuda pública y que imponen a la nación el deber de cumplir las obligaciones ya contraídas en los mismos términos en que lo fueron en la época de su emisión.

### **El régimen tributario**

Siempre fue atributo del Congreso en los sistemas democráticos crear los impuestos. Así lo consagra también expresamente la Constitución nacional y se practicó durante largos años en nuestro país. Pero en los momentos agudos de la crisis, el Congreso resolvió dotar al Ejecutivo de poderes omnímodos que, interpretados con criterio amplio por el gobierno, le sirvieron de base para crear nuevos tributos y para aumentar los existentes. No es del caso repetir ahora la larga enumeración de esos impuestos, que ya me permití hacer en ocasión anterior, como tampoco entra en mi propósito hacer un estudio científico sobre los caracteres que actualmente ofrece el régimen tributario. Reconozco que, en las medidas adoptadas por el gobierno, hay algunas plausibles, como las relativas a la adopción de la tarifa progresiva graduada en los impuestos sobre la renta y sobre las sucesiones y donaciones; pero en cambio hay otros capítulos que resultan insostenibles y a los cuales deben dirigirse las miradas del Congreso, con el fin de eliminarlos tan pronto como las circunstancias lo autoricen.

Si no fuera ya tan prolongada esta exposición, haría un análisis de los varios tributos existentes; pero para no cansar la atención del Senado, habré de contraerme a unos pocos que ofrecen las más notorias objeciones. Entre ellos debo citar en primer término el impuesto de timbre nacional. Las medidas del Ejecutivo extendieron este tributo en forma excesiva y lo aplicaron a las actividades mercantiles en una cuantía demasiado gravosa. A la administración de justicia se aplicó con un criterio que podría pensarse que había sido el de contrariar la disposición fundamental de que tal administración es gratuita; porque son tales y tantos los renglones judiciales cobijados por el impuesto, que hoy solamente los ricos pueden acercarse a los tribunales de justicia. Siempre se estimó este impuesto como regresivo, puesto que se hace sentir

más pesadamente sobre las clases menesterosas, y a eso obedeció la reforma que le introdujo, en 1923, la primera misión Kemmerer. Pero ahora no solo hemos vuelto a lo que entonces regía, sino que lo hemos elevado por encima muchas veces. Yo pediría al señor ministro de Hacienda que ejercitara, en relación con ese impuesto, las facultades legales de que está investido para rebajar los tributos.

El impuesto sobre los intereses, que estableció el Decreto 280 y que la Ley 37 de 1932 prorrogó y modificó en su efectos, es otro gravamen que merece capítulo especial, porque no es solo que se le ha hecho efectivo en contra de la disposición expresa de la Constitución, que prohíbe percibir impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas, sino que con su percepción se violan los principios elementales del impuesto, comoquiera que no es una exacción que se haya establecido para atender a los gastos del Estado, sino en beneficio privado de los deudores. Desde otro punto de vista, este que se ha dado en llamar impuesto presenta el reparo muy serio de desmoralizar al contribuyente, ya que se establece un tributo cuya percepción no se verifica por los funcionarios oficiales, sino por personas particulares, y lo que es más grave, que acaba de una vez con todas las sanciones que el Código Penal consagra para quienes se apropian los caudales públicos, puesto que el producido de este impuesto sobre los intereses se hace efectivo por el propio deudor, quien se quedó con él, sin obligación alguna de reintegrarlo a los fondos públicos, a los cuales debería ingresar necesariamente desde que se trata de un pretendido impuesto.

El establecimiento de la cuota militar no es acreedor a menores reparos, porque dejando a un lado lo concerniente a la naturaleza misma del tributo, que es un impuesto sobre el capital, género de impuestos muy justamente criticado por los tratadistas de hacienda pública, entre los cuales se cuenta el señor ministro de Hacienda, le resulta incuestionable que el gobierno carecía de facultad para crear nuevos tributos. La ley de facultades extraordinarias no le permite hacer tal cosa y entonces se acudió a las facultades emanadas del estado de sitio en que había sido declarada una parte del territorio nacional, ideando al respecto una doctrina que pudiéramos llamar de la *extraterritorialidad del estado de sitio*.

En efecto, según esta interpretación de la norma constitucional, con declarar turbado el orden público en una pequeña porción del territorio del país bastaría para que el gobierno se hallara investido de todas las facultades excepcionales consiguientes. Se gozaría así de las ventajas de la turbación del orden, sin ninguno de los inconvenientes que la Constitución misma consagra para tales casos. Mediante esta interpretación extensiva, el gobierno goza de iguales atribuciones para todo el país, cuando es una aldea la que se encuentra en estado de sitio, que cuando ese estado anormal se extiende a todo el territorio nacional. Semejante interpretación, de ser acogida sin reparo, acabaría de un golpe con todo el régimen constitucional.



Y precisamente por eso, pudo el gobierno crear la llamada cuota militar, y podría con igual criterio crear todos los nuevos tributos que quisiera, sin nueva intervención del Congreso, pues para ello le bastaría, como hasta ahora, no levantar el estado de sitio en ningún tiempo en un rincón apartado del país.

### **El proyecto de presupuesto para 1934**

En la ciencia fiscal moderna es muy grande la importancia que se atribuye a la expedición de un presupuesto equilibrado y sincero. El orden todo del Estado requiere ese equilibrio entre los ingresos y los gastos, y exige, lo que es más fundamental, que el equilibrio no sea solamente sobre el papel, que no sean solamente las cifras las que demuestren aquella situación, sino que ellas sean una interpretación estricta de la realidad. Tan fatal es un presupuesto desequilibrado, como otro en que artificialmente se hayan inflado las entradas presupuestas.

A evitar esos inconvenientes se encaminan las disposiciones propuestas por la misión financiera, y que fueron consagradas en las leyes 24 de 1923 y 64 de 1931. Esta última ley contiene la siguiente norma para evitar que el presupuesto de rentas pueda ser inflado:

*Artículo 14.º. La estimación de los ingresos que puedan recaudarse sobre la base de las leyes existentes y que se incluyan en el presupuesto de rentas, no excederá al promedio del rendimiento efectivo de ellos en los tres años fiscales completos, precedentes al de la formación de dicho presupuesto. Si se esperare que las entradas de cualquier renglón de rentas sean menores que el promedio del recaudo del mismo renglón en los dichos tres años fiscales anteriores, el monto menor en que se computen debe ser el que se incluya en el presupuesto de rentas, al cual se acompañará una exposición de las razones que se tengan para hacer esa estimación inferior. De otro lado, si se espera recaudar entradas adicionales, provenientes de leyes sancionadas después de la expedición de la última ley anterior de presupuestos, el cómputo del producto de tales ingresos adicionales se incluirá en partidas separadas. Análogamente, si el gobierno propone nuevas fuentes de ingreso, para hacer frente a los gastos necesarios del año fiscal siguiente, el cómputo de tales entradas debe incluirse en partidas separadas.*

De acuerdo con este artículo, el cálculo de los ingresos resulta de manera automática al verificar una simple operación aritmética, y el ministro de Hacienda solo puede modificar esos cómputos para reducirlos cuando se espere que el producido de alguna renta va a ser menor en el año para el cual se

expide el presupuesto, y solamente le es permitido aumentar los ingresos así calculados cuando, después de la expedición de la última ley de presupuestos, se han adoptado nuevas leyes que den lugar a nuevas entradas.

Pero sucede que en el proyecto para 1934, presentado por el señor ministro de Hacienda, se han desconocido estas normas insalvables, y las rentas han sido estimadas de manera arbitraria, agregándoles producidos adicionales que ni se justifican en la realidad, ni se acomodan a las prescripciones de la Ley 64 antes citada. Y el resultado va a ser que si expide el presupuesto como ha sido formulado en el proyecto, va a flaquear su equilibrio, ya que la inflación acogida para las rentas no es menor de seis a ocho millones de pesos. Ojalá la realidad de 1934 no confirme estos pronósticos fatales.

Finalmente, en el proyecto redactado por mí, se vuelve al sistema constitucional de que la creación y supresión de empleos y la fijación de sus respectivas asignaciones es privativa del Congreso. Desde hace algunos años el Cuerpo Legislativo se ha ido desprendiendo de esa facultad y la ha atribuido al Ejecutivo, lo cual presenta serios inconvenientes para el orden y la estabilidad de las finanzas nacionales. El ministro de Hacienda será sin duda alguna el más interesado en quitarse de encima esa responsabilidad y en conseguir la necesaria estabilidad para estos renglones de los egresos públicos.

He abusado en exceso de la benevolencia del honorable Senado, y así, para terminar, solo me resta pedir que se dé primer debate al proyecto que presento.