

Antecedentes y alcances del artículo 49 de la Constitución Política

Reflexiones para su reforma

Jorge Enrique Ibáñez Nájjar *

La emisión como arbitrio fiscal

Por regla general, cuando los gobiernos tienen a su disposición el atributo de la emisión, lo ejercen como arbitrio fiscal, con las graves consecuencias que ello conlleva.

Colombia no ha sido la excepción y durante las épocas en las cuales al Gobierno se le atribuyó la función de emisión, la utilizó como instrumento de carácter fiscal con el fin de arbitrar recursos para la tesorería, con contrapartida o sin ella, y de esa manera satisfacer las necesidades dinerarias generalmente para sufragar los gastos de su funcionamiento y conservación en el poder.

En efecto, si se repasa rápidamente la historia y uno se detiene en el análisis de este fenómeno, fácilmente se llega a esta conclusión.

En los años 60 del siglo XIX, época en la cual no existía la institución bancaria, el Gobierno ejercía el atributo de emisión de billetes a través de la tesorería con el objeto de financiar exclusivamente los gastos de la guerra y su permanencia en el poder.

En esa época "cayó el Gobierno de la Confederación Granadina, interrumpiéndose por primera vez la transmisión del poder legítimo; no cayó aquel Gobierno porque fuere viciado su origen ni porque hubiera faltado a sus deberes; lejos de eso, se abstuvo de apelar a la violencia dictatorial para reprimir la violencia revolucionaria. Faltóle el recurso extraordinario del papel moneda, con el cual, en el orden natural de las cosas, hubiera dominado la revolución. Faltóle el recurso del telégrafo, otro medio extraordinario que la civilización moderna ha puesto a disposición de los Gobiernos. Cayó *aquel, legítimo y honrado, y el que por fuerza de las armas surgió luego, empezó por hacer en 1861, considerables emisiones de billetes de Tesorería; inició así el régimen del papel moneda, y lo hubiera*

implantado, y acaso desde entonces estaríamos bajo ese régimen si al mismo tiempo ese Gobierno revolucionario no hubiera apelado a otro recurso, anticuado e inmoral, el de la confiscación de bienes eclesiásticos con el cual pudo atender a la amortización de los billetes emitidos y a los ingentes gastos de aquella dilatada guerra" ⁽¹⁾.

La crisis política de los años 60, condujo a una gran crisis fiscal, la cual a su vez desembocó en una gran crisis monetaria. Y tenía que ser así, porque una sola era la autoridad a cuyo cargo estaba el manejo de los tres asuntos: la política, la hacienda pública y la moneda.

José María Rivas Groot, al respecto decía lo siguiente:

"Había, pues, un problema económico y un problema fiscal: no tardó en presentarse, como consecuencia inevitable, el problema monetario. En documento oficial de aquel año leemos:

'La Nación se encuentra en el período gravísimo de una verdadera crisis monetaria, y es un deber supremo e indeclinable de los que se hallan al frente del Gobierno aplicar el remedio conveniente a tan tamaña calamidad, porque la falta del agente 'moneda' como intermediario en las operaciones de cambio, apareja

* Subdirector de Derecho Público Económico del Departamento Jurídico del Banco de la República. Profesor de Derecho Público del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, la Pontificia Universidad Javeriana y las Universidades Libre y Santo Tomás. El pensamiento expuesto en este documento presentado a la Asamblea Nacional Constituyente en el mes de marzo de 1991, es de la exclusiva responsabilidad de su autor y no compromete en forma alguna a la Subgerencia Jurídica ni al Banco en general.

⁽¹⁾ Miguel Antonio Caro. Informe de la Comisión sobre regulación del sistema monetario y amortización del papel moneda. Bogotá, octubre de 1903. *Anales del Senado*. Nos. 38-39. Bogotá, 31 de octubre de 1903. pág. 303.

un trastorno social de mucha trascendencia y de consecuencias irreparables si se le deja tomar cuerpo'. (Memoria del Secretario del Tesoro).

"Observa aquel documento dirigido al Congreso, que la exportación está 'reducida a proporciones miserables, que no alcanzan a balancear los valores que figuran con el de las importaciones'. Como consecuencia, la moneda metálica salía entonces del país a cubrir el excedente. Véase, pues, que las monedas de oro y plata no huyeron de nuestros mercados por la presencia del papel moneda, sino a causa de una crisis económica preparada durante larga época de agitación revolucionaria.

'El numerario —decía el Secretario del Tesoro ante el Congreso de aquel año de 1867—, ha tenido que cubrir la diferencia del valor de éstas (importaciones) sobre el de las exportaciones, desapareciendo de la circulación en las transacciones del comercio exterior, que siente ya su ausencia como un estrago causado en sus dominios por la fuerza irresistible de una ley económica cumplida'.

"En otra parte leemos acerca de la misma crisis monetaria:

'La ausencia de numerario en el comercio interior es tal, que muy pronto volveremos al cambio de productos por productos con que se atendía a las necesidades de los pueblos primitivos antes de la invención de la moneda, si continuamos saldando con dinero el déficit que presenta la exportación respecto del valor que se importa y se consume en el país'.

'Según observamos, desde 1866 se indicó que era del todo insuficiente la cantidad de moneda metálica, y por lo que hace a la calidad de la que aún no se había exportado en 1869, citaré estos conceptos del respetado estadista Dr. Miguel Samper en ese año:

'Son pocas, o acaso ningunas, las monedas de otros países que puedan compararse a las nuestras, en cuanto a imperfección de forma, incertidumbre total de la ley, etc ... El Cóndor está proscrito de la circulación; ellos no circulan en Europa' (Dr. Miguel Samper. Memorias de Hacienda — 1869).

"A pesar de ser tan defectuosa la moneda metálica continuaba exportándose por el desequilibrio económico" ⁽²⁾.

En la década de los años 80, exhaustas las arcas nacionales, perdida la esperanza de un empréstito, exportada la moneda

metálica y en agudísima crisis económica y fiscal, se le presentaba a la Nación este dilema: *Emisión o disolución*.

"En 1885, después de esa larga época de complicaciones políticas y administrativas, en que, según nos lo han revelado publicistas como los señores Camacho Roldán, Samper, Zaldúa y otros muchos, había un triple problema económico, fiscal y monetario, surgió necesaria e inevitablemente, para atender a las urgentes necesidades comerciales y del Gobierno, el papel moneda de curso forzoso.

"Por menos, por mucho menos, en circunstancias no tan afflictivas entraron en el régimen del curso forzoso casi todos los países de Europa y de América" ⁽³⁾.

En 1880 la Ley 16 había ya reivindicado para el Estado el atributo de la emisión, aunque no de modo absoluto.

"Siendo, —dice la ley— de la competencia del Gobierno General, según el inciso 3o. del artículo 17 de la Constitución [la federal de 1863] el establecimiento, la organización y administración del crédito público, se declara que es derecho exclusivo del Banco Nacional la emisión de billetes pagaderos al portador en cualquier forma".

"Pero el Poder Ejecutivo permitirá dicha emisión a los bancos particulares que se hallen funcionando el día de la sanción de esta ley y a los que se establezcan en lo sucesivo, siempre que convengan expresa y terminantemente en admitir en sus oficinas, como dinero sonante, los billetes del Banco Nacional".

A su vez, el artículo 15 de la Ley 17 de 1886 definió así el curso forzoso del papel moneda:

"Los billetes del Banco Nacional continuarán siendo la moneda legal de la República, de forzoso recibo en pago de todas las rentas y contribuciones públicas, así como en las transacciones particulares, subsistiendo la prohibición de estipular cualquiera otra especie de moneda en los contratos al contado o en plazo".

La Ley 21 de noviembre de 1894 decretó la liquidación del Banco Nacional, y lo redujo a una sección del Ministerio del Tesoro, nombrada Sección liquidadora, bajo la inspección suprema del Ministro y de una Junta llamada de

⁽²⁾ Rivas Groot, informe relativo al proyecto de ley sobre unidad monetaria, emisión del papel moneda y bancos. Anales del Senado No. 36. Bogotá, noviembre 19 de 1904, pág. 285.

⁽³⁾ *Ibidem*.

Emisión. A su vez, el Decreto Legislativo 776 de 1900, que creó la Junta de Emisión de Medellín, extendió a esa ciudad la oficina de Emisión, colocando allá una de sus dependencias, extremo a donde hubo de ocurrir el Gobierno por la imposibilidad de producir en solo esta capital la copiosa cantidad de billetes que entonces había menester; esa Junta tenía las mismas facultades que la de Emisión de Bogotá; era nombrada directamente por el Gobierno; al Gobierno debía entregar los billetes emitidos; y éstos, como los del Banco Nacional, eran de curso forzoso en toda la República. "Tan emitidos por el Gobierno eran pues, éstos como los emitidos por la Junta de Bogotá, sin que haya razón para hacerlos de peor condición, por el solo hecho de haberlos trabajado fuera de la capital" (4).

La emisión a partir de 1881

Al decir del Dr. Miguel Antonio Caro, desde el 1o. de enero de 1881 en que salieron a la circulación los primeros billetes del Banco Nacional, hasta el 7 de agosto de 1898, no se emitió más de \$ 31.414.806.80, durante un período de más de diez y siete años comprensivo de dos guerras civiles y en relación con el monto de las rentas nacionales. Desde el 7 de agosto de 1898 hasta el 28 de febrero de 1903, esto es, en 4 años y medio, se emitieron por causa de la guerra y con pretexto de la guerra, \$ 607.183.774.20, fuera de las emisiones departamentales, no calculadas ni calculables.

Caro culpó al Gobierno de esta situación además porque quienes la causaron en su oportunidad, se habían opuesto a lo que luego habían hecho:

"Los antiguos declarados enemigos en principio del papel moneda, los que presentaron como único programa de Gobierno de 1898 la promesa solemne de no volver a emitir un peso en papel moneda para pedir inmediatamente una emisión de diez millones y llegar luego a tal desenfreno, son responsables ante el país de la segunda parte de esta historia. Ellos fundaron la Litografía Nacional como institución permanente, establecieron la producción continua de papel moneda, en forma rudimentaria expuesta a falsificaciones; y, a tal punto llegó el vértigo que se apoderó del Gobierno emisor, que llegó a decirse que convenían nuevas y nuevas emisiones para llevar el descrédito del papel moneda al extremo y poder luego recogerlo a vil precio. Las consecuencias de este abuso incalificable están a la vista: el trastorno general del orden económico; las fluctuaciones violentas del cambio sobre el exterior, llevadas en cierto momento a una alza nunca antes imaginada; el ardor de los negocios aleatorios; la improvisación de riquezas por los que ocupaban posición privilegiada; la carestía creciente de las subsistencias; la ruina de

innumerables familias que se han perdido o se pierden hoy en el abrazo de la miseria bajo la indiferente mirada del Gobierno" (5).

En cuanto al ejercicio del Derecho de Emisión a cargo del Gobierno, sin ninguna técnica ni prudencia, el Senador Mesa sostuvo en 1904:

"He pensado que a veces a la República de Colombia le ha pasado lo que a ciertos jóvenes hijos de padres ricos, que se han criado en la opulencia y tienen la desgracia de perder a sus padres antes de haber adquirido hábitos de laboriosidad y de prudente economía: Se encuentran de repente con una fortuna cuantiosa y creen que no se les acabará jamás; se entregan al principio al lujo y a disfrutar de placeres inocentes pero costosos, y luego avanzan por ese camino hasta convertirse en verdaderos pródigos y terminan por ser mendigos. Cosa parecida le ha acontecido a Colombia con el papel moneda: el Gobierno se encontró una mina a la que le dio el nombre de Litografía Nacional, y la juzgó inagotable; funcionaron las máquinas de aquel establecimiento y salían de allí millones y más millones; hubo una verdadera inundación de papel moneda, y la depreciación de billete ha llegado aquí a un punto a que no ha llegado en ningún país del mundo; y como por esta causa y por las constantes fluctuaciones del precio de esta moneda es imposible el cálculo para los negocios, éstos han sufrido un trastorno completo, y de ahí la bancarrota general y el desastre fiscal. Pero hay un mal mayor que esta bancarrota, y es la corrupción nacional, pues el sucio y asqueroso billete, que lleva consigo el contagio de todas las enfermedades, lleva consigo un contagio peor, que es el moral, pues él ha servido para envilecer los caracteres y depravar las conciencias hasta de hombres que en otro tiempo pasaron por muy rectos" (6).

Por su parte el Senador Groot, en la sesión del 10 de septiembre de 1904, del Senado de la República sostuvo:

"La ruina de la patria, el hambre de los pueblos, la dificultad del Gobierno para salir de la miseria, todo es resultante del papel moneda; y todo esto subsistirá mientras no salgamos del régimen del papel moneda.

(4) R. Botero. Anales de la Cámara de Representantes No. 61. Diciembre 23 de 1904, pág. 477.

(5) Caro Miguel Antonio. *Informe sobre Regulación del Sistema Monetario y autorización del papel moneda*. Op. cit. pág. 305.

(6) Discurso del Senador Mesa el 10 de septiembre de 1904.

"En otro opúsculo, que he repartido recientemente en las cámaras, incidentalmente expuse las mismas ideas, agregando que el papel moneda nos tiene aislados del movimiento mercantil y económico universal, y que encallarán todos los esfuerzos para vencer las dificultades que afligen al país, hasta tanto que no se prescinda de él como moneda oficial para que pueda establecerse la circulación de moneda metálica.

"Pero por el momento el Gobierno se encuentra con el régimen de papel moneda establecido y en imposibilidad de cambiarlo hoy, porque en el Congreso predomina, desgraciadamente, el propósito de conservarlo.

"... El papel moneda produce, como el vino, la fascinación de la embriaguez: todo mundo sufre en Colombia las consecuencias de la maldita institución del papel moneda; y, no obstante, por hoy, casi todos la sostienen. Es curioso el fenómeno de gentes que ganaban fácilmente para la subsistencia de su familia, y que hoy, trabajando día y noche, no tienen segunda levita; y, sin embargo, viven infatuosamente la idea de que por sus manos pasan miles de pesos mensualmente, y aunque así mismo los gastan sin quedarles reserva alguna, y antes bien con acumulación de deudas, sueñan con la esperanza de que más tarde se les convertirán en dólares de oro los centavos del inmundito papel. Ilusión semejante padecen los artesanos y hasta los peones, cuyo salario diario de cincuenta pesos en papel es apenas la mitad de los diez reales que antes recibían en moneda efectiva; y, así, aunque los peones trabajan lo mismo, sus familias languidecen por la desnudez y el hambre.

"El papel moneda ha pervertido a muchos y extraviado el criterio de otros, lo cual ha llegado a hacer desear su repudiación como moneda oficial" (7).

"Salir del curso forzoso del papel moneda, decía M.A. Caro, no es nulificar los billetes nacionales sin reemplazo alguno; no es sustraer, sino sustituir, es mudar gradualmente de sistema monetario; es volver a la circulación, no solo metálica, sino mixta, metálica y fiduciaria, porque es verdad reconocida que la 'moneda de papel forma hoy una porción esencial del volumen de moneda o medida de valor en todos los países; y en algunos de ellos es o ha sido la única medida de esa especie'. (Del Mar. A History of Money). Y como no es creíble que el poder público haya de renunciar al privilegio de emisión de moneda fiduciaria alcanzado no sin lucha contra intereses particulares y aceptado al fin por la costumbre y la opinión general, se tiene que salir del curso forzoso o volver a la circulación de billetes del Estado convertibles por metálico. Y es claro que

a este resultado no se llega con proyectos ordenados a la amortización ni a la repudiación de la moneda de papel" (8).

Durante esta época, se entendía por papel moneda, el empréstito forzoso impuesto a un prestamista indeterminado sin cargo de intereses.

Para explicar el curso forzoso Miguel Antonio Caro acudió a la definición de Lero y Beaulien, según la cual, "el curso forzoso consiste en modificar las condiciones propias de los billetes de Banco o billetes de Estado cambiables a su presentación y que se reciben voluntariamente por la comodidad que presentan y la certeza de su reembolso en cualquier momento, y en hacer absolutamente obligatoria su aceptación por su valor nominal en las transacciones, dispensando ya al Estado, ya al Banco emisor, del deber de reembolsarlos en especies y a la vista".

"El papel moneda, decía Caro, no tiene ningún material, sino el valor, íntegramente nominal, que le da la ley y que la autoridad pública sanciona imponiendo su curso forzoso" (9).

Prohibición de la emisión por el Gobierno y como un recurso fiscal

Para impedir que continuara imperando este régimen, el Decreto Legislativo 217 del 18 de febrero de 1903, ordenó suspender las emisiones de papel moneda como recurso fiscal y que se destruyeran las planchas litográficas.

Esta disposición fue confirmada por la Ley 33 de 1903, que prohibió en absoluto las emisiones de papel y para amortizar el existente, creó la Junta Nacional de Amortización, organismo autónomo, al que se le dio el manejo de ciertas rentas que debían aplicarse para retirar paulatinamente de la circulación la moneda fiduciaria.

Esta ley fue la culminación de un profundo análisis que adelantó el Congreso de la República, tendiente a prohibir la emisión por parte del Gobierno.

La mayoría de la Comisión del Senado de la República que tuvo a su cargo estudiar el "proyecto de ley sobre

(7) Francisco Groot. Discurso pronunciado el 10. de septiembre en el Senado de la República. *Anales del Senado*. No. 21 Bogotá, octubre 10. de 1904, págs. 166-7.

(8) Miguel Antonio Caro. Informe sobre regulación del sistema monetario y amortización del papel moneda, *Anales del Senado*. Nos. 38-39 Bogotá, octubre 31 de 1903.

(9) Caro M.A. Informe sobre regulación. *Op. cit.*, pág. 308.

regularización del sistema y amortización del papel moneda", así lo propuso, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

"El proyecto a que este informe se refiere es de tal importancia que el Congreso debe vacilar mucho y estudiar con especialísima detención su espíritu y alcance antes de resolver su adopción. El entraña la de varias medidas radicales que por su carácter y por tratarse de un asunto en que están hondamente interesados todos los colombianos y de cuya resolución acertada o errónea han de desprenderse consecuencias de trascendencia incalculable, requiere la más detenida consideración.

"Es necesario —aunque duro—, reconocer que a esta situación hemos venido a parar paso a paso por una serie de medidas aconsejadas por errores cuya fuerza y prestigio, que a su tiempo fueron decisión, se hace hoy difícil comprender.

"Llegó en nuestra historia un momento en que, herida de muerte la industria principal del país y de la cual, directa o indirectamente, sacaba su vida y bienestar la mayor parte de los colombianos y derivaba sus entradas al Fisco, se presentó el más alarmante desequilibrio entre el valor de las exportaciones y el de las importaciones y entre el activo y el pasivo de los presupuestos nacionales, trastornándose así, profundamente, nuestra vida económica y fiscal. En tales circunstancias, nuestros hábitos de indolencia y la costumbre, hija de una tendencia atávica, de vivir de expedientes, evitando todo lo que signifique esfuerzo sostenido y sacrificio previsor y perseverante, y sin preocuparnos por el día de mañana, pudieron más que el prudente consejo; y en vez de reducir heroicamente los gastos de la administración pública, dejando sin ocupación y sin salario y en explicable descontento a millares de servidores y empleados, que era lo que en ese caso aconsejaba el buen sentido, como aconseja al jefe de familia honrado despedir la servidumbre y reducir a lo mínimo los gastos cuando ocurre una brusca y considerable disminución de las rentas de que vive, acudimos al recurso del papel-moneda, corrosivo implacable en cuyo empleo apenas sí en casos extremos de guerra internacional y cerrada toda otra puerta de salvación, debería llegar a pensarse. Y ensayado el sistema, ya fue necesario, como ha ocurrido donde quiera que la tentación no ha sido vencida, no confiar sino en él. Con su ensayo se despertaron, como era natural, las codicias más insaciables y el Gobierno se vió rodeado por el enjambre de especuladores hábiles y audaces que situaciones como esa suscitan y atraen, los que, usando de todo pretexto, aprovechando de todo momento y explotando la ignorancia de los unos, la vanidad de los otros, el espíritu especulativo e insubstantial de éstos y la compljidad disimulada de aquellos, han ido llevando al país de escalón en escalón, de sofisma en

sofisma, de espejismo en espejismo hasta lo hondo del negro pozo: hoy con el establecimiento del Banco Nacional, en que la Nación no tomó parte; luego con el dogma de los doce millones; después con la sistemática violación de los presupuestos por medio de nuevas emisiones; al fin, en pleno desastre, descuidando todos los ramos de la administración pública para buscar en éstas el perdido equilibrio, hasta que llegamos a descontar tal vez por siglos la vida misma de la Nación.

"Y tras la aparente necesidad ineludible se hallaban a menudo las combinaciones bochomosas de que resultaron tantas reputaciones manchadas y tantas fortunas que son inri infamante no sólo para los que las adquirieron sino también para el régimen a cuya sombra pudieron fraguarse impunemente y lograr éxito escandaloso las conspiraciones del peculado. La guerra que estalló en el último tercio de 1899 y que terminó hace diez meses, vino a magnificar la catástrofe, mostrándose hasta dónde el papel moneda es el peor enemigo de los pueblos que se hallan en las circunstancias engendradas por las contiendas civiles.

"Hay que confesar que sin ese recurso el Gobierno, obligado a defenderse por los medios usados antes en casos análogos, habría podido dominar más pronto y con menor sacrificio de vidas y de riqueza la rebelión, porque el papel-moneda, emitido en proporciones vertiginosas, fue en gran parte causa de la inusitada prolongación de la guerra, desnaturalizó la situación hasta un punto indecible, y dio lugar a tales extremos de debilidad y corrupción, aún en los mismos campamentos de uno y otro ejército, que es preferible no hablar nunca de lo que en esa época nefasta presenció el país. Hay que reconocer que estos son los frutos naturales del recurso a que en mala hora se apeló, así como conviene apuntar aquí que el más poderoso estímulo que hoy queda a los revolucionarios en potencia, es la certidumbre de que al estallar una nueva rebelión el Gobierno acudiría a las emisiones, esto es: no solo consumiría la ruina del país, sino se quedaría por su propia obra en carencia absoluta de recursos para defenderse, pues el billete nacional, al sonar el primer disparo, caería a cotizaciones nunca antes imaginadas si existe la posibilidad de aumentar las emisiones; y sería, así mismo, por obvias razones, factor de la tranquilidad y de respeto a las autoridades y al orden existente la noción de que en caso de ocurrir un nuevo alzamiento, el Gobierno procedería a debelarlo usando de los medios que siempre se emplearon antes, cuando no habíamos rodado aún al remedio insaciable del papel moneda. Porque estamos convencidos de estas verdades, presentamos entre las modificaciones una que tiene por objeto prohibir las nuevas emisiones, aún en el estado de sitio declarado por causa de trastorno del orden público, y no dudamos que la adopción de esta medida será mirada por la Nación y por el Gobierno como un paso trascendental en servicio de la paz.

"Hoy estamos delante de un caso sui géneris de agotamiento supremo; y al tratar de restaurar las fuerzas de la Nación, es necesario obrar con suma prudencia. Ni es esta ocasión de recriminaciones o de lamentaciones estériles. Nuestra Constitución y Leyes, desquiciadas en los años de la revuelta, no puede decirse que sean ya instituciones salvadas, ilesas del naufragio; y es dudoso que el resultado obtenido compense los sacrificios que el país se ha impuesto y la ruina a que ha quedado reducido. Quedará siempre en pie esta verdad después de cada una de nuestras guerras civiles: el exclusivismo de los partidos, valiéndose de los Gobiernos como de sus instrumentos, las provoca; la ambición de los políticos profesionales y de los caudillos impacientes y egoístas, las precipita; el pueblo inocente, las paga..."⁽¹⁰⁾.

Para tal efecto, la Comisión propuso lo siguiente:

"Todo billete que se emita después de la sanción de esta ley, será tenido por falso y los responsables de su emisión perseguidos y castigados como monederos falsos.

"Parágrafo.— No se considerará como nueva emisión el poner en circulación, de acuerdo con lo que dispongan las leyes sobre el particular, billetes introducidos del extranjero y dados a los tenedores en cambio de los existentes.

"Parágrafo.— No siendo indispensable la emisión del papel moneda para reprimir el alzamiento en los casos de guerra civil, la prohibición de aumentar las emisiones contenida en este artículo se refiere no solo al tiempo de paz, sino también al estado de sitio declarado por causa de trastornos interiores".

Miguel Antonio Caro, no estuvo de acuerdo con este proyecto, por cuanto consideró que debían cerrarse todas las posibilidades para que el Gobierno hiciera uso del derecho de emisión.

Como el proyecto dejaba abierta la posibilidad para que el Gobierno emitiera en un caso de guerra, Caro propuso una redacción sustitutiva, del siguiente tenor:

"Artículo: Desde la sanción de esta ley, queda prohibido, en absoluto, el aumento de la emisión de papel moneda, así en tiempos de paz como de guerra civil, y tanto por lo que respecta al Gobierno Nacional como a los Gobiernos Departamentales.

"Artículo: Los que contravinieran a lo dispuesto en el artículo anterior como autores o auxiliares de nuevas emisiones que no hubieran sido autorizadas

por ley expresa posterior a la presente, incurrirán en las penas señaladas por el Código Penal para que castiguen a los que usurpen atribuciones al Congreso".

Caro explicó dicha disposición de la siguiente manera:

"Contiene el proyecto disposiciones en que todos, en lo substancial, están de acuerdo:

"La prohibición de hacer nuevas emisiones. Esta disposición no es nueva, respecto al tiempo de paz. Se trata de hacerla extensiva al tiempo de guerra, en forma más perentoria y con sanciones penales más efectivas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la prohibición solo obliga al Gobierno, no a legislaturas ulteriores, pues cualquiera de ellas puede derogar lo dictado por la anterior, no estando cohibido el Congreso en sus determinaciones sino por leyes constitucionales."⁽¹¹⁾.

Finalmente, el legislador acogía la siguiente fórmula que se contempló en el artículo 3o. de la Ley 33 de 1903 que reza:

"Desde la sanción de esta ley queda prohibido en absoluto el aumento de la emisión de papel moneda, tanto por el Gobierno nacional como por los Gobiernos departamentales".

El legislador pospuso, hasta tanto se resolviera si se abría o no el Canal de Panamá, con el objeto de que el país dispusiera de recursos para resolver de modo satisfactorio el problema del papel moneda, la creación de un Banco de Emisión y, en el entretanto, creó la Junta de Amortización.

Pedro Nel Ospina y los demás miembros de la Comisión del Senado sobre regulación del sistema monetario en 1903, consideraban que el problema monetario se resolvería en forma definitiva llamando en auxilio del interés nacional al particular o privado por medio de la creación de un Banco autónomo, realmente nacional, independiente en absoluto del Gobierno, formado por los Bancos existentes y en estado de solvencia y por los particulares que quieran tomar parte en la empresa, y a cargo del cual quedaría el cambio de billetes legítimos en circulación por billetes de superior calidad emitidos por el Banco y respaldados por existencia suficiente de monedas o depósitos de plata en la proporción conveniente. Ese Banco iría haciendo el cambio de los

⁽¹⁰⁾ Pedro Nel Ospina - Rodolfo Zárate - Joaquín M. Uribe B. - Manuel Jiménez López. Informe de la Mayoría de la Comisión sobre regularización del sistema monetario y amortización del papel moneda. *Anales del Senado*, No. 37. Bogotá, 29 de octubre de 1903.

⁽¹¹⁾ Miguel Antonio Caro: Informe de Minoría. *op. cit.*

billetes por moneda de plata al tipo y en la cuantía que la ley fijara con la debida equidad y verificando al propio tiempo la amortización gradual del billete por medio de la venta del oro procedente de las fuentes de entrada que la ley cedería a aquel, hasta reducir el volumen del papel en circulación, siempre respaldado por depósitos de moneda o de metal, a la proporción necesitada por las transacciones y movimiento industrial del país.

"Se daría a ese Banco el privilegio de emitir, a trueque del cual él pagaría un porcentaje determinado a la Nación. El Gobierno podría ser accionista en él por determinada suma (caso de celebrarse contrato para la excavación del Canal de Panamá), pero sin por esto poder llegar a dominar con sus votos las decisiones del Banco, cuya independencia y autonomía deberán establecerse y garantizarse del modo más eficaz en la ley. Tales son, a rasgos generales, las facciones que en nuestro concepto deberían distinguir la institución a cuyas capacidades e intereses, bien estimulados, se debería confiar, si no estamos engañados, la delicada obra del restablecimiento de la circulación metálica en el país" ⁽¹²⁾.

En todo caso, para garantizar que el Gobierno no violara la prohibición de ejercer el derecho de emisión, directa o indirectamente, el legislador, al crear la Junta de Amortización la creó como un organismo separado de aquel, como una persona jurídica, con autonomía administrativa y financiera.

Sobre ella, Miguel Antonio Caro diría antes de su creación:

"He ahí en frente del Gobierno nacional otro Gobierno que no tiene como el primero la obligación de responder de sus actos ante la representación nacional" ⁽¹³⁾.

La Ley 33 de 1903, correspondió a un clamor unánime de toda la República: "Comerciantes, agricultores, todas las clases sociales atribuían la mala situación económica al papelmoneda, que, de recurso extraordinario para ciertos casos, vino a convertirse en recurso ordinario para el Gobierno" ⁽¹⁴⁾.

Dicha ley contenía tres puntos básicos: primero, la libre estipulación; segundo, la apropiación de rentas para atender a la amortización del papel-moneda y que no podían distraerse para otro objeto; y, tercero, la prohibición absoluta de hacer en lo sucesivo nuevas emisiones.

En 1904 "la Cámara de Representantes votó por unanimidad una proposición en la cual se declaró de manera solemne que **EN NINGUN CASO NI POR NINGUN**

MOTIVO votaría ella nuevas emisiones; esa proposición se comunicó al Senado, y [allí], divididas las opiniones, después de un largo debate, se aprobó una análoga en la cual el Senado, acogía la que le había comunicado la H. Cámara de Representantes" ⁽¹⁵⁾.

Sin embargo, después de que el Congreso le prohibió al Gobierno ejercer la facultad de emitir billetes, aquél se ocupó, a partir de 1904 de estudiar los primeros proyectos mediante los cuales el propio Congreso dejaba de lado las normas anteriores y autorizaba al Gobierno para que tuviera acceso a los recursos de emisión.

Por su parte, el Gobierno, por conducto del Ministro del Tesoro, Dr. Guillermo Torres, presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley sobre unidad monetaria, conversión del papel moneda y bancos, el cual tenía por objeto someter la Junta de Amortización al Gobierno, autorizar a éste para conceder a los bancos la facultad de emitir billetes y autorizarlos en cada caso para tal fin.

El desmonte inmediato de la prohibición de emitir por parte del Gobierno se hizo, por cuanto dicha prohibición se estableció por el legislador y no existía a su vez para éste una limitación que le impidiera levantarla. Para que la medida fuera eficaz y definitiva se requería que lo que se hizo por la ley para el Gobierno, se hiciera también para el Congreso modificando la Constitución, con el fin de que en dicha prohibición, quedara incurso también el legislador.

Esto condujo a que el Senador Mesa señalara que la expedición de la Ley 33 de 1903 causó muy buen efecto en el público, porque allí se determinó la amortización del papel moneda, se prohibió en absoluto las nuevas emisiones y se dispuso traer del exterior billetes infalsificables para cambiar los de la edición nacional y que todo ello constituía una esperanza de mejora para el país, pero que, se preguntaba: "Si después de haber expedido el Congreso pasado la Ley 33, y de haberse manifestado el actual contrario a toda emisión, como aparece de las proposiciones recientemente aprobadas en ambas Cámaras, con la circunstancia muy notable de que la de la Cámara de Representantes pasó por unanimidad de votos, autorizar ahora la

¹²⁾ Pedro Nel Ospina y otros. Informe de Mayoría. *Op. cit.* pág. 294.

¹³⁾ Miguel Antonio Caro. Informe de Mayoría. *Op. cit.*

¹⁴⁾ Discurso del Senador Mesa en la Sesión del 10 de septiembre de 1904, al discutir el proyecto de Ley "por la cual se provee a las más urgentes necesidades de la administración pública". *Anales del Senado*, No. 21, Bogotá, 10 de octubre de 1904, pág. 163.

¹⁵⁾ Discurso el Senador Mesa en la sesión del 10 de septiembre de 1904. *Op. cit.*, pág. 163.

actual legislatura la emisión de cien millones, podría esperarse que el país volviese a tener confianza a este respecto en los futuros Congresos?" (16).

Mesa consideraba que mientras el país no mejorara prudentemente su sistema fiscal y estableciera una severa economía en sus gastos, "seguirá el Gobierno pidiéndonos, como ahora, que votemos emisiones de cien millones de pesos, que, agotados en breve, harán necesarias otras nuevas; y hasta podría suceder que se nos convocase a sesiones extraordinarias para este mismo fin".

"Qué efecto irá a producir en el país esta nueva emisión? Qué se dirá de la seriedad del Congreso, cuando el año pasado se prohibieron absolutamente por medio de una ley nuevas emisiones, y en el presente se ofreció por medio de proposiciones aprobadas en ambas Cámaras que no se volvería a emitir, y sin embargo, ya hoy se está discutiendo en el Senado la Ley que autoriza para emitir cien millones de pesos? El peor efecto de esta ley si se expide, será el de matar la confianza del país a este respecto y la confianza es la base del crédito.

"... Cómo ha de haber crédito en Colombia, si las fluctuaciones del papel moneda han acabado con él y cuando empezaba a vislumbrarse la esperanza de salir de este régimen, ya en el Congreso actual se trata de hacer nuevas emisiones y derogar la ley que las prohibió en absoluto?" (17).

El hecho es que el Congreso dejó de lado la prohibición prevista en la Ley 33 de 1903 y autorizó la emisión de los cien millones la cual contó inclusive, con el voto favorable del Senador Groot, el cual la explicó así:

"Los bancos y los particulares piden más papel moneda, establecimientos respetables de Antioquia lo solicitan con afán; el Gobierno no tiene cómo racionar la tropa ni atender a los más urgentes gastos administrativos; y en tales circunstancias no le niego mi voto a la emisión de cien millones más" (18).

De conformidad con lo anterior, Alfredo Garcés, en el Informe presentado al Senado relativo al proyecto de ley sobre unidad monetaria, conversión del papel moneda y bancos presentado por el Ministro del Tesoro Guillermo Torres García, propuso que las emisiones quedaran suspendidas en absoluto en tiempo de paz y "que solo quede la facultad de emitir en caso de guerra exterior, cuando el Gobierno no pudiese procurarse recursos de otro modo" (19). A su vez, consideró que debía facultarse a la Junta de Amortización para prestar al Gobierno pero sólo en casos excepcionales, como una gran conmoción interior, guerra

exterior o graves compromisos internacionales que puedan causar humillaciones a la Nación o comprometer su crédito, o parte de su territorio o su nacionalidad, la mitad o todos los fondos que tuviere el interior en papel o en metálico y aun las reservas en el exterior" (20).

En el proyecto de ley sobre moneda nacional y sobre conversión y regulación de la moneda de papel que Luis Jiménez López presentó a consideración de la Cámara de Representantes el 10. de octubre de 1904, se prohibía, bajo sanción penal, aplicable a cada uno de los miembros de la Junta Reguladora y al empleado que lo solicitara, hacer suplemento alguno al Gobierno para gastos de Tesorería, en tanto que se obligaba al Gobierno a liquidar sus Presupuestos de modo que en ningún caso sus gastos excedieran al rendimiento probable de sus rentas (21).

Jiménez López consideraba que "dados nuestros hábitos financieros, se ha juzgado que no es suficiente declarar que la Junta Reguladora es autónoma en su funcionamiento e independiente del Gobierno; para dar garantía al público y estabilidad al valor del billete, para impedir de todas maneras que la emisión se vuelva recurso fiscal o arbitrio de Tesorería, se consigna expresamente esta prohibición y se fija la pena.

"Es oportuno dejar apuntado que no puede haber administración pública regular, si los presupuestos no se equilibran. Si bien organizadas y administradas las rentas no alcanzan a cubrir el monto de los gastos reducidos al mínimum, no hay otro remedio: hay que crear nuevas rentas o contribuciones. Por consiguiente, economía en los gastos, supresión de empleos innecesarios y reducción prudencial del ejército, por una parte; y por la otra, buena organización y honrada administración de las rentas y creación de otras si las que hay son insuficientes; he aquí el plan fiscal, bien sencillo ciertamente, pero que debe seguirse con persistente energía, paralelamente al desarrollo del plan

(16) Discurso del Senador Mesa pronunciado el 10 de septiembre de 1904. *Anales del Senado*, No. 21, Bogotá, octubre 10 de 1904, págs. 165-166.

(17) *Ibidem*.

(18) Francisco Groot. Intervenciones el 10 de septiembre. *Op. cit.*, pág. 167.

(19) Alfredo Garcés. "Informe relativo al proyecto de ley sobre unidad monetaria, conversión del papel moneda y bancos". Bogotá, octubre 4 de 1904. *Anales del Senado*, No. 28. Bogotá, 31 de octubre de 1904, pág. 222.

(20) *Ibidem*.

(21) Luis Jiménez López. Proyecto de Ley sobre moneda nacional y sobre conversión y regulación de la moneda de papel. *Anales de la Cámara de Representantes*, No. 32. Bogotá, octubre 17 de 1904.

monetario, si no se quiere que uno y otro fracasen y volvamos al caos general del cual estamos procurando salir" (22).

No obstante todos estos esfuerzos, el Gobierno siguió emitiendo Billetes Nacionales de acuerdo con las siguientes directrices:

1. La leyenda que llevaban era la de "República de Colombia. Billeto por valor de _____ pesos, amortizado por oro en los términos de la Ley 33 de 1903".

2. Debían llevar las firmas del Ministro del Tesoro y del Tesorero General de la República, en el anverso, y en el reverso, la del Secretario de la Junta de Amortización.

3. Los Agentes del Gobierno eran quienes vigilaban y fiscalizaban la impresión y embarque de los billetes, y lo eran los Ministros y Agentes Consulares del Gobierno en los lugares en donde se llevaba a efecto tal impresión (23).

La separación del manejo monetario respecto del fiscal

En 1904 al disponer la Junta de Amortización la fabricación de billetes para reemplazar los existentes del Banco Nacional con una leyenda en la cual se sustituía a dicho Banco por el de la República de Colombia, el Presidente de la República ordenó suspender la impresión de los citados billetes con fundamento en las siguientes razones, según consta en el acta correspondiente a la sesión del Consejo de Ministros del 14 de marzo de 1904, transcrita por el Ministro del Tesoro Dr. Guillermo Torres en comunicación No. 208 dirigida al Presidente de la Junta Nacional de Amortización el 24 de septiembre de ese año.

"La única moneda del país que existió como resultado de la Ley 37 de 1880 (16 de junio) que autorizó al poder ejecutivo para fundar el Banco Nacional, fue el billete emitido por dicho Banco, y la Ley 87 de 1886 (20 de diciembre) dispone en su artículo 15 que los billetes del Banco Nacional continuarán siendo la moneda legal de la República, carácter que conserva hasta el presente porque la Ley 33 de 1903 (26 de octubre), que permite la libre estipulación, no desvirtuó la condición del billete como moneda de forzoso recibo. Luego el billete en su condición de moneda quedó virtualmente comprendido en la disposición del artículo 76 de la Constitución de la República, ordinal 15, que atribuye al Congreso la facultad de fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda.

"Debe tenerse en cuenta, que solo por medio de leyes y del Código Fiscal se han estatuido las condiciones que debe tener la moneda, y que cuando ocasionalmente se sustituyó en las de plata el relieve de Colón por el de la Libertad, fue motivo de serias responsa-

bilidades que se aclararon por medio de un acto del Congreso que legalizó aquella irregularidad.

"No hay constancia de ningún acto de carácter legislativo en el que se disponga algo respecto de la inscripción que deben tener los billetes; pero de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4o. y 5o. del Reglamento del expresado Banco y adoptado por la Junta Directiva del mismo, éste y la Comisión de Emisión quedaron facultados para disponer lo que estimaran conveniente al respecto.

"De acuerdo con la facultad que contiene la Constitución en su artículo 120, inciso 17, el Poder Ejecutivo, dictó el Decreto No. 62 de 1892 (12 de septiembre) en virtud del cual, la emisión y fabricación de billetes quedó a cargo del Consejo de Emisión.

"Tanto la Ley 70 de 1884 (21 de noviembre), que ordenó la liquidación del Banco Nacional, como los diferentes Decretos de carácter legislativo que autorizaron ediciones de billetes para el cambio de deteriorados o nuevas emisiones para atender a las necesidades del servicio público, no estatuyen nada sobre el tema que deben llevar los billetes que se hicieron para tal fin, excepción hecha del Decreto Ejecutivo 175 de 1896 (30 de abril), que mantiene la misma forma y tipo usados en las anteriores ediciones, lo cual es una prueba de que no se ha creído conveniente variar aquellos tipos.

"Por lo expuesto comprenderá la Junta que usted dignamente preside, que sólo el legislador tiene facultad para fijar el tipo y demás condiciones de la moneda, caso en el cual se halla el billete nacional, y que si se insiste en cambiar la inscripción en los billetes que se editen en Londres, deberá solicitarse previamente del Congreso un acto legislativo que autorice u ordene el cambio, y que, en consecuencia queda sin ningún valor cualquier resolución en contrario" (24).

Las anteriores consideraciones del Gobierno fueron examinadas por el Congreso de la República, el cual, a través de

(22) Luis Jiménez López. Exposición de motivos al proyecto de ley sobre moneda nacional, conversión y regulación del papel moneda. *Anales de la Cámara de Representantes*, No. 32, Bogotá, octubre 17 de 1904.

(23) Véase C.A. Torres. Ministro del Tesoro. Nota del 14 de marzo de 1904 No. 404 publicada en el Diario Oficial No. 12037. *Anales de la Cámara de Representantes*, No. 66, del 5 de enero de 1905, pág. 517.

(24) Guillermo Torres. Ministro del Tesoro. *Anales de la Cámara de Representantes*, No. 66, Bogotá, enero 5 de 1905, pág. 519.

la Cámara de Representantes las rechazó por cuanto consideró que los billetes emitidos por el Gobierno no eran moneda sino simples papeles fiduciarios emitidos por el Gobierno como un recurso fiscal a los cuales no le eran aplicables las disposiciones contenidas en el ordinal 15 del artículo 76 de la Constitución, que determina que al Congreso le corresponde fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda.

En efecto, hasta 1890, el papel moneda no era más que un recurso fiscal y por lo tanto su colocación y amortización se consideraba como un tema propio de la Hacienda Pública y no como un asunto de carácter monetario.

Así lo reconoció el Congreso de la República a través de la Comisión encargada de estudiar la documentación relativa a la suspensión ordenada por el Presidente de la República de la fabricación de billetes nacionales contratada por la Junta Nacional de Amortización en Inglaterra:

"Siendo el papel moneda un recurso fiscal extraordinario, las disposiciones sobre él tienen que ser especiales y extraordinarias también. La Constitución no previó en cuenta a la moneda sino lo relativo a la ordinaria, a la verdadera moneda. Siendo el papel moneda un documento fiduciario, la atribución que tiene el Congreso para legislar sobre él no es la derivada del numeral 15 del artículo 76 de la Constitución, sino más bien la que reza el ordinal 16 del mismo artículo: 'organizar el crédito público'" (25).

Con fundamento en lo anterior, la Cámara de Representantes no estimó "necesario expedir una ley para determinar la inscripción que deben llevar los billetes mandados a fabricar por la Junta Nacional de Amortización para cambio de los que se hallan en circulación y que no tiene qué observar a lo hecho por la Junta con ese particular" (26).

Sin embargo, Miguel Antonio Caro insistió en que la emisión era un atributo del Estado, propio del *ius monetandi* que tenía su fundamento en el ordinal 15 del artículo 76 y no un instrumento de carácter fiscal, propio de la Hacienda Pública. Al respecto decía:

"Si el *ius monetandi* es privilegio tradicional del Estado en todas las naciones del Occidente, y si los billetes del Banco son moneda de papel, aquella prerrogativa se extiende a los billetes del Banco; la emisión de billetes es privativa del Estado y solo podrá ejercitarse ese derecho por autorización del Estado, por un establecimiento de crédito de carácter nacional, o por un Banco particular privilegiado mediante justas compensaciones. De aquí la doctrina enunciada, aunque a medias, por la citada Ley de

1880. De aquí que el constituyente de 1886, relacionando lógicamente las ideas de amonedación, crédito nacional y moneda fiduciaria, enumeran las facultades del Poder Ejecutivo la de 'organizar el Banco Nacional y ejercer la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito conforme a las leyes', (artículo 120, inciso 17). Esta disposición, así como la Ley 87 de 1886, artículo 15 y la 27 de 1887, que reafirmó con sanciones penales tales principios, fueron entonces materia de vivo debate en que el infrascrito hubo de arrostrar la contradicción y aún las enemistades a que se expone el que sustenta el interés del Estado contra intereses particulares.

"Es más; aún en Estados confederados este atributo es uno de aquellos que se reservan a la Unión o Confederación, a la jurisdicción nacional, como característico de la nacionalidad misma. Así que, bajo el sistema federal, la legislación sobre moneda ha sido siempre de carácter general; bajo el sistema federal se estableció el régimen del papel moneda para todo el territorio nacional de la Confederación Argentina; en los Estados Unidos de América y aún en los Estados Unidos de Colombia (Por Decreto Ejecutivo de 24 de marzo de 1885), y sería caso extraño que, restablecida la República unitaria para todo lo demás el año de 1886, viniéramos ahora por virtud de una ley como la que se propone a establecer una anarquía más grave sin duda que la que hubiera resultado si los Estados Confederados al año de 1863 se hubieran reservado ese atributo y no lo hubieran delegado al Gobierno general, como lo delegaron por las siguientes disposiciones de la Constitución de aquel año".

'Artículo 17.- Los Estados Unidos de Colombia convienen en establecer un Gobierno General... a cuya autoridad se someten en los negocios que pasan a expresarse:

'30. El establecimiento, la organización y administración del crédito público y de las rentas nacionales.

'12. La acuñación de moneda, determinando su ley, tipo, forma y denominación" (27).

(25) Julio E. Botero - Bartolomé Rodríguez P. - M. Dávila Flores. *Anales de la Cámara de Representantes*, No. 66. Bogotá, 5 de enero de 1905, pág. 520.

(26) Resolución aprobada por la Cámara de Representantes en octubre de 1904. *Anales de la Cámara de Representantes*, No. 66, Bogotá, 5 de enero de 1905, pág. 520.

(27) Caro M.A. Informe, *Op. cit.*, pág. 308.

En 1909, el Senador Antonio José Uribe propuso crear una Junta de Conversión de papel moneda y encargarla, en forma exclusiva, de reemplazar con billetes nuevos, en cuanto fuere necesario, el papel moneda en circulación, deteriorado. Igualmente, pretendía prohibir aumentar la emisión del papel moneda de curso forzoso existente ⁽²⁸⁾.

Sobre el particular, el Gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Tesoro se manifestó de acuerdo en que se dictaran las medidas necesarias que le impidieran ejercer en lo sucesivo el atributo de emisión, así:

"Volviendo al asunto del papel moneda, opinaría yo que se dictaran las medidas que se crean convenientes para evitar que el Gobierno, cualquiera que sea, emita. Eso es claro..." ⁽²⁹⁾.

El proyecto de Ley sobre papel moneda no era, al decir de su autor, "una concepción empírica, sino que en fórmula sencilla, encierra los principios que aconsejan como adecuados para resolver este problema la experiencia nacional, la de países que han pasado por circunstancias análogas al nuestro y las opiniones de los economistas y de los hombres de Estado que gozan de más crédito en uno y otro hemisferio, es decir, de los que en Europa y en América, especialmente en la América Latina, se han venido ocupando durante los últimos años en estudiar y resolver la grave y delicada cuestión de reemplazar la moneda fiduciaria de curso forzoso por una moneda sana, por la circulación metálica" ⁽³⁰⁾.

La parte fundamental del proyecto tenía por objeto prohibirle al Gobierno la intervención en el manejo de la emisión y atribuírselo a un organismo autónomo dentro de la estructura del Estado, así:

"En los pocos artículos que constituyen el proyecto está claramente consignado el fin que se propone, a saber:

"1. Atribuir a una respetable Junta, autónoma, todo lo que a la circulación y al cambio del papel moneda se refiera, con el objeto de que el Gobierno no tenga intervención en esto, de que no puedan hacerse nuevas emisiones, de que se vayan reemplazando los billetes deteriorados por otros infalsificables y de que en cualquier momento pueda saber el comercio y pueda saber el país entero cuál es el monto cierto del papel moneda en circulación;

"2. Ir formando un fondo en oro para respaldar el papel y para convertir éste más tarde por metálico, de modo que diariamente, a medida que el fondo crezca, el billete del Estado vaya perdiendo el carácter de

papel moneda y se vaya asimilando a billete de banco, en la proporción legal de cien pesos papel por un peso en oro;

"3. Que con la mitad de ese fondo la Junta pueda hacer oportunas operaciones en el mercado, de compra o de venta en oro, al tipo legal, con el importantísimo objeto de mantener en lo posible la estabilidad del cambio sobre el exterior, evitando así el principal mal de la moneda fiduciaria de curso forzoso, o sea las frecuentes y bruscas oscilaciones de valor;

"4. Que con la otra mitad del fondo en oro pueda la Junta comprar papel, para retirarlo de la circulación".

El primero de los fines del proyecto a juicio de su autor, sería de "fácil realización" y ninguna objeción se le hizo al respecto sin que por ello dejara de tener gran trascendencia, "pues nada contribuirá en lo futuro a tranquilizar el ánimo del público, por lo que hace a la cuantía del papel en circulación, especialmente después de las enormes emisiones del último Gobierno, como el saber que está prohibido en absoluto, bajo penas severas, emitir más papel moneda y, que este Ramo queda al exclusivo cargo de una entidad respetable e independiente nombrada por el Congreso. En efecto, nada contribuye a evitar o a aumentar las oscilaciones en el valor adquisitivo de la moneda fiduciaria como la confianza o desconfianza fundadas que existan sobre el aumento de la emisión. Ese factor moral influye poderosamente, y por lo mismo el público sabrá agradecer el que se le devuelva tal confianza en el restablecimiento de una Junta de Amortización o Conversión..." ⁽³¹⁾.

Luego de analizar la situación financiera por la que atravesaran en esa época otros países bajo el régimen del papel moneda de curso forzoso, en los cuales se tomaron medidas para salir de él, Antonio José Uribe consideró lo siguiente:

"Como se ve, en donde quiera los pueblos atormentados por el régimen del papel moneda piden a sus

⁽²⁸⁾ Antonio José Uribe, Proyecto de Ley que prevé a la amortización del papel moneda. *Anales del Senado*, No. 10. Bogotá, agosto 28 de 1909, pág. 139.

⁽²⁹⁾ Intervención del Ministro de Hacienda y Tesoro al discutirse el proyecto de ley "sobre conversión del papel moneda en la sesión del 24 de sept. de 1909". *Anales del Senado*, No. 51-52. Bogotá, octubre 8 de 1909, pág. 413.

⁽³⁰⁾ Antonio José Uribe. Discursos pronunciados en las sesiones del 27 y 28 de septiembre de 1909 al discutirse el proyecto de Ley "que prevé a la amortización del papel moneda". *Anales del Senado*, No. 116-118. Bogotá, enero 8 de 1910, pág. 222.

⁽³¹⁾ *Ibidem*.

legisladores que, en cuanto de ellos dependa, tomen las medidas necesarias para salvar a la sociedad del desastre permanente, de la corrupción y de la ruina. El papel moneda es un flajelo del más nocivo efecto moral y material, porque impone el juego a la comunidad, siendo aleatorias en virtud de él todas las operaciones comerciales. El papel moneda es atributo de guerra, porque en él halla un gobierno recursos abundantes y rápidos; pero el deber de restablecer un régimen de sana circulación monetaria es de prioridad importancia y de carácter imperioso, porque es permanente la actividad nociva de ese instrumento. La omisión de las disposiciones que reclama el cumplimiento de ese deber impondría, por lo tanto, muy grande responsabilidad a las entidades que rigen los destinos del país y a cada uno de los individuos a quienes la sociedad confía mandato para la administración de sus intereses. Tal responsabilidad es proporcionada a la influencia perniciosa del papel moneda y a la extensión en tiempo de sus efectos, si se difiere la oportunidad de remediarlos. Son necesarios sacrificios para devolver la salud al organismo social. La exiguidad de las rentas públicas no sería justificación suficiente para disminuir el esfuerzo requerido" (32).

Consagración constitucional de la prohibición

El artículo 7o. del Acto Legislativo No. 3 de 1910, mediante el cual se reformó la Constitución Política dispuso lo siguiente, según se lee en el artículo 49 de la Carta:

"Queda prohibida en absoluto toda emisión de papel moneda de curso forzoso".

La génesis y posterior consagración de esta norma por la Asamblea Nacional Constituyente es la siguiente.

En la sesión del miércoles 31 de agosto de 1910 los diputados Román Gómez, Ramón Arango, Carlos José Espinosa y Nicolás Olarte, presentaron a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente el siguiente proyecto de artículo:

"Queda absolutamente prohibida la emisión de papel moneda de curso forzoso".

La Presidencia de la Asamblea lo declaró inadmisibles por cuanto consideró que no estaba autorizada esa Corporación Constituyente para tratar de este asunto. Sin embargo, el diputado Ramón Arango apeló de la resolución presidencial, la cual fue improbadada, después que los diputados Rodríguez y Espinosa hicieron algunas observaciones.

Reanudada entonces la discusión sobre el tema, el diputado Bartolomé Rodríguez propuso una nueva redacción:

"Queda prohibida toda emisión de papel moneda de curso forzoso, en tiempo de paz" (33).

El tema fue debatido y el artículo aprobado en la sesión del día 1o. de septiembre de 1910, con base en los argumentos expuestos por los diputados Ramón Arango y Nicolás Olarte, los cuales se reproducen en su integridad con el objeto de contar con una plena ilustración.

El pensamiento expuesto por el primero de los citados fue el siguiente:

"Defenderé la primera parte, que tiende a suprimir toda clase de emisiones, y combatiré la segunda, que las permite en tiempo de guerra.

"No entraré en largas disquisiciones sobre los inmensos males que trae consigo el funesto régimen del papel moneda; aquello sería impropio de estos debates y habría menester nada menos que un grueso volumen. Me limitaré a hacer rápidamente el recuento de algunas de esas calamidades, en la seguridad de que mis palabras hallarán eco en la conciencia de cada uno de los honorables diputados.

"Destácase como primero de aquellos males el empobrecimiento general de la Nación. Hace ya bastantes años que, aunque trabajosamente, íbamos avanzando por la áspera senda del progreso, nacía la industria, se desarrollaba el comercio honrado, y la instrucción se difundía profusamente en todas las capas sociales. Como consecuencia necesaria sentíamos holgura y bienestar y mirábamos sin sobresalto el porvenir. Hoy, con los incontables millones de papel moneda que nos arropan, tenemos un pueblo hambreado, vestido de harapos y que busca en el crimen, en el petardo, en la ociosidad y en el vicio el entretenimiento, ya que no el alivio, de la miseria en que vive. La industria muere o agoniza y el comercio se paraliza o languidece. Las fortunas adquiridas por un trabajo arduo, constante y tenaz, o provenientes de herencia que representa el esfuerzo de generaciones pasadas; esas fortunas, de renta fácil y segura para sus felices poseedores, desaparecieron, o poco menos, al trocarse de oro o plata en papel, se evaporaron o quedaron reducidas a sumas exiguas o miserables; por eso muchos de los verdaderos ricos de antaño, rentistas de vida muelle y holgada, son hoy pobres de solemnidad o mendigos que de puerta en puerta buscan abrigo para sus carnes o un plato sobrante para reparar sus fuerzas.

³²⁾ *Ibidem*.

³³⁾ Acta de la sesión del 31 de agosto de 1910 de la Asamblea Nacional Constituyente. *Anales de la Asamblea Nacional*, No. 54. Bogotá, septiembre 15 de 1910, págs. 428 a 430.

"Las alhajas, joyas y ricos aderezos, prendas tradicionales de familia y depósito seguro para posibles días de adversidad, se escaparon de manos de sus dueños, como en juego de prestidigitación; pues por un espejismo propio del papel moneda, sus dueños inexpertos, al oír hablar del alto precio nominal de esos objetos, creyeron que vendiéndolos cogerían la luna con la mano; y al querer recuperar, algún tiempo después, algunos de los objetos tirados, que no vendidos, vieron con asombro que el valor total del cofre no alcanzaba a rescatar una sola de sus prendas. Con la masa de papel que aumentaba sin cesar y que, al decir de los inflacionistas, hacía crecer la riqueza nacional, lo que crecía era la miseria de los incautos que habían caído en las primeras redes. Y lo más irritante es que el fruto del trabajo honrado pasaba, por traslaciones inesperadas e inauditas, a manos de agiotistas o especuladores audaces, incapaces de abrirse paso en la vida por falta de laboriosidad enérgica y fecunda.

"Esta confiscación, pues, no ha de llamarse de otro modo, de los bienes muebles, se ha hecho sentir con grande estrago en la propiedad raíz, reducida hoy a la cuarta o quinta parte de su valor efectivo. Ni han escapado del desastre las iglesias y comunidades religiosas ni los institutos de caridad. El flagelo no ha perdonado clase social ninguna; pero los pecheros, labriegos y jornaleros lo han sufrido con mayor intensidad. A pesar del transcurso del tiempo, su ignorancia no les ha permitido buscar el equilibrio en sus pobres finanzas y aún hoy con el jornal que ganan, muy grande en sentir de los patrones, no alcanzan a cubrir la desnudez ni a saciar el hambre de sus familias. Razón tuvo una ciudad preclara en contestar al insano dictador, cuando éste, para ganar prosélitos, ofrecía lo que nunca se cumplió, palacios, teatros y magníficas obras de progreso: 'Dadnos un asilo y un manicomio, que un pueblo loco y hambreado no ha menester otra cosa'.

"Hemos visto la inconstancia y variación repentina de los precios, la inseguridad en los cálculos, la pérdida casi absoluta del crédito exterior e interior, y muchísimos otros signos de miseria, cuya sola enumeración sería amarga y dolorosa.

"Dióse como razón para implantar este sistema, la de que el papel moneda desarrolla y activa los negocios y las empresas industriales. Repasad, honorables Diputados, las memorias de los señores Ministros, y encontraréis en el Banco Central, en los Ferrocarriles de Girardot y de Santander y en los innumerables contratos con anticipos de dinero y rescisiones costosísimas, pero sin obra real, cuánto tiene de falaz y engañosa esa aserción. De toda esa balumba de progresos no nos quedan sino ignominia, vergüenza y deudas superiores a los recursos de nuestro pobre Tesoro.

"Y cuenta que estas calamidades no son obra exclusiva del papel moneda ordinario. Lo que se ha llamado emisiones representativas, que ya en otra ocasión fue tema de acaloradas discusiones en nuestros Congresos, ha tratado de volver ahora con argumentos más o menos especiosos. Guardaos de darles pase; y si queréis saber lo que valen, en situaciones parecidas a la nuestra, repasad la historia de los asignados franceses y de los billetes de conversión respaldados con los bienes de la nobleza desterrada, y acordaos, sobre todo, que nuestros depósitos de respaldo no pocas veces han sido autoritariamente extraídos de sus arcas.

"Tampoco os dejéis alucinar con el argumento de la escasez de numerario como razón de nuevas emisiones; escasez fundada en estadísticas imposibles y en no sé qué preceptos de ciencias sociológicas. No sólo los discos metálicos o los papeles marcados por el Gobierno sirven de intermediarios en las transacciones ordinarias; la letra de cambio, el bono, el cheque, el pagaré y otros signos comerciales hacen en este caso papel importantísimo; y hasta en la mera permuta de especie por especie, de ocurrencia frecuentísima, la moneda que en ellas se menciona no existe en realidad, y su nombre sólo sirve como expresión o tipo de valor; de donde resulta que cuando hay actividad comercial, no puede haber escasez permanente de medio circulante; el vacío, si ocurre en un momento dado, se llena automáticamente en virtud de leyes naturales. En Inglaterra, país de finanzas sanas, se estima que el 98 por 100 de las transacciones no tienen otro intermediario que el crédito en sus diferentes formas.

"Es también un error, por desgracia altamente patrocinado entre nosotros, el de creer que el dinero crea los negocios y no los negocios el dinero; un desierto no dejará de serlo porque en él se hallen acumuladas grandes sumas en monedas de oro; pero si en ese desierto se descubre una mina o se funda la industria provechosa, allá acudirá el dinero o medio circulante que antes no existía.

"No acabaría, honorables Diputados, si hubiese de enumerar los males todos que trae consigo el papel moneda, y los errores económicos que determinan su implantación en un país. Sólo agregaré que si en el orden físico aquel sistema es un gran desastre, en el orden moral sus consecuencias son infinitamente más funestas. Cuando se violan las leyes naturales en materias económicas, las más altas inteligencias se ofuscan, y una especie de vértigo se apodera de los pueblos; se califica de dogma la farsa engañadora y se apellida moneda evangélica la que envilece y arruina a la Nación.

"Si continuamos con este régimen, la juventud que se levanta, renuevo de las generaciones que se van, no llegará a tener alma sana en cuerpo sano; no habrá inteligencias

vigorosas aplicadas a las ciencias y a las artes, ni brazos robustos que descuajen nuestras selvas y domeñen nuestra naturaleza áspera y bravía. Tendremos cuerpos raquíticos y cerebros anémicos que sólo conciben el agio, la especulación clandestina y la empleomanía como supremas fuentes de bienestar y de progreso; y en seres de la laya, las palabras honra e integridad nacional llegarán a resonar como mero rumor quijotesco y sin sentido.

"Por eso, señores, el artículo que se discute no es sólo expresión de la voluntad de quienes lo proponen; es el grito de socorro del pueblo colombiano que pide se le libre del flagelo que lo arruina y desmoraliza, y que, si vosotros no impedís que continúe, acabará por aniquilarlo.

"Dos palabras más sobre la modificación del honorable Diputado Rodríguez, que permite las emisiones en tiempo de guerra. Con ser ellas funestas, como lo dejo demostrado, si me pusiesen en el duro trance de aceptarlas en la paz o en la guerra, optaría por lo primero. En la paz hay serenidad, hay cordura y pueden apreciarse las ventajas o inconvenientes de una medida cualquiera; en la guerra las circunstancias son diametralmente opuestas, y los apuros, el pánico y apremios momentáneos dan lugar a medidas inconsultas y desastrosas; no de otra causa proviene la masa abrumadora de nuestro papel moneda. Además, es muy fácil para gobernantes de conciencia laxa el simular un pronunciamiento, y ese sería motivo para emisiones sin cuento.

"En vez de emitir o permitir que se emita en adelante en cualesquiera circunstancia, dictemos una ley de economías severas; corriamos el desbarajuste de nuestra hacienda pública, y apropiemos rentas y ahorros para incinerar papel; con el humo que despida la quema purificaremos la atmósfera política y las cenizas abonarán el suelo; y no nos preocupemos con vacíos y escaseces de medio circulante; el papel quemado volverá en monedas metálicas, en oro, por el juego natural de las leyes económicas"⁽³⁴⁾.

A su vez, el pensamiento expuesto por el Diputado Nicolás Olarte fue el siguiente:

"Todos los órganos de la prensa y todas las manifestaciones de la opinión pública, ha mucho tiempo vienen condenando este régimen, el más aniquilador y destructor de las fuerzas vivas de un país. Pero por más agotada que parezca la materia, en tratándose de encontrar remedio para tamaño mal, creo yo que un deber ineludible nos aconseja no omitir esfuerzo alguno encaminado a tan noble fin. Desde comienzos de este régimen, en el año de 1878, en que se dio la ley sobre fundación del Banco Nacional, empezaron a manifestarse los primeros síntomas de un mal social de funestas y mortales consecuencias para el país.

"Los doctores Felipe Angulo y Francisco de P. Mateus fueron los autores del proyecto sobre Banco Nacional, señalado a ser ley por fuerza de corrientes irresistibles en ese tiempo. Enardecidas por esa época las pasiones políticas, la voz de la razón no fue oída y los clamores de la prensa encallaron ante una sórdida política de reforma, que debía implantarse con el oropel de los gastos y de enormes sueldos. Esa prensa y esa voz de la razón anunciaban desde entonces los estragos a que nos conduciría la nueva política y los funestos efectos del papel moneda; así, a los pocos años claudicó el Banco Nacional, y sus billetes cambiables en moneda metálica a su presentación, degeneró en un signo de falsedad, pues su leyenda decía lo que no se cumplió; el Banco no volvió a cambiar sus billetes; quedaron convertidos en papel moneda, de curso forzoso. Vino el dogma de los dos millones, después el de los seis, luego el de los doce, y después, rotos los moldes, ya no hubo límite ni medida; se presentó la fiebre de las emisiones, las cuales alcanzan hoy a la inmensa suma de mil doscientos millones de pesos.

"Así como acontece en el organismo individual, todo virus que entra en circulación, en el político es de tal modo perturbador de las funciones vitales, que acaba por destruirlo y aniquilarlo. Esta causa de perturbación en la vida económica de la Nación nos ha conducido a la mayor ruina y miseria; ha cegado las fuentes de riqueza, y un lamento de dolor se oye por todos los ámbitos del país: industrias y agricultura, artes y oficios relativamente florecientes enantes, se ven hoy languidecer bajo la tortura asfixiante del virus venenoso de que he hablado. Basta dirigir una mirada sobre nuestros campos, sobre nuestro propio territorio, para convencernos de esta triste verdad; yermos y solitarios esos campos, anuncian el efecto devastador de papel moneda. El infeliz labriego encorvado sobre el surco, no arranca de la madre tierra el premio retribuidor de su esfuerzo y de su trabajo. En pie no ha quedado sino lo que con mucha propiedad nos decía ha pocos días, aludiendo a este medio circulante, el honorable Diputado doctor Pedro Nel Ospina: el infeliz labriego, de un lado, arrastrando una vida miserable, y de otro, el usurero con la ganancia del porcentaje deducida de la miseria pública; a lo cual yo me permitiría agregar: el parasitismo de la empleomanía, adherido a los senos del Presupuesto como último recurso de vida. Pero hay algo todavía más grave: este sistema, después de haber aniquilado el crédito particular, amenaza socavar el crédito del Gobierno, tanto en el interior como en el exterior, y nos hace estremecer en presencia de finanzas averiadas; nos ha conducido a ciertas humillaciones y deshonras; nos ha llevado a un círculo de movimientos inversos, por medio de los cuales el régimen ha corrompido a los hombres y éstos a su turno han contribuido a corromper el régimen.

³⁴ Ramón Arango. Intervención en la sesión del 10. de septiembre de 1910. *Anales de la Asamblea Nacional*, No. 69, Bogotá, octubre 10 de 1910, págs. 549 a 550.

"Si se me objetase que no tenemos antecedentes para dejar consignado este precepto en la Constitución, me permitiría invocar los grandes sentimientos de justicia y equidad de que han dado muestras en otras ocasiones los honorables Diputados, para recordarles en esta ocasión solemne, que este asunto es de gran conveniencia nacional; que entre nosotros se ha hecho de derecho público, porque determina relaciones de derecho y vínculos jurídicos entre el pueblo colombiano y el Gobierno, entre otros, el pago de la gran deuda que éste debe a aquél; además, tenemos ejemplos de otros países que abonan mi tesis: la República Dominicana, los Estados Soberanos de Méjico y Venezuela han consignado en su Carta Fundamental el mismo precepto relativo a la prohibición absoluta de emitir papel moneda.

"No termino sin manifestar que no le daré mi voto a la modificación del honorable Diputado doctor Rodríguez, porque ella viene a desvirtuar la substancia misma del artículo en discusión.

"No hay razón, por poderosa que sea, que pueda justificar nuevas emisiones; ni siquiera la de que pudiera hacerse mérito de que llegase el caso de salvar el honor nacional. Si el honor hubiera de salvarse poniendo en acción las mismas causas que nos lo han hecho perder, yo no sé por qué medio podríamos optar; pero sí sé que un mal no se cura poniendo en acción las mismas causas que lo han producido. Si el caso fuera el de una guerra interior o exterior, yo preguntaría: el aumento de nuestro papel moneda crearía los recursos que se necesitan para sostener una guerra? Claro que nó; los ejércitos se movilizan y mantienen con los productos y riquezas del país. El papel moneda no es vara mágica para crear estos recursos; y más allá de nuestras fronteras vale menos que nada.

"Empero, hay algo más que no pasaré en silencio. Esta reforma valdrá por muchas de las que se han expedido y por muchas que se han dejado de expedir. El país, que ha sido grandemente defraudado en sus esperanzas y en sus grandes anhelos en punto a reformas constitucionales, a más no poder se conformaría con esta sola, en la cual vería una prenda de seguridad para sus más grandes intereses, los que se relacionan con la vida económica. El cambio tendría al menos la fijeza que le dará la promesa de que no habrá más emisiones, y el papel tendrá el valor que le ha dado la ley.

"En este recinto se ha dejado entrever el conato de que puede llegar el caso imperioso de una emisión. Como lo llevo dicho, para mí no hay razón que pueda justificar medida semejante. Desde que pensé en tomar asiento en esta respetable Corporación, formé la determinación firme de no dar mi voto a ningún proyecto de emisión. Hoy mismo afirmé —perdóneseme la imprecación, sólo disculpable por la indignación que a mi ánimo llevaría un acto

semejante— que preferiría ver podrida esta mano, antes que servirme de ella para golpear sobre el pupitre la señal de aprobación de medida alguna que tendiese a nueva emisión de papel moneda" ⁽³⁵⁾.

Aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente el proyecto de Acto Legislativo y con él el artículo sobre la prohibición de emisión, fue remitido al Presidente de la República para su sanción.

El Presidente Carlos E. Restrepo se abstuvo de sancionar el Proyecto de Acto Legislativo y en su lugar, formuló algunas observaciones, entre las cuales se destacan las relacionadas con el artículo 7o. sobre la emisión de papel moneda, así:

"Lo dispuesto en el artículo 7o. no parece que fuere punto de Derecho Público que mereciera quedar en la Carta Fundamental; pero si la honorable Asamblea insiste en ello, convendría reformar la redacción en el sentido de dar cabida a las emisiones representativas que pueden ser factores muy importantes en el futuro desarrollo económico del país. Además debe quitarse del Título III de los derechos y garantías sociales y pasarlo al XIX, que trata de la Hacienda, en donde quedaría bien como artículo final" ⁽³⁶⁾.

La Asamblea Nacional Constituyente, acogiendo el documento preparado por los Constituyentes Gabriel Rosas y José A. Llorente, no atendió las observaciones presidenciales, aunque aceptó que formara parte del Título relacionado con la Hacienda Pública. El informe de estos constituyentes sobre el particular dijo lo siguiente:

"Estima el Poder Ejecutivo que este artículo no está quizá en el lugar correspondiente, porque la materia de que trata parece no ser punto de Derecho Público, y opina que si la honorable Asamblea no obstante esta observación, insiste en que tal disposición subsista, convendría reformar la redacción en el sentido de dar cabida a las emisiones representativas, que pueden ser factores muy importantes en el futuro desarrollo económico del país. Aunque es dudoso que la disposición aludida pueda clasificarse en rigor científico entre las que son o deben ser objeto de Derecho Público, o sea de aquellas que *ad statum reipublicae*

³⁵ Nicolás Olarte. Intervención en la sesión del 1o. de septiembre de 1910. *Anales de la Asamblea Nacional*, No. 69. Bogotá, octubre 10 de 1910, págs. 550-551.

³⁶ Carlos E. Restrepo. Presidente de la República de Colombia. Observaciones al proyecto de reformas constitucionales. *Anales de la Asamblea Nacional*, Nos. 83 y 84, Bogotá, noviembre 9 de 1910, págs. 660 a 662.

spectant, las emisiones de papel moneda han causado males tan hondos al país, que la Asamblea ha juzgado de necesidad absoluta consagrar en las reformas, como medida preventiva, la prohibición de toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso, por opuesto que esto parezca a los principios científicos. Cedan estos el campo a consideraciones de un orden más elevado, fundadas en la imperiosa necesidad de cerrar la puerta para siempre, en el campo de la ley, al cáncer del papel moneda, que ha cegado las fuentes de la riqueza nacional.

"Por lo demás, el artículo, tal como está redactado, satisface el pensamiento de la Asamblea, la cual no ha intentado prohibir otra clase de emisiones, como las destinadas al cambio de billetes deteriorados, o aquellas que en la esfera de la ciencia económica, no pueden llamarse, ni son en verdad, de curso forzoso.

"Empero, no hay inconveniente en trasladar esta prohibición al Título referente a la Hacienda Nacional" (37).

Para tal efecto, la comisión propuso lo siguiente:

"Transpóngase el artículo 7o. como disposición final del Título XIX del Proyecto, señalándolo con el No. que le corresponda" (38).

En el momento de discutir las objeciones formuladas por el Presidente de la República y el informe de la Comisión sobre ellas junto con las modificaciones propuestas, la Asamblea Nacional Constituyente se abstuvo de considerarlas y de nuevo le remitió al Presidente para su sanción el Proyecto inicialmente aprobado.

Las razones por las cuales la Asamblea se abstuvo de considerar las objeciones del Presidente se consignan en la siguiente Proposición que fue aprobada por esa Corporación constituyente:

"La Asamblea resuelve no entrar a examinar las observaciones del Poder Ejecutivo, porque considera que ni la Constitución, ni los Actos reformativos de la misma, ni las leyes lo facultan para hacer observaciones a los proyectos de reformas constitucionales. En consecuencia, decide devolverle el proyecto para los fines legales ulteriores" (39).

Según el profesor y tratadista Hugo Palacios Mejía, para los Constituyentes de 1910, las emisiones de "papel moneda de curso forzoso" estaban asociadas a ciertas prácticas específicas, a saber:

"... la de usar dicho expediente como un recurso de crédito al Gobierno, y como un complemento de otros

ingresos presupuestales con base en el cual se autorizaban gastos nuevos. 'La emisión de papel es un recurso especialísimo, gratuito', decía el Sr. Caro. '(El) Gobierno decretó un curso forzoso... en calidad de arbitrio rentístico', decía Núñez en 1892. Distinguidos historiadores y analistas de este período confirman esta apreciación.

"En segundo término, el papel moneda de curso forzoso aparecía asociado con la prohibición de la libre estipulación. Y viceversa: 'Lo llamado libre estipulación significa la repudiación legal del papel moneda...'. Quizá esta asociación no es inevitable, desde un punto de vista conceptual, pero fue establecida, por ley, entre 1886 y 1903, es decir durante la mayor parte del período durante el cual se generalizó el uso del papel moneda.

"Por último, se decía que el papel moneda era de 'curso forzoso' cuando, además de tener poder liberatorio legal, dejaba de ser convertible en especie metálica" (40).

Según Palacios Mejía, "los Constituyentes de 1910 no abundaron en palabras al prohibir las emisiones de papel moneda de curso forzoso. Quizás juzgaron, inclusive, que cualquier palabra adicional que emplearan restaría fuerza a una prohibición que deseaban absoluta. Pero todo sugiere que en virtud de sus experiencias históricas, al prohibir la emisión de papel moneda de curso forzoso pensaban dar garantía constitucional a la libre estipulación, e impedir que el poder del Estado sobre la moneda se convirtiera en facultad para crear recursos fiscales. Mirado desde esta perspectiva, el artículo 49 puede tener aún muchas consecuencias" (41).

Habiéndosele prohibido al Gobierno ejercer el atributo de la emisión y al Congreso la posibilidad de facultarlo para tal efecto, a partir de 1910 el país se ocupó de discutir la estructura y naturaleza del Banco de emisión para que ejerciera el atributo de emitir la moneda legal colombiana, como una función pública en desarrollo de la soberanía monetaria y no como un asunto de carácter fiscal.

³⁷⁾ Gabriel Rosas. José A. Llorente. Bogotá, octubre 24 de 1910. Informe de la Comisión Accidental. *Anales de la Asamblea Nacional*, Serie Unica Nos. 83 y 84, Bogotá, noviembre 9 de 1910, págs. 662 a 665.

³⁸⁾ Gabriel Rosas. José A. Llorente. Pliego de Modificaciones presentado por la Comisión Accidental. *Anales de la Asamblea Nacional*, Serie Unica, Nos. 83-84, Bogotá, noviembre 9 de 1910, pág. 665.

³⁹⁾ *Anales de la Asamblea Nacional*. Serie Unica, No. 82, Bogotá, noviembre 4 de 1910, págs. 651-652.

⁴⁰⁾ Hugo Palacios Mejía. *La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano*. Biblioteca Anif de Economía. Bogotá, 1974.

⁴¹⁾ Hugo Palacios Mejía, *Op. cit.*

Para tal efecto, entre 1911 y 1922 se presentaron a consideración del Congreso de la República 30 proyectos de ley, 13 de los cuales propugnaron por otorgarles de nuevo a los bancos establecidos o que se establecieran en el país, plena libertad para emitir billetes, y 17 que coincidieron en facultar al Estado para entregar a un banco único la facultad de emitir billetes, la potestad para regular el manejo monetario del país y la capacidad para orientar la actividad del resto del sistema financiero, en forma autónoma y separada del manejo fiscal a cargo del Gobierno.

Los primeros, los que defendieron la libertad para el ejercicio de la emisión y por tanto la pluralidad de bancos emisores, fueron los siguientes proyectos: el de bancos de circulación y regulación monetaria de José María Ruiz Ramírez, Rafael Uribe Uribe, J. Ignacio Díaz Granados y Jorge E. Delgado de 1911; el de bancos nacionales de emisión de Gonzalo Miranda, Carlos J. Guerrero, Mariano Rodríguez, Genaro Payán, Idelfonso Díaz del Castillo, Carlos Ayerve y José María Bucheli de 1911; el de bancos de emisión de Víctor M. Salazar de 1912; el de la organización bancaria de Jerónimo Martínez A. de 1914; el de bancos de emisión de Nemesio Camacho de 1915; el de bancos de emisión de Jorge Holguín de 1915; otro de bancos de emisión de Víctor Salazar de 1915; el de bancos de Enrique Tascón de 1915; el de fomento a la industria bancaria, del Secretario del Tesoro Pedro Blanco Soto de 1916; el de bancos de emisión de Alfonso López Pumarejo y Adolfo Córdoba de 1916; el de instituciones bancarias de emisión de Pedro Silva Otero de 1916; el de establecimientos de crédito presentado por el Ministro del Tesoro de 1918 y el de bancos, del general Alfredo Vásquez Cobo de 1919.

Los segundos, o sea, los que apoyaron la tesis sobre la unidad o centralización del atributo de emisión en un banco único, fueron los siguientes proyectos: el de Lucas Caballero, Enrique González, Carlos M. Rosales, Marcelino Uribe Arango, Francisco Padrón, Miguel M. Calle y Víctor M. Salazar, de 1911; los proyectos sobre la creación del Banco de la República de 1913, uno presentado por el Gobierno y otro por Marcelino Arango; el proyecto elaborado por el General Rafael Uribe Uribe en 1914 y el proyecto presentado por el General Pedro Nel Ospina en 1917, los cuales consideraban que el banco único debería ser de carácter privado y tener necesariamente participación extranjera. El proyecto de P.A. Molina, Esteban Alvarez, Marcelino Uribe Araújo, José M. Ruiz y Jorge E. Delgado, de 1911; los proyectos de Pedro Antonio Molina de 1913 y 1915; el proyecto de Luis Serrano Blanco de 1917; el de Esteban Jaramillo de 1918, el de Nemesio Camacho, Félix Salazar J. y J.M. Phillips, Víctor M. Salazar, Ignacio Moreno E., Enrique Olaya Herrera, Juan Caballero y Roberto Becerra Delgado de 1920 y el proyecto adoptado en la Conferencia de Banqueros reunida en 1921, los cuales consideraban que el Banco único debería ser una entidad nacional constituida exclusivamente con capital particular. El de Luciano

Herrera, presentado en 1918 para crear la Caja Nacional de Emisión y Cambio como una entidad nacional de carácter estatal y sin participación privada y, los proyectos de Félix Salazar de 1921, el de Eugenio J. Gómez del mismo año y el presentado por el Gobierno a través del Ministro del Tesoro Eugenio Andrade en 1922, que consideraban que el banco único debería ser una entidad nacional con participación tanto de los particulares como del Estado.

Al discutirse todos ellos, el Congreso tuvo siempre presente la limitación impuesta por el Acto Legislativo No. 3 de 1910 para emitir papel moneda de curso forzoso.

Precisamente quienes defendieron la tesis de la pluralidad de bancos de emisión, consideraron que como dentro del régimen del papel moneda inconvertible emitido por el Gobierno, de forzoso recibo en todas las transacciones y mientras existió la prohibición de estipular otra moneda en los contratos que no fuera la del banco nacional, o la emitida por el Gobierno, no fue posible la emisión de billetes de banco, al limitarse constitucionalmente la emisión de papel moneda de curso forzoso y restablecerse la unidad monetaria en oro, el Gobierno no podría emitir, pero el Estado debía otorgarle a las instituciones bancarias la facultad de emitir billetes.

A su vez, quienes defendieron la tesis de la unidad de la emisión en un banco único, consideraron que después de que el Estado determinó que el atributo de la emisión de billetes era parte del ejercicio de la soberanía y específicamente de la soberanía monetaria, no la podían ejercer libremente los particulares y entrándose de las autoridades, se consideró conveniente separar su ejercicio del Gobierno para que no se mezclara o confundiera con el manejo fiscal de los recursos del Estado, para lo cual, el primer paso consistió en prohibirle al Gobierno el ejercicio de la facultad de emitir papel moneda de curso forzoso, según la reforma constitucional adoptada mediante el Acto Legislativo de 1910, y el segundo paso, debía ser la creación de un organismo autónomo, de naturaleza especial, ajeno a cualquier influencia del Gobierno, que se encargara de la emisión de la moneda legal colombiana y de regular la circulación monetaria.

Solo con una entidad separada del Gobierno, se podría separar en forma definitiva, el manejo monetario del país del manejo fiscal y el atributo de la emisión no sería nunca más un arbitrio fiscal, cuya administración correspondiera al Gobierno, por conducto de la Tesorería.

Por ello, los que defendieron la tesis de la centralización de la emisión en un banco único consideraron que la emisión era un atributo del Estado, del cual los particulares nunca fueron titulares, sino meros concesionarios, pero que aquel, para efectos de garantizar un adecuado manejo económico del país, debería separarlo de los asuntos fiscales y entregarlo a un banco para que por delegación suya atendiera la

función pública de emitir la moneda legal, junto con la potestad de regular el manejo monetario del país y la capacidad para orientar la actividad del resto del sistema financiero, en forma autónoma y separada del manejo fiscal a cargo del Gobierno.

Finalmente, los proyectos que defendieron tanto la pluralidad como la unidad de emisión coincidieron en afirmar que a partir de 1910, el derecho de emitir billetes no podría asimilarse al uso de las demás formas de crédito ni confundirlo con ellas con el fin de hacerlo caer bajo las mismas orientaciones y reglas con las que se regulaba el crédito en general, tal y como sucedía antes de ese año.

Aquí es preciso recordar cómo, tanto el Gobierno como el Congreso aceptaron hasta 1910 que la emisión de billetes por el Estado tenía su fundamento constitucional en el artículo de la Carta Política que se refería a la regulación del crédito público.

A partir de 1910, se aceptó entonces en forma definitiva que el "derecho de emisión no puede asimilarse al del uso de las demás formas del crédito, ni confundirse con ellas para el efecto de hacerlas caer bajo las mismas reglas y de considerarlas dentro del radio de las conveniencias que determina la legislación reguladora del crédito en general. Luego tal derecho de emisión de una moneda, aunque de papel, desempeña funciones de signo de cambio y de unidad de medida de los valores, lo que la hace participar, en cierto modo, de la naturaleza de la moneda metálica emitida por el Estado y puede considerarse como un corolario de la regalía del soberano en materia de moneda" ⁽⁴²⁾, prevista en el ordinal 15 del art. 76 de la Constitución Política.

Igualmente, el Congreso aceptó que hasta 1910, el Gobierno tenía la facultad de emitir papel de curso forzoso, en reemplazo de la moneda metálica, pero que de dicha facultad se le privó por el artículo 7o. del Acto Legislativo No. 3 de 1910, de suerte que a partir de ese año, el Gobierno ya no podría ceder ninguna función que ya no tenía ⁽⁴³⁾.

En respaldo de esta tesis, se puede leer también el informe rendido el 31 de octubre de 1913 por la Comisión del Congreso que estudió el contrato celebrado entre el Gobierno Nacional y la Casa Lois Dreyfus et. Cie. en 1913, para la fundación del Banco de la República, la cual consideró que el Estado, entendido en este caso como el Gobierno, ya no podría intervenir cumpliendo funciones de emisión porque expresamente la Constitución se lo había prohibido desde 1910.

"Todos sabemos que la ley fatal de las emisiones ilimitadas se cumplió en nuestro país lo mismo que en las otras naciones del mundo que han ocurrido al recurso fácil de tomar dinero de sus habitantes, bajo la promesa jamás cumplida de reembolsar algún día,

a la par, las cantidades así tomadas en préstamos forzosos.

"Este estado de cosas lo cortó definitivamente la disposición constitucional que prohibió en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso; quiere decir que el Estado se prohibió a sí mismo el ejercicio de la facultad de que venía disfrutando legalmente por muchos años (art. 7o. Acto Legislativo No. 3 de 1910).

"Empero, esta disposición constitucional que prohibió las nuevas emisiones de billetes de curso forzoso, nada dijo sobre los billetes de banco; de modo que el Gobierno quedó en libertad de reglamentar la circulación fiduciaria en el país en la forma que lo creyese más conveniente conforme a las leyes, y a falta de éstas, conforme a la voluntad del Congreso, manifestada posteriormente en la forma de aprobación de sus actos ⁽⁴⁴⁾.

Con base en todo lo anterior, la fórmula que se abrió paso y que fue la adoptada finalmente al expedirse la Ley 22 de 1922, orgánica del Banco de la República, consistió en crear el Banco de Emisión, no como una dependencia del Tesoro y como instrumento adicional del manejo fiscal, sino como una persona jurídica, autónoma, de naturaleza única, "independiente de los poderes públicos a efecto de que su funcionamiento no esté sujeto a la volubilidad de los gobiernos y de los Congresos y se rijan las relaciones entre el Estado y la Compañía por un régimen contractual estable y definido", con el "propósito de dar independencia al instituto y ponerlo fuera al alcance de las leyes que en momentos de crisis fiscales quieran destinar a fondos comunes la base única actual de nuestra redención económica" ⁽⁴⁵⁾.

A su vez, con base en esos mismos principios, el Ministro del Tesoro del Gobierno del Presidente Jorge Holguín, al sustentar el proyecto presentado al Congreso para autorizar la creación del Banco de la República, dijo lo siguiente:

⁽⁴²⁾ P.A. Molina. *Anales del Senado*, No. 98. Bogotá, diciembre 18 de 1911, pág. 778.

⁽⁴³⁾ Rafael Uribe Uribe. *Anales del Senado*, No. 98. Bogotá, diciembre 18 de 1911, págs. 779-780.

⁽⁴⁴⁾ Daniel Carbonell, José A. Llorente. Informe rendido el 31 de octubre de 1913. *Anales del Senado*, No. 135, Bogotá, enero 10 de 1914. pág. 1078.

⁽⁴⁵⁾ Eugenio J. Gómez. Exposición de Motivos al proyecto de ley "por el cual se autoriza la contratación de un empréstito y la fundación de un banco de emisión". *Anales del Senado*, No. 26-27, Bogotá, 31 de agosto de 1921, pág. 103. Intervención en la sesión del 11 de enero de 1922 en el Senado de la República. *Anales del Senado*, No. 138. Bogotá, 13 de febrero de 1922. pág. 566.

"El excelentísimo Señor encargado del Poder Ejecutivo ha desechado la idea de la fundación del Banco del Estado, pues nadie es peor administrador que el Estado... El Banco de Estado es el primer jalón en el camino del papel moneda de curso forzoso, es el primer tropezón en una serie de desastres y de ruina. Nadie defiende hoy el Banco del Estado. El señor encargado del Poder Ejecutivo, que presentó un proyecto de banco de estado, ha vuelto sobre sus ideas y en la conferencia que ha tenido con los miembros de la Comisión de Hacienda, ha declarado que sólo pide un banco que sirva de apoyo al Gobierno en las horas de crisis, que propenda por el abaratamiento del interés y dé impulso a la industria bancaria. Este banco vendría a dar vida y a auxiliar a los otros bancos, pues ese es su objeto. Este banco de bancos tendría la mejor cartera del país, y el banco de Estado tendría la peor de las carteras.

"Este banco necesita ser independiente y autónomo y el principal capital que lo hará poderoso será el capital confianza ⁽⁴⁶⁾.

El Congreso de la República fue de la misma opinión y por ello consideró que el Banco de la República no sería una dependencia del Gobierno aunque el Estado tuviera parte en su capital social. Así lo sostuvo al aceptar los siguientes planteamientos formulados por el entonces representante Laureano Gómez.

"Los intereses del Gobierno son fiscales, transitorios y momentáneos, y si predominaran en el Banco, producirían allí la anarquía... Si el legislador está interesado en constituir una entidad de carácter permanente que le preste verdaderos servicios al país, procure que la influencia oficial sobre el Banco sea mínima, casi nula y dará a esa entidad el elemento esencial de la confianza.

"Hay que tener en cuenta que está en juego no sólo el Banco que se va a fundar, sino el porvenir mismo de esta institución en Colombia. Si este Banco, por voluntad de las disposiciones que aquí dictamos fracasa, pasarán muchísimos años antes de que sea posible volver a pensar en fundar una institución de crédito de esta naturaleza, que tanta falta hace al país, que perderá así, por imprevisión nuestra, un recurso admirable" ⁽⁴⁷⁾.

En 1923, al discutirse el proyecto de ley que luego se convirtió en la Ley 25 de ese año, orgánica del Banco de la República, el Gobierno mismo sostuvo que la Misión de Consejeros Financieros presidida por el profesor Edwin Walter Kemmerer, encontró que el temor más general y acentuado, respecto al éxito del Banco de la República, consistía en que éste pudiera quedar "bajo la indebida influencia del Gobierno y ser llevado al fracaso por obra

de la política, temor que, parece justificado ampliamente por la historia bancaria de Colombia y de nuestros países latinoamericanos" ⁽⁴⁸⁾.

Por ello, "para conjurar ese peligro", sostuvo el Ministro Gabriel Posada, el proyecto elaborado por la Misión de Consejeros, limita la representación del Gobierno en la Junta.

Estas fueron, pues, las consideraciones que influyeron en la redacción de las Leyes 30 y 117 de 1922 y 25 de 1923, orgánicas del Banco de la República, con las cuales se concretó en forma definitiva para el país el deslinde del manejo monetario, del manejo fiscal.

En conclusión, el artículo 49 de la Constitución Política es el verdadero soporte que inspiró la creación de un Banco de Emisión con el objeto de ejercer el atributo que hasta 1910 ejerció el Gobierno como función fiscal, pero que por virtud del Acto Legislativo No. 3 de 1910, le fue prohibido según se observa al estudiar sus antecedentes y, ante todo, la interpretación que de sus alcances hizo el Congreso de la República al estudiar 30 proyectos de ley entre 1911 y 1923 que culminaron con la expedición de las leyes orgánicas del Banco de la República y su fundación.

Estas consideraciones deben tenerse en cuenta por la Asamblea Constitucional de 1991 al momento de reformar el artículo 49 de la Constitución Política vigente.

Finalmente, es preciso advertir que con fundamento en todo lo anterior y, en particular del artículo 49 de la Constitución Política, el ordinal e) del artículo 21 de la Ley 25 de 1923, determinó que al constituirse el Banco de la República, el Gobierno, en el contrato que celebrara con aquel, consignaría la obligación a su cargo de no emitir ninguna cantidad adicional de papel moneda, ni permitir que otra entidad pública o privada lo hiciera, como tampoco documentos que pudieran circular como moneda o hacer las veces de ellas, durante la existencia del Banco, asunto que el Gobierno consignó en el contrato celebrado en 1923.

Demandada dicha norma y con ella, la obligación a cargo del Gobierno, la Corte Suprema de Justicia la declaró ajustada a la Constitución, pues, en su sentir, "lejos de ser

⁽⁴⁶⁾ Ministro de Hacienda. Intervención en la sesión del 3 de marzo de 1922 en la Cámara de Representantes. *Anales de la Cámara de Representantes*, No. 203. Bogotá, abril 17 de 1922, pág. 810.

⁽⁴⁷⁾ Laureano Gómez. Intervención en la sesión del 8 de marzo de 1922 en la Cámara de Representantes, al discutirse el proyecto de ley sobre el Banco de la República. *Anales de la Cámara de Representantes*, No. 204 del 18 de abril de 1922, pág. 816.

⁽⁴⁸⁾ Gabriel Posada. Exposición de Motivos al proyecto de ley orgánica del Banco de la República. *Anales del Senado*. Series extraordinarias Nos. 1, 2, 3 y 4. Bogotá, lunes 4 de junio de 1923, pág. 2.

contraria a la Constitución Nacional, se ajusta a lo que dispone el artículo 70. del Acto Legislativo No. 3 de 1910, según el cual, está prohibida toda emisión de papel moneda de curso forzoso. Además, siendo uno de los objetos de la fundación del Banco de la República, el cambio del papel moneda, es claro que la emisión de éste en alguna forma, iría contra este objeto" (49).

La Corte también declaró ajustada a la Constitución, la facultad del Banco de emitir tanto la moneda principal como la fraccionaria de plata, níquel, cobre y otros metales, por cuanto si lo hiciera el Gobierno sin su consentimiento, "traería el resultado de depreciar la moneda del país, hacer salir o desalojar el oro acuñado y obligar al Banco a suspender los pagos en esta especie contra el compromiso que contrajo".

Con esta sentencia, que hizo tránsito a cosa juzgada y cuya doctrina fue ratificada por la misma Corte en sentencia del 11 de abril de 1932, que también produjo los mismos efectos, se ratificó que de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política el Gobierno no puede ejercer el atributo de la emisión ni permitir que otra entidad pública o privada lo efectúe, ni emitir papeles que hagan las veces de moneda, puesto que esta es función exclusiva del Banco de Emisión, que por lo mismo no puede ser una dependencia suya.

Este es entonces el sentido y alcance del artículo 49 de la Carta Política según el pensamiento del legislador, del Constituyente y de la Corte a cuyo cargo está la guarda de la Constitución.

¿Debe reformarse el artículo 49?

Con el transcurso del tiempo y en la medida en que se fue consolidando la confianza en el Banco de Emisión, poco a poco se le fueron atribuyendo funciones de banca central con el objeto de que no solo tuviera a su cargo cumplir las de emitir la moneda legal del país, sino también las de regular y ejecutar la política monetaria, cambiaria y crediticia.

Para tal efecto, los Decretos Legislativos 1407 y 4133 de 1948, 311 de 1949, 384 y 1249 de 1950, 143, 637 y 756 de 1951, le asignaron al Banco de la República las funciones que lo caracterizaron y convirtieron en un verdadero banco central y así funcionó hasta 1963, año en el cual se creó la Junta Monetaria.

Por cuanto se estimó que tales funciones no podían estar radicadas en un organismo de carácter privado, se consideró necesario dividir el sistema de banca central en dos ramas o categorías: una primera de regulación o programática, a cargo de la Junta Monetaria y, una segunda, de ejecución, a cargo del Banco de la República. Por lo tanto, las funciones de regulación que hasta 1963 tenía el Banco de

la República y que ejercía a través de su Junta Directiva, se le trasladaron a la Junta Monetaria, la cual fue creada como órgano del Estado a través del cual éste cumpliría la función soberana de regular la política monetaria, cambiaria y crediticia del país, mediante normas de carácter general (50).

El aspecto legal más importante es que la Junta se creó para hacer parte del sistema de banca central, como una entidad pública rectora o reguladora de la misma, para la adopción de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país, por cuanto el Banco de la República para esa época era una entidad privada y que, por lo tanto, no debería cumplir tan delicadas funciones públicas.

Por lo mismo, como parte que sería del sistema de banca central, en su condición de organismo regulador de la moneda, los cambios internacionales y el crédito, funciones que desde 1910 se le prohibieron al Gobierno, se consideró que la Junta Monetaria no formaba parte de la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Poder Público como organismo propio del sector central o dependiente de un Ministerio o de un Departamento Administrativo y que tampoco es un ente propio del sector descentralizado, vinculado o adscrito a uno del sector central, pues no reúne los atributos exigidos por la ley para que se le considere como establecimiento público, ni mucho menos empresa comercial o industrial del Estado o sociedad de economía mixta, sino que se trata de un ente *sui generis* dentro de la estructura del Estado, de naturaleza especial, sin patrimonio propio, que cumple funciones públicas de regulación general, asignadas por la ley, en desarrollo de la soberanía monetaria del Estado.

Nacionalizado el Banco de la República en 1973 y estatizadas sus principales funciones, éste pasó a ser un órgano del Estado, autónomo y de naturaleza única, para el ejercicio de la soberanía monetaria, con lo cual desapareció el motivo determinante que se tuvo en cuenta para dividir el sistema de banca central en dos ramas o categorías. Al reformarse el artículo 49 de la Constitución deben tenerse en cuenta estos aspectos y sustituirse esta disposición por un conjunto de normas que a nivel constitucional consagren la existencia de la banca central, y con ella, la Junta de la misma, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

Dichas normas deben no sólo ratificar los principios atrás expuestos y que fueron expedidos como consecuencia del análisis de una realidad y situación eminentemente colom-

(49) Corte Suprema de Justicia. Sala Plena, Sentencia del 7 de julio de 1930. M.P. Dr. Enrique A. Becerra. *Gaceta Judicial*, Tomo XXXVI No. 1834. Bogotá, abril 24 de 1931, págs. 257-266.

(50) Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 14 de diciembre de 1973. M.P. Dr. Eustorgio Sarria. *Gaceta Judicial*, 2390-91, págs. 281-282. Consejo de Estado. Sentencia del 26 de mayo de 1986 C.P. Dr. Miguel Lleras Pizarro.

biana, sino recoger los avances de las ciencias jurídico-económicas que han conducido, dentro del proceso constitucional de los últimos años, a consagrar en la Carta Política el régimen monetario a cargo de la banca central, como un organismo autónomo, funcional y orgánicamente, dentro de la estructura del Estado, para el ejercicio de la soberanía, en materia monetaria.

El cambio de concepción del Congreso

En los últimos años, para subsanar los crónicos déficit de tesorería, se decretó como arbitrio fiscal permanente, el producido de las utilidades derivadas del manejo de las reservas internacionales del Banco de la República. Este error se corrigió en 1983, con la expedición del Decreto Legislativo 73 que le dio un nuevo enfoque a la Cuenta Especial de Cambios como instrumento de regulación cambiaria y monetaria, pero a él de nuevo se llegó por virtud de lo dispuesto en la Ley 38 de 1989, que contiene el estatuto normativo del Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, desde 1982 se viene reiterando la autorización para el Gobierno de consolidar y reestructurar permanentemente la deuda con el Banco de la República, de tal manera que el plazo para su amortización poco a poco se ha venido extendiendo. Ejemplo de ello son la Ley 34 de 1984, la Ley 55 de 1985 y ahora la Ley 51 de 1990.

Igualmente, el Congreso de la República ha aprobado leyes que, a iniciativa del Gobierno, vienen ordenando la cesión de los activos del Banco de la República derivados de operaciones normales de crédito, con el objeto de que, con dichos recursos, el Gobierno haga aportes al capital de entidades que se crean dentro de la estructura de la Rama Ejecutiva, lo que ha obligado al Banco de la República a tener que emitir para que después de cederle los activos al Gobierno contra un préstamo a muy largo plazo, cumpla con las obligaciones de corto plazo derivadas de la colocación de títulos emitidos con el objeto de realizar las operaciones de crédito. A este expediente se acudió para constituir la Financiera Energética Nacional (FEN) en 1982, la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) en 1989 y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) en 1990 y para capitalizar con aportes del Gobierno, a los Fondos Ganaderos, también en 1989.

Finalmente, haber creado el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras sin un patrimonio que le permitiera desde su creación realizar con sus propios recursos las operaciones de salvamento de algunas instituciones financieras, condujo a que el Congreso ordenara su acceso a los recursos de emisión, los cuales fueron de una cifra significativa, dada la extrema situación patrimonial de algunas instituciones que requerían del apoyo efectivo por parte del Fondo, amén del capital garantía que hubo de desembolsar el Gobierno con recursos de emisión del Banco.

Los créditos otorgados a favor del Fondo, fueron asumidos por el Gobierno según lo ordenó la Ley 74 de 1989, el cual se obligó, como en los demás casos, a pagarlos en un plazo largo.

Esa misma Ley 74 de 1989, decretó un aporte de \$ 6.000 millones de pesos entre 1989 y 1992, por parte del Banco de la República al patrimonio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Al demandarse la inconstitucionalidad de la norma, la Corte Suprema de Justicia la declaró inexecutable mediante sentencia proferida el 30 de noviembre de 1990.

Otra serie de iniciativas que se han presentado con el objeto de decretar la participación en los recursos de emisión para financiar distintas actividades, han estado a punto de hacerse realidad, pero la sensatez del Congreso en estos casos ha impedido que finalmente éstas prosperen.

Estos hechos imponen, con mayor razón, la necesidad de que la política monetaria se dirija de acuerdo con criterios técnicos, aislada de ocasionales intereses coyunturales para que ella colabore con acierto al desarrollo nacional y particularmente al mantenimiento de la capacidad adquisitiva del ingreso de los colombianos, para lo cual se hace necesaria su regulación en la Constitución Política.

Proyectos presentados durante 1988 y 1989 para reformar el Artículo 49 de la Constitución

Durante las sesiones ordinarias del Congreso de la República de los años 1988 y 1989, el Gobierno presentó a su consideración un Proyecto de Reforma Constitucional, pero en él no se previó modificar el artículo 49.

Fue con la Ponencia para Primer Debate en el Senado de la República (Primera vuelta), suscrita por el Senador Hernando Durán Dussán, y especialmente en el pliego de modificaciones, en donde se tocó de nuevo el tema. Para modificar el artículo 49, se propuso el siguiente texto:

El artículo 49 de la Constitución Política, quedará así:

"Con el fin de garantizar la estabilidad de la moneda el Gobierno Nacional adoptará anualmente un presupuesto monetario compatible con el presupuesto general de la nación y un presupuesto de divisas de cambio exterior, ambos con sujeción al plan económico y social, de los cuales informará al Congreso"⁽⁵¹⁾.

Con fundamentos de la reforma propuesta, el Senador Durán Dussán expuso lo siguiente:

⁽⁵¹⁾ Durán Dussán Hernando. Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 11 (Senado). *Anales del Congreso*. Bogotá, jueves 20 de octubre de 1988, pág. 15.

"Presupuesto monetario y de divisas

"El desborde monetario ocasionado por la guerra civil, las dificultades económicas de toda índole que llevaron a emitir papel moneda sin limitación alguna, la inflación galopante, el crecimiento desmedido de los medios de pago en un país pastoril, llevaron al Constituyente de 1910 a prohibir de manera absoluta toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso.

"Se han hecho toda clase de esfuerzos para justificar la permanente violación de esta prohibición de la Carta. Se habla de que una cosa es 'papel moneda', y otra 'moneda de papel' como para significar que esta última no estaría prohibida y se hacen distinciones sobre el curso forzoso, la libertad de estipulación y el poder del Estado para crear recursos fiscales a través de la emisión.

"Cualquiera que sea la interpretación, la realidad es que hoy, y hace ya largo tiempo, el Banco de Emisión, es decir, el Banco Central, el Banco de la República, emite una muy considerable cantidad de moneda para atender los requerimientos gubernamentales. Y este dinero, así emitido, circula forzosa e inevitablemente a través del gasto público. El Banco Emisor es un prestamista del Gobierno con dinero que él mismo emite.

"Parece indispensable que el Gobierno y el Congreso estén informados del monto y la destinación de las operaciones monetarias cada año. Tal vez éste sea el presupuesto monetario adoptado por el Gobierno, un adecuado elemento para defender la moneda sana y contener desbordamientos. También es útil poder prever a dónde van a ir y con qué finalidad y en qué cuantía los fondos fruto de la emisión. Se ha hablado de cuantiosas emisiones con destino por ejemplo a la Banca privada cuando no se dispone de fondos suficientes para planes de rehabilitación o de reforma agraria. ¿Quién decide sobre esas inversiones? ¿Cuánto valen anualmente en comparación con el presupuesto general de gastos?

"El marco de análisis lo constituye la soberanía monetaria radicada en cabeza del Estado, la cual comparte para esto la función de guardar la estabilidad de la moneda, tanto en la creación de la misma como en la regulación de su circulación. La dirección de la economía a cargo del Estado y particularmente el manejo de uno de sus elementos que le son propios, contiene el establecimiento de los mecanismos necesarios que permitan garantizar su adecuado comportamiento en la economía, así como frente a los fines del desarrollo económico y social.

"La adopción de un presupuesto monetario conforme al cual deba operar el manejo de la moneda y del crédito, conforme a la programación financiera de la Nación y de sus entidades descentralizadas, se consagra en el artículo propuesto. Dicho presupuesto ha de sujetarse y ser compatible con el general de la Nación, entre otras razones, por la precisión del artículo 208 propuesto, conforme al cual en el presupuesto de rentas es posible proponer la creación de nuevos recursos para equilibrar el monto de los gastos que contemple el proyecto de ley de apropiaciones: la posibilidad de creación de recursos monetarios amerita su regulación.

"Lo propio puede decirse de un presupuesto de divisas de cambio exterior. Que importante que de pronto la improvidencia de un inadecuado manejo de las reservas se pueda evitar con anticipación suficiente, para que no se opere como a veces ha ocurrido un descenso acelerado y vertical de las reservas con grave peligro para el conjunto de la economía nacional. Un presupuesto cambiario, acorde con el plan económico y social, compatible con el presupuesto nacional y con el presupuesto monetario, puede ser un instrumento de estabilidad muy valioso" ⁽⁵²⁾.

El texto definitivo aprobado por la Comisión Primera del Senado en Primer Debate, fue el siguiente:

"El artículo 49 de la Constitución Política, quedará así:

"Con el fin de garantizar la estabilidad de la moneda, el Gobierno Nacional adoptará anualmente un presupuesto monetario y un presupuesto de divisas de cambio exterior, ambos con sujeción al plan económico y social, de los cuales informará al Congreso.

"El Banco de Emisión no podrá establecer cupos de crédito en favor de particulares o entidades privadas, salvo que se trate de apoyos transitorios de liquidez a las instituciones financieras, ni otorgar créditos como arbitrio fiscal.

"El Banco de Emisión sólo podrá conceder créditos al Gobierno Nacional para atender deficiencias transitorias de tesorería y mantener la regularidad de los pagos. Estas operaciones serán canceladas dentro de la vigencia presupuestal.

⁵²⁾ Hernando Durán Dussán. *Op. cit.* pág. 43.

"La conversión en moneda nacional de los intereses percibidos por el Banco de Emisión por la inversión de las reservas internacionales, constituye un ingreso ordinario de la Nación, en los términos que señale la autoridad monetaria, de conformidad con lo que disponga la ley" ⁽⁵³⁾.

En la Ponencia para Segundo Debate en el Senado de la República (Primera Vuelta), el doctor Hernando Durán Dussán, propuso a la Plenaria del Senado el texto aprobado por la Comisión Primera y en la Ponencia para Segundo Debate lo justificó en los siguientes términos:

"Se establece la obligación de un presupuesto monetario y uno cambiario, acordes con el plan económico, adoptados por el Gobierno. Se prohíben las emisiones salvo como recursos de Tesorería y se señalan los intereses producidos por las reservas del Banco de Emisión como recurso rentístico ordinario" ⁽⁵⁴⁾.

La Ponencia rendida para Primero y Segundo debates en la Cámara de Representantes (Primera Vuelta), por el doctor Mario Uribe Escobar, no se refirió para nada a los temas monetarios. Los textos aprobados en Primero y Segundo debates en la Cámara de Representantes durante la Primera Vuelta fueron los mismos que aprobó el Senado de la República en Primer Debate.

En el Pliego de Modificaciones que acompañó la Ponencia para Primer Debate en el Senado de la República (Segunda Vuelta), para modificar el artículo 49 se propuso el siguiente texto:

"Con el fin de garantizar la estabilidad de la moneda, el Gobierno Nacional adoptará anualmente un presupuesto monetario y un presupuesto de divisas de cambio exterior, ambos con sujeción al plan económico y social, de los cuales informará al Congreso.

"El Banco de Emisión no podrá establecer cupos de crédito en favor de particulares o entidades privadas, salvo que se trate de apoyos transitorios de liquidez a las instituciones financieras; ni otorgar créditos como arbitrio fiscal.

"La conversión en moneda nacional de los intereses percibidos por el Banco de Emisión, por la inversión de las reservas internacionales, constituye un ingreso ordinario de la nación, en los términos que señale la autoridad monetaria, de conformidad con lo que disponga la ley" ⁽⁵⁵⁾.

Sobre el particular, el Ponente en la Segunda Vuelta que lo fue el doctor Federico Estrada Vélez, dijo lo siguiente:

"... es preciso advertir que tanto el inciso primero como el segundo están ya institucionalizados en el Decreto 444 de 1967 y en otras disposiciones. Sin embargo, si se quieren constitucionalizar es preciso estudiar a fondo la conveniencia de proceder en esta forma. El ponente se limita a suprimir el inciso 3o., en cuanto considera que el Banco de Emisión tiene entre sus funciones fundamentales financiar al Gobierno, y considera que puede traer dificultades, crear normas que eventualmente puedan impedir la acción del Estado frente a situaciones imprevistas" ⁵⁶.

Con fundamento en lo anterior, la Comisión Primera y la Plenaria del Senado de la República, en Primero y Segundo Debates de la Segunda Vuelta, aprobaron el siguiente texto:

"El artículo 49 de la Constitución Política, quedará así:

"El legislador dictará las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para defender la estabilidad de la moneda".

El texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en Primer Debate durante la Segunda Vuelta, fue el mismo aprobado por el Senado de la República.

Para justificar la existencia del nuevo artículo 49, el Ponente, doctor Mario Uribe Escobar, sostuvo lo siguiente:

"Estabilidad de la moneda.— Para el nuevo artículo 49 de la Carta, cuya modificación no fue propuesta en el proyecto original, y a la que se llegó luego de examinar diversas opciones de origen parlamentario y gubernamental, se adoptó un texto aparentemente escueto pero pletórico de contenidos y de posibilidades normativas. Efectivamente, en desarrollo de leyes marco, que expedirá el Congreso a iniciativa del Gobierno, éste dictará las medidas necesarias para garantizar la estabilidad de la moneda y los mecanismos adecuados para el manejo crediticio y de cambios, encaminados a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana.

⁽⁵³⁾ *Anales del Congreso*. Martes 22 de noviembre de 1988, págs 3 y 4.

⁽⁵⁴⁾ Durán Dussán Hernando. Ponencia para Segundo Debate del proyecto del Acto Legislativo No. 11 de 1988. *Anales del Congreso*. Bogotá, martes 22 de noviembre de 1988, pág. 2.

⁽⁵⁵⁾ Estrada Vélez Federico. Ponencia para Primer Debate al proyecto de Acto Legislativo No. 11 Senado, 240 Cámara de 1988 (Segunda Vuelta). *Anales del Congreso*. Bogotá, lunes 28 de agosto de 1989, pág. 8.

⁽⁵⁶⁾ Estrada Vélez Federico. *Op. cit.*, pág. 6.

"Pro subjeta materia, la estabilidad de la moneda, objetivo de hondo contenido económico y social, identificado por la doctrina internacional como derecho social de la segunda y tercera generación, encuadra perfectamente en el Título III, de los Derechos Civiles y las Garantías Sociales, de nuestra Carta con sus principios rectores y su hermenéutica propia".

El Segundo Debate en la Cámara de Representantes durante la Segunda Vuelta no se tramitó y por lo tanto el Proyecto en su totalidad no fue aprobado por el Congreso de la República.

De nuevo, el tema está en el orden del día por cuanto para modificar el régimen monetario se han presentado varias iniciativas, de las cuales, por su seriedad y su profundidad, debe destacarse la Propuesta presentada por el Banco de la República, la cual fue recogida casi en su integridad en el Proyecto presentado a la Asamblea Nacional Constituyente por el Gobierno Nacional y en los proyectos de un gran número de delegatarios de los distintos movimientos y partidos políticos presentados en esa Corporación.

La Asamblea Nacional Constituyente tiene la palabra.

Bogotá, D.E., febrero de 1991.