

# Cinco variaciones en torno a la moneda

## Apuntes históricos

Desde los más remotos siglos la institución o fenómeno *moneda* ha acompañado la existencia de los Estados. Por eso la teoría política se ha ocupado siempre de ella. El espléndido estudio de Karl Wittfogel sobre el *Despotismo Oriental* ilustra que en los imperios o “sociedades hidráulicas” de la antigüedad —China, India, Egipto, Persia, México, Perú— la *economía monetaria* representaba uno de los más decisivos instrumentos de poder. El sostenimiento de los inmensos ejércitos y las cuantiosas expensas indispensables para las empresas bélicas tenían como recurso de sustentación la disponibilidad de moneda. “La emergencia de una economía monetaria —comenta el autor— favorece el reclutamiento de mercenarios, que pueden constituir el único ejército permanente (de cuadros) o que pueden servir junto con una élite nobiliaria” (*Il dispotismo orientale*, Milán, SegarCo Edizioni, 1980, pág. 168). Y que tales ejércitos no eran de magnitud exigua lo ejemplifica Wittfogel: “El gobierno Sung, (que) en el siglo XI movilizó un millón de soldados en una población de casi veinte millones de familias...” (pág. 130). Hacia finales de la era precristiana *Kautilja* llamado el “Maquiavelo hindú” —autor del famoso tratado *Artashastra*— había escrito: “Tout ce qu'on peut entreprendre dépend d'abord des finances. C'est pourquoi le roi veillera avant tout aux finances” (Editions Marcel Rivière et. Cie., 1971, pág. 123).

La institución monetaria no podía escapar a la consideración del inmortal filósofo

estagirita. En su *Ética a Nicómaco* afirma que “por efecto de una convención enteramente voluntaria, la moneda ha devenido, de alguna manera, instrumento y signo de lo necesario para la existencia. Es para recordar esta convención que, en la lengua griega, se da a la moneda un nombre derivado de la palabra misma que significa ley y depende de nosotros cambiarla, o volverla inútil si así lo deseamos” (Cit. por Dominique Carreau en *Souveraineté et Coopération monétaire Internationale*, París, Editions Cujas, 1970, pág. 36).

Hacia finales del siglo XV R. Agrícola había afirmado que el dinero representa los nervios de la guerra (*nervi bellorum pecuniae*) (Cit. por Giuseppe Fumagalli, *L'ape latina*, Milán, Hoepli, 1981, pág. 178).

Francisco I, Rey de Francia en “ordenanza” de 18 de febrero 1517 proclamó que el oro y la plata son “le nerf et force de la chose publique” (Cit. por Antonio Marongió, *Dottrine e Istituzioni politiche medievali e moderne*, Milán, Giuffrè Editore, 1979, pág. 86).

Al condensar el Estado Moderno en la forma de las monarquías absolutistas, el teórico de la Soberanía —*Jean Bodin*— derivó de este dogma politológico el poder real para acuñar moneda, así como para crear impuestos. Implícita la noción de moneda en el concepto amplio de *finanzas* o hacienda pública, citaba Bodine a “un orador antiguo” para quien *les finances sont le nerf de la République*. (Cit. por Paul Marie Gaudemet, *L'apport de la Science Financière á la Science politique*, en *Revue*

française de Science politique, Vol. XV, No. 4, 1965, pág. 634).

Estas dispersas alusiones, al azar transcritas, tan sólo tienen por objeto recordar que la *moneda* ha sido tradicionalmente considerada y utilizada como imprescindible elemento de gobernación del *sistema Estado*.

## Moneda y derecho constitucional

No es extraño, por lo tanto, que cuando en un momento de la historia moderna (1787) se crea el primer Estado constitucional en el norte del continente americano, el artículo I, sección 8, párrafo 5 de la Constitución, facultara al Congreso de los Estados Unidos de América para “acuñar moneda, regular el valor de ésta y el de la moneda extranjera”. Aconteció así la instauración de la moneda, por vez primera, como categoría propia del derecho constitucional, modelo que reprodujeron posteriormente otros Estados constitucionales y, de modo especial, los contemporáneos.

La primera Constitución de la República de Colombia (1821) en el artículo 55 que enunciaba las “atribuciones exclusivamente propias del Congreso”, preceptuó: “...5a. Establecer un Banco nacional; 6a. Determinar y uniformar el valor, peso, tipo y nombre de la moneda...”.

El artículo 36 de la de 1830 reiteró en los numerales 5o. y 6o. lo establecido en los dos antes transcritos, con el solo cambio de la voz “nombre” por “denominación”.

La Constitución del Estado de la Nueva Granada (1832) reprodujo en su artículo 74, numeral 5o., el texto del numeral 6o. de la anterior. Norma similar contuvo la de 1843 (art. 67, numeral 12).

Las de 1853, 1858 y 1863 nada prescribieron específicamente.

La de 1886 reanudó la tradición de las cuatro primeras, en estas dos provisiones:

Art. 76 (atribuciones del Congreso), numeral 15: “Fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda...”.

Art. 120 (atribuciones del Presidente de la República), numeral 17: “Organizar el Banco Nacional y ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes”.

La reforma de 1910 (Acto Legislativo 3) incluyó la *cláusula de perpetuidad* contenida en el actual artículo 49 de la Constitución, cuyo origen y ulterior proceso de *desconstitucionalización* son conocidos por los especialistas en derecho monetario colombiano. Dicho sea al pasar que dicha cláusula tenía antecedente literal en el artículo 17 de la Ley 70 de 1894 que dispuso: “Fuera de los casos previstos por el artículo 121 de la Constitución, queda absolutamente prohibida toda emisión de papel moneda...”.

Refiere un autor que al serle notificada a un reo la sentencia que le imponía pena perpetua de privación de la libertad, preguntó: *Combien dure la perpétuité en ce moment?* (Robert Charvin, *Justice et Politique*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968, pág. 500). La misma pregunta es procedente respecto de ciertas cláusulas de perpetuidad que no escasean en las constituciones políticas, como lo ha puesto en evidencia el jusconstitucionalista germano contemporáneo Perter Häberle. El enfático y desvencijado artículo 49 con su “absolutista” prohibición es bien ilustrativa muestra de la utopía implícita en preceptos jurídicos de tal estirpe, sobre todo cuando pretenden domar con camisa de fuerza fenómenos de proteica naturaleza e intrincada dinámica como las del monetario.

La prescripción del numeral 15 del artículo 76 se ha conservado en el texto del ordenamiento jurídico fundamental. El Acto legislativo 1 de 1968 introdujo la innovación del actual numeral 14 del artículo 120, relativa al *Banco de emisión* y al ahorro privado.

## Subsistema monetario y constitucionalismo actual

Moneda y Derecho son conceptos estrechamente vinculados. En 1925 Hans Gerber afirmaba: "Por ello consideramos que los juristas no sólo están autorizados para reflexionar acerca del dinero, sino que vamos más lejos aún: opinamos que la esencia del dinero es de naturaleza jurídica y más precisamente de naturaleza jurídico-estatal", es decir, de Derecho constitucional en primer término (*Geld und Staat*, Jena, Verlag von Gustav Fischer, 1925, pág. 2). Lo reitera más adelante: "...el 'concepto de dinero' es un concepto del Derecho del Estado, incluso en el sentido de 'Derecho constitucional' " (pág. 73).

En el constitucionalismo contemporáneo —entendido así el que ha venido en evolución con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial— los regímenes fundamentales de muchos Estados han acogido normas diversas, de variadas extensión y alcance, relativas al subsistema monetario. Cualquiera sea la fisonomía o filosofía política informadora de un Estado, su valoración y organización del correspondiente modelo del subsistema económico tienen que corresponder y ajustarse a un código de principios básicos predeterminantes de los fines del aparato estatal. Entre ellos, de sobresaliente importancia es el atinente a la función de la moneda en el proceso social y político. El espíritu del moderno *Estado social y democrático de Derecho* impone que el ente estatal realice una eficaz política reguladora de la función monetaria para procurarles a los asociados las mejo-

res condiciones posibles de convivencia satisfactoria y bienestar común. Quiere ello decir que si este subsistema no está convenientemente estructurado en términos normativos, *con las necesarias garantías de cumplimiento*, para que no se deteriore el poder adquisitivo de la moneda, el Estado desatiende el fin de protección y seguridad económicas debidas a la sociedad y a cada uno de sus miembros. Por ello, el *principio de la moneda sana (estable)* debe ser consolidado en un precepto imperativo explícitamente anclado en el texto de la Constitución.

La *estabilidad de la moneda* es derecho de la comunidad y deber del Estado tutelarlos. El grande artífice del "milagro alemán" en esta segunda postguerra, Ludwig Erhard, lo postuló con vigoroso énfasis cuando proponía "*incluir la estabilidad monetaria en la serie de derechos fundamentales del hombre*, cuya salvaguardia por parte del Estado todo ciudadano tiene derecho a exigir" (*Bienestar para todos*, Barcelona, Ediciones Omega, 1957, pág. 29. Los subrayados son suyos).

## El paradigma alemán

Conocido por los expertos, es el actual régimen jurídico-monetario de la República Federal de Alemania, cuyo núcleo orgánico es el Banco Federal Alemán (Deutsche Bundesbank, que en adelante mencionaré con las iniciales DBB). La vigente *Ley fundamental* —o Constitución de 1949— por primera vez en la historia de esa nación elevó a categoría de institución constitucional al Banco Federal (art. 88). Los historiadores económicos y jusconstitucionalistas contemporáneos destacan la novedad y significación trascendental de la decisión del cuerpo constituyente de Bonn. Las gravísimas consecuencias de desastrosas políticas inflacionarias del pasado fueron lección aprovechada por los arquitectos de la reconstrucción del Estado después de 1945. Se propusieron ellos replantear y asegurar un estatuto jurídico eficaz para la defensa de la estabilidad de la moneda. (Interesante infor-

mación al respecto en *Geld und Währungsrecht* de Hermann Fogen. Verlag C.H. Beck, München, 1969, pág. 45).

El acaso más prolijo y penetrante escritor actual de Derecho Constitucional, Klaus Stern, en el segundo tomo de su tratado *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* —Derecho del Estado de la República Federal de Alemania— (Verlag C.H. Beck, München, 1980) ocupa 45 densas páginas (463-508) en la descripción y análisis del *status* y funciones del DBB. De todo ello parece posible deducir —para el efecto de estas notas— que las dos coordenadas básicas que enmarcan la institución del DBB son: a) la competencia general que le es atribuida como *guardián de la estabilidad monetaria*, b) la independencia que le es garantizada *con relación al ejecutivo* para el cumplimiento de su función. La jerarquía institucional del DBB es la de un órgano de elevado rango *gubernamental*, no meramente *administrativo*.

El artículo 12 de la ley que organiza el DBB establece: “El Banco Federal Alemán está obligado, sin menoscabo de su función, a apoyar la política económica general del Gobierno federal. En el ejercicio de las atribuciones que mediante esta ley le son conferidas, es independientemente de órdenes del Gobierno federal” (Traducción mía).

La inserción y ajuste de este órgano especial en el ordenamiento superior del Estado Federal democrático y social de Derecho que el primer inciso del artículo 20 de la ley fundamental instituye; el desarrollo legislativo que al DDB le ha dado forma e infundido dinámica; y *el comprensivo comportamiento en las relaciones recíprocas Parlamento-Gobierno-Banco federal*, han producido el admirable resultado de un sistema monetario de excepcional eficacia para asegurar la mayor estabilidad posible del marco alemán, “tarea fundamental del más alto significado político-estatal” (Stern, pág. 503).

La clave de la efectiva independencia de la institución frente al Ejecutivo consiste en el método pluralista de selección de los miembros directores: “Existe un *pluralismo de instancias nominadoras*, que propicia la participación de instancias parlamentarias y ejecutivas, unitarias y federativas en la composición personal del Banco federal. En esto se ve un poco (Stück) de división personal de poderes y al mismo tiempo una garantía de independencia para el Banco...” (Stern, pág. 490).

## Sugerencias de reforma constitucional

Tanto el proyecto gubernamental presentado por el Gobierno a la Asamblea Constituyente, como opiniones de autorizados expertos que se han manifestado por medio de la prensa, son coincidentes en destacar la estatura institucional que debe serle reconocida al *Banco de Emisión* para que sea eficaz su función guardadora de la estabilidad del peso colombiano. Es una apremiante necesidad jurídica, económica y política que debe ser satisfecha, encumbándolo a la categoría de *sujeto de Derecho constitucional en un nuevo Título de la Constitución Política* que así destaque el relieve de su misión.

Ocurreseme sugerir que en la Constitución se establezca:

1o. Que la moneda sana (o estable) es un derecho social que el Estado debe proteger y garantizar;

2o. Que Congreso y Gobierno deberán colaborar armónicamente para que la política económica del Estado sea formulada y desarrollada en conformidad con el principio fundamental de la estabilidad monetaria;

3o. Que al Banco de emisión (o de la República) se le encomienda la defensa de la estabilidad de la moneda;

4o. Que la Junta Directiva del Banco de emisión será de nominación pluralista, con período fijo de sus miembros, no sujeta a órdenes del Gobierno o influencias de personas o entidades del sector privado;

5o. Que la Corte Constitucional tenga la atribución de decidir definitivamente, en corto plazo, sobre leyes, decretos u otros actos administrativos cuando ante ella sean cuestionados como lesivos del derecho a la estabilidad de la moneda.