

EMISIONES CLANDESTINAS

ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA *

INTRODUCCION

Se suscitó por estos días en el Senado de la República un debate a raíz de lo que un connotado dirigente nacional dio en llamar Emisiones Clandestinas del Banco de la República.

Expresión sugestiva que pretendió evocar en la opinión ilustrada, y por disonancia en la que no lo es tanto, el debate acontecido a fines del siglo XIX sobre el manejo que las autoridades de la época le dieron al Banco Nacional.

Evocación que se pone de presente en la siguiente frase: *“Causó sensación la denuncia sobre emisiones clandestinas en el Banco de la República que se hizo en el Congreso la semana pasada. Algunos pensaron que se trataba de una exageración publicitaria de este senador para promover el debate. Otros menos inocentes comparaban la situación con las épocas de la Guerra de los Mil Días cuando con base en emisiones sostenían el conflicto partidista y Martínez Silva echó a rodar su célebre calificativo de emisiones clandestinas”* (Vélez, 2000)¹

El objeto y sentido de este trabajo es mostrar que constituye un despropósito el sugerir que existe similitud entre la operación aprobada por la Junta Directiva del Banco de la República el 3 de marzo del año 2000 y las operaciones que dieron lugar al debate acontecido en la Cámara de Representantes entre agosto y noviembre de 1894.

* Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Las opiniones, observaciones y comentarios contenidos en este escrito no comprometen a esta Institución. El autor agradece los comentarios de los doctores Luis Bernardo Flórez, Gerardo Hernández y Jorge Orlando Melo. Agosto del 2000

¹ Aparte de suponer ingenuidad en quienes descalificamos el debate así planteado, esta frase contiene otra equivocación. La polémica sobre las emisiones clandestinas abarca un período que va de 1885 a noviembre de 1894, fecha ésta última que antecede en 5 años al inicio de la Guerra de los Mil Días.

Sin proponérselo, además, este escrito señala que Ursula Iguarán tuvo razón cuando proclamó que en Macondo el tiempo da vueltas en redondo, y que por lo tanto uno puede sentarse en la puerta de su casa a ver pasar, entre otros acontecimientos, la repetición de ciertos debates o propuestas políticas. Solo que, en ocasiones como ésta, lo que alguna vez sucedió como tragedia regresa para acontecer como comedia.

I – EL DEBATE DE AGOSTO DE 1894

La Comisión designada por la Cámara de Representantes el día 3 de agosto de 1894 *“para que inquire los hechos criminosos relativos a emisiones ilegales de billetes del Banco Nacional”*², rindió su informe el 14 de noviembre del mismo año.

Terminaba esa exposición presentando un proyecto de resolución acusatoria, ante el Senado de la República, contra los ex ministros del Tesoro Carlos Martínez Silva, Vicente Restrepo, Marcelino Arango, Carlos Calderón y contra el Ministro en ejercicio Miguel Abadía Méndez. Los cargos iban desde exceso de emisión, violación de los estatutos del Banco, incumplimiento del deber, hasta el de emisiones ilegales. Todo ello al tiempo que la Comisión no encontraba responsables a algunos ex ministros del Tesoro, como los señores Lázaro F. Lince y Julio E. Pérez, que se declaraba incompetente para conocer de la conducta de los empleados del Banco Nacional, y que se veía imposibilitada para acusar al ex ministro del Tesoro Jorge Holguín porque los ilícitos cometidos por él habían prescrito.

Según el profesor Guillermo Torres García el debate se había planteado desde 1893, cuando el periódico El Porvenir de Cartagena denunció la existencia de \$26.000.000 de billetes puestos en circulación por el Banco Nacional, *“cuando según las autorizaciones legales pertinentes la masa de billetes debía ser bastante inferior”* (Torres García, 1980, página 207).

² Esta cita corresponde al Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes presentado a la Plenaria de la Corporación el 14 de noviembre de 1894, según se transcribe en las obras completas del Dr. Carlos Martínez Silva “Las Emisiones Clandestinas del Banco Nacional y Otros Escritos”. Volumen IX. Imprenta Nacional 1938. De aquí en adelante citado como **Informe**.

En efecto, el decreto 229 de 1886 expedido por el Poder Ejecutivo estipuló que la emisión de billetes del Banco Nacional no podía superar los \$4.000.000. Límite que fue incrementado por la Ley 20 del mismo año a \$5.000.000 y posteriormente por la Ley 124 de 1887 a \$12.000.000. Monto este último que dio lugar al llamado dogma de los doce millones.³

Según se indica en el Cuadro No. 1 la comisión de la Cámara de Representantes examinó 11 episodios de presuntas irregularidades, así:

CUADRO No. 1

1. Primera Emisión Irregular en 1886	\$ 1.800.000.00
2. Leyes 20 y 71 de 1886	\$ 455.395.60
3. Prendas en 1885	\$ 462.400.00
4. Emisiones para la negociación de la deuda antigua en 1889	\$ 2.206.319.00
5. Emisión ilegal en 1889 y 1890	\$ 344.000.00
6. Emisión ilegal en 1889	\$ 68.000.00
7. Emisiones para la compra del Ferrocarril de la Sabana	\$ - 0 -
8. Emisión para el cambio de la moneda de 0.500 en 1891	\$ 4.234.298.00
9. Libranzas del Ferrocarril de Zipaquirá	- 0 -
10. Emisión en 1893	\$ 207.714.30
11. Emisión en 1894	\$ 100.000.00

FUENTE: Construido con base en el Informe de la Comisión.

³ Lo del dogma resulta curioso porque en su informe al Congreso de 1892, sobre regulación del sistema monetario, Miguel Antonio Caro señalaba: *“No se fijó esa suma caprichosa o arbitrariamente, como pudo haberse fijado la de 6, ó 24, ó 30 millones por ejemplo, sino calculando una proporción justa entre ella, y el movimiento económico del país representado por el monto de las rentas públicas. La proporción natural es de equivalencia de la masa de papel moneda con el importe total de las contribuciones públicas. La base que aquí se adoptó fue bien moderada como inferior al precitado límite. Mas si aquella cifra fue suficiente mientras subsistieron las condiciones que la determinaron, no debe serlo si varían considerablemente los elementos que sirven para calcular la cantidad de moneda necesaria para los cambios interiores; de donde se infiere rectamente que la promesa que se hizo en 1887, consignada en una ley, reformable por su naturaleza, de no pasar de aquel límite, debe estimarse constante mientras perduren iguales causas, pero no de carácter absoluto o como consagración perpetua para todos los tiempos y circunstancias”* (citado por Torres García, 1980, páginas 186, 187).

De manera sucinta, en el orden antes establecido, se relatan a continuación las irregularidades que encontró la Comisión y las razones que tuvo para solicitar las acusaciones ante el Senado, antes mencionadas.

1. Primera emisión irregular en 1886

En lo referente a lo que la Comisión denominó la primera emisión irregular en 1886, el 9 abril de ese año el Secretario del Tesoro Jorge Holguín puso *“en conocimiento de la Junta Directiva y del señor gerente del mismo Banco Nacional, que el gobierno tenía pedidos a Nueva York y a París un millón ochocientos mil pesos (\$ 1.800.000) en monedas de níquel y en billetes de a 10 y de a 20 centavos”* (**Informe**, páginas 63-64).

En dicha sesión *“hubo, según resulta del acta de ese día, una viva discusión en la cual el gerente y los vocales de la junta protestaron contra el hecho de no haberse verificado aquellos pedidos por conducto del Banco, y de no haberse enviado a éste directamente las cajas que contenían los billetes, para ponerlos en circulación.”* (**Informe**, páginas 64 – 65).

Para poner en más evidencia las irregularidades es preciso señalar que el señor Simón de Herrera, gerente del Banco Nacional, hizo que en esa misma sesión se leyeran y estudiaran los artículos 37 a 43 del Reglamento del Banco de lo cual concluyó que era necesario que los billetes llegaran a éste antes que a cualquier otra parte, pues de lo contrario se reputarían como falsos. *“Discutiéndose insistentemente en este punto, y tratándose de que para que los billetes valieran era necesario traerlos al Banco y sellarlos en él, manifestó el señor Agustín Nieto, miembro de la junta, que ya debían estar circulando algunos, pues en su establecimiento habían presentado un billetico de aquellos, de a veinte centavos. Manifestó la junta deseos de verlo, y el señor Nieto fue por él y lo trajo. Examinado por ésta, resultó ser en realidad de los pedidos al señor Rafael García, de París”.* (**Informe**, páginas 65 y 66).

Por si algo faltare la Comisión informó a la Cámara de Representantes: *“conviene hacer notar que aquellos billetes contenían las firmas litografiadas de los señores Felipe F. Paúl,*

Juan de Brigard y Simón de Herrera, y que estos señores no autorizaron aquel acto ni lo supieron sino después de que vinieron al Banco algunos de esos billetes” (Informe, página 67).

Sobre estos hechos la Comisión concluyó que con el pedido a París y la emisión y puesta en circulación de parte de los billetes, sin conocimiento del Banco Nacional, se violó el artículo 11 de la ley 39 de 1880 (constitutiva del Banco), al igual que el decreto 946 de 1880.

Respecto a los responsables la Comisión terminó por exonerar al presidente Núñez, quien al parecer fue el responsable de estas decisiones, por causa de muerte, y a los señores Julio E. Pérez, Lázaro F. Lince y Jorge Holguín, quienes para la época desempeñaron el cargo de Secretarios del Tesoro, por no haber tenido conocimientos del pedido de los billetes a París y a Nueva York.

2. Leyes 20 y 71 de 1886

Como se ha dicho el decreto 229, del 12 de abril de 1886, limitó el monto máximo de la emisión de billetes a \$4.000.000. Monto que fue incrementado por la ley 20 del 23 de septiembre de 1886, en virtud de la cual se facultó al Banco Nacional para emitir un millón de pesos adicionales con el fin de dárselos en préstamo al gobierno y con la condición de que esa suma se otorgaría en montos máximos de \$200.000 mensuales. De igual manera, la ley 71 del 30 de noviembre de 1886 autorizó un nuevo préstamo por \$850.000 los cuales el gobierno debería amortizar, y el Banco retirar de circulación, en seis meses mediante cinco mensualidades de \$141.000 y una de \$145.000.

Al cotejar lo dispuesto en estas disposiciones con los libros del Banco, la Comisión encontró los siguientes excesos de emisión.

CUADRO No. 2

(Cifras en Pesos)

FECHA	MONTO AUTORIZADO	MONTO EMITIDO	EMISION EN EXCESO
1886 JUNIO 30	4.000.000	4.294.436.10	294.436.10
AGOSTO 24	4.000.000	4.295.614.60	295.614.60
SEPTIEMBRE 22	4.000.000	4.843.605.00	843.605.00
OCTUBRE*	4.400.000	4.900.594.70	900.594.70
NOVIEMBRE 24	4.600.000	5.488.969.60	888.969.60
DICIEMBRE 24**	5.650.000	6.105.395.60	455.395.60

* Sin fecha precisa en el Informe de la Comisión.

** Corresponde a los \$4.800.000 de la Ley 20 de 1886, más los \$850.000 de la Ley 71 de ese mismo año.

FUENTE: Construido a partir del Informe de la Comisión.

De estas cifras la Comisión concluyó que “ *fueron violados el Decreto No. 329 de 12 de abril y las leyes 20 de 23 de septiembre y 7 del año de 1886*” (**Informe**, página 75)⁴.

Sobre la responsabilidad se anotó “ *la comisión de la honorable cámara es de concepto que no puede acusarse ante el senado al señor Jorge Holguín, ex secretario del tesoro, por las emisiones ilegales del año de 1886, en que tuvo intervención, por razón de su destino.*” (**Informe**, página 77). Lo cual se aclara al haberse señalado atrás que “ *la discusión de este punto es innecesaria, porque la pena aplicable sería en todo caso de las que el artículo 28 del código mencionado calificaba de no corporales, y por consiguiente era prescriptible por el transcurso de cuatro años conforme al artículo 71 del mismo*”. (**Informe**, página 76)⁵.

3. Prendas en 1885

Para sus gastos comunes en el año de 1885 el gobierno se endeudó con los Bancos de Bogotá, Colombia y de Crédito Hipotecario y con algunos particulares. Empréstitos que

⁴ Como queda claro debió existir una mala transcripción por cuanto de todo esto se deduce que la Comisión se refiere a la Ley 71 de 1886 y no a la Ley 7 de ese año.

⁵La Comisión se refiere al Código Penal Nacional de 1873.

fueron garantizados con billetes prestados al gobierno por el Banco Nacional, que en cuantía de \$462.400 los depositó en los mencionados Bancos.

“Siendo prendas esos depósitos, no podían disponer de ellos ni el gobierno ni los bancos prestamistas. Ellos debían volver al Banco apenas pagara el gobierno las cantidades adeudadas; pero por resolución y orden del señor Jorge Holguín, ministro del tesoro, comunicada ésta al tesorero general señor Rafael Pinto V., se dispuso de esas prendas pagando con parte de ellas a los respectivos acreedores y empleando los sobrantes en los gastos comunes del gobierno. No habiendo vuelto los mencionados billetes al Banco Nacional, es evidente que entraron a la circulación sin que ésta fuese autorizada por la respectiva junta a quien correspondía esta atribución.” (Informe, página 77).

En cuanto a las responsabilidades se concluyó que *“a la ejecución de este delito son aplicables las mismas consideraciones penales respecto a las emisiones ilegales en 1886... y las conclusiones son idénticas: la prescripción ha cubierto al responsable.... no se puede acusar al señor Jorge Holguín, ex ministro del Tesoro, por aquellas faltas.”(Informe, página 78).*

4. Emisiones para la negociación de la deuda antigua en 1889

Al terminar la guerra civil de 1884 había, según puede leerse en el discurso que pronunció en la Cámara de Representantes el 12 de noviembre de 1894 el ex ministro del Tesoro doctor Carlos Martínez Silva, 23 clases distintas de títulos de deudas emitidos por los gobiernos, cuyo servicio se suspendió con ocasión de la mencionada guerra.

Cesación de pagos que, como es natural, puso en dificultades a los acreedores del gobierno fuesen ellos bancos o particulares. Para hacer frente a esas circunstancias el Consejo Nacional Legislativo expidió la Ley 87 de 1886, mediante la cual se dividió la deuda pública flotante entre **antigua** y **nueva**. Para pagar, por el sistema de remates, la deuda así dividida la ley creó un fondo de amortización al cual se le asignaron \$1.900.000 anuales, de los cuales \$1.000.000 para pagar la deuda **antigua** y \$900.000 para pagar la deuda **nueva**. Fondo que se

redujo en virtud de la Ley 95 de 1888, la cual dispuso que a partir del 1° de enero de 1889 el fondo de amortización sería solamente de \$1.000.000, distribuido así: \$400.000 para la **antigua** y \$600.000 para la **nueva**.

Con la Ley 95 de 1888 los más afectados fueron los poseedores de los títulos de la deuda **antigua**, quienes crearon un comité que al decir de Carlos Martínez Silva tenía *“el objeto perfectamente lícito de comprar en el mercado la mayor suma posible de documentos de crédito público para dar la ley en los remates, colocar en ellos sus documentos al más alto tipo posible y dominar el negocio de papeles”* (Martínez Silva, página 8).

Comité en representación del cual el señor Arturo Malo O’leary, como gerente del Banco de Bogotá, le propuso al gobierno la venta de toda la deuda denominada **antigua**. La ingeniería financiera ideada para la operación fue la siguiente. El Banco Nacional recibía los documentos de crédito público y entregaba en cambio, en calidad de prenda, billetes. Mensualmente el Banco concurriría a los remates y la suma que recibiera de la Tesorería la incineraría inmediatamente, con lo cual se podía autorizar la circulación de los billetes dados en prenda. Se suponía así que en ningún momento se excedería la cantidad de billetes en circulación autorizada por la ley.

Para este propósito, según acta secreta de 11 de marzo de 1889 de la Junta de Emisión del Banco Nacional, el ministro Martínez Silva propuso que se emitieran \$2.000.000 para comprar deuda pública hasta por \$3.400.000.

La justificación de la operación tuvo entonces un criterio de conveniencia fiscal ya que se buscaba reducir el monto de la deuda **antigua** y sustituirla por la circulación de los billetes emitidos por el Banco Nacional que no pagaban intereses.

Concebida con la sana intención de ahorrarle al Tesoro Público el pago de unos intereses, la compra de la deuda **antigua** con billetes del Banco Nacional terminó siendo una operación ilegal según se desprende del Informe de la Comisión, la cual anotó que el 28 de febrero de 1889 sólo existía un margen de emisión de \$261.648.30 y como acaba de relatarse el 11 de

marzo de ese año la junta de emisión del Banco autorizó poner en circulación \$2.000.000, monto que se incrementó en \$206.319 el 18 de agosto de ese mismo año.

A lo cual se añadió por parte de la Comisión que el Ministro del Tesoro no hacía parte ni legal ni reglamentariamente de la Junta de Emisión, y que por lo tanto, al intervenir en ella, cometió abuso de autoridad. Y todo sin tomar en consideración que la emisión se hizo prescindiendo de la Junta Directiva del Banco.

Sobre las responsabilidades la Comisión concluyó que se cometió en tres distintas ocasiones el delito de exceso de emisión, del cual aparece como responsable el ex ministro del Tesoro señor Carlos Martínez Silva, contra quien se propuso intentar acusación ante el Senado.

5. Emisiones ilegales en 1889 y 1890

En septiembre 7 de 1889 la Junta de Emisión del Banco ordenó entregarle al Banco de Bogotá, a cambio de documentos de deuda \$68.000. De igual manera en los meses de enero y febrero de 1890 se hicieron emisiones por \$344.000, amparándose la Junta de Emisión del Banco Nacional en el acta del 11 de marzo de 1889.

Por la emisión de estas sumas la Comisión no acusó a nadie, pues no era de su competencia formular cargos contra los miembros de la Junta de Emisión y a dicha Junta no asistió ministro alguno.

6. Emisiones para la compra de acciones del Ferrocarril de la Sabana en 1890

El día 16 de septiembre de 1889 la Junta Directiva del Banco Nacional consideró un memorial en el que al Banco se le ofrecían en venta algunas acciones del Ferrocarril de la Sabana. El 23 del mismo mes y año la Junta conoció el informe de una comisión designada para el efecto, en el cual se señalaba que según el artículo 69 de la Ley 39 de 1880 éste solamente podía ejecutar operaciones ordinarias de descuento, préstamo, emisión, giro y depósito y que le estaba prohibido invertir sus fondos en acciones de compañías en que no

fuera reembolsable el capital a los seis meses. Concepto que habiendo sido acogido por la Junta descartó la compra de acciones del Ferrocarril de la Sabana. No obstante lo cual, el 16 de diciembre se expidió el decreto 946 mediante el cual se facultó al Banco Nacional para comprar esas acciones.

Con base en esta disposición pudo autorizarse la compra de las acciones. La ingeniería financiera consistió en que el Banco de Bogotá le prestó al Banco Nacional \$500.000 y éste le entregó a aquel, presuntamente en garantía, las acciones del Ferrocarril de la Sabana. Todo ello a pesar de que el Banco Nacional tenía depositado en el de Bogotá \$639.000 y en vez de pedir esa suma para pagar las acciones, contrató con esta última institución un empréstito por el cual pagó una comisión de \$30.000 e intereses de \$876.90.

Posteriormente el depósito fue utilizado para pagar parte de las acciones, lo que llevó a la Comisión a concluir que *“no cabe, por consiguiente, acusación por emisiones ilegales hechas especialmente para el negocio de compra de acciones del ferrocarril de la sabana; pero la comisión es de concepto que la honorable cámara debe acusar ante el senado al ex ministro del tesoro, señor Vicente Restrepo, por haber suscrito el decreto número 946, de 16 de diciembre de 1889, y por haber contribuido a su ejecución, violando de este modo la ley y los estatutos del Banco Nacional.”* (Informe, página 101).

7. Emisiones para el cambio de la moneda de 0,500 en 1891

Por medio del decreto 200 de 1891 se estableció que el Banco Nacional procedería a recoger la moneda de plata de 0,500 en circulación cambiándola por billetes a su presentación. Esta emisión, que ascendió a \$4.243.298, excedía el monto máximo establecido por la ley. Todo ello sin tener en consideración que el metal recogido con la emisión de los billetes se utilizó para acuñar monedas de ley 0,835.

Según el profesor Torres García *“estas nuevas monedas de plata no tenían los sellos y símbolos especificados en el Código Fiscal, porque se habían sustituido por el busto de Cristóbal Colón, con pretexto de que se aproximaba el cuarto centenario del descubrimiento*

de América. Con todo esto se violaban claras disposiciones legales y constitucionales porque, por una parte, el aumento de emisión de billetes del Banco Nacional no podía hacerse en aquella época por medio de decretos ejecutivos sino por leyes, y por otra, porque las especificaciones de la moneda correspondía fijarlas al legislador, según mandato constitucional, y no al banco de emisión.” (Torres García, página 212)⁶.

Como resultado de este episodio la Comisión solicitó la acusación del señor Marcelino Arango, ex ministro del Tesoro, por haber suscrito el decreto No. 200 del 1º. de abril de 1891 y por las emisiones ilegales necesarias para su ejecución.

8. Libranzas del Ferrocarril de Zipaquirá

El 22 de julio de 1892 se firmó por el Ministro de Fomento un contrato por medio del cual se estipuló que el gobierno emitiría por conducto del Banco Nacional libranzas del 7% pagaderas con los derechos de importación, con destino a un auxilio para el Ferrocarril de Zipaquirá. Libranzas que si bien alcanzaron a ser litografiadas con las firmas del secretario y el gerente del Banco Nacional, no llegaron a salir de sus cajas.

Sobre este particular la Comisión no encontró, pues, excesos de emisión y por lo tanto no solicitó que se acusase ante el Senado a ningún ministro del despacho por este episodio.

9. Emisión en 1893

El 28 de febrero de 1893 la Junta Directiva del Banco Nacional aprobó una proposición mediante la cual se ordenó la emisión de \$207.714.30 para reemplazar billetes de igual valor incinerados entre el 12 de julio y el 27 de agosto de 1892.

No obstante que dicho reemplazo no contenía elementos de ilegalidad, al comprobarse que el 28 de febrero de 1893 existía un exceso de emisión sobre el monto máximo legal permitido

⁶ Para entender a cabalidad el punto del profesor Torres García debe señalarse que el artículo 18 de la Ley 87 de 1886 estipuló que “ninguna emisión de billetes del Banco Nacional podrá ser hecha sin autorización de la ley”.

de \$2.764.317.40 y que el 31 de marzo el exceso era de \$2.972.031.70, la comisión concluyó que la aprobación de la proposición por medio de la cual se aprobó el reemplazo de los billetes incinerados se hizo violando las normas legales.

Al respecto la conclusión de la Comisión fue que *“previo un estudio detenido del punto, haya por lo menos muy dudoso que pueda considerarse responsables de la emisión de que se trata a los ministros Calderón y Abadía Méndez, y conceptúa que no debe acusarse a ninguno de ellos ante el Senado por este cargo”*. (**Informe**, páginas 112-113.)

10. Emisión en 1894

En su artículo 10°. la ley 93 de 1892, sobre regulación del sistema monetario, estableció que el Banco Nacional podría emitir billetes en cambio de los depósitos en barras o monedas de ahorro o plata de ley no inferior a 0,835, que hiciesen el gobierno a los particulares. Tales billetes se sacarían de la circulación al retiro de los depósitos.

A pesar de la claridad de esta disposición en 1894 el Banco Nacional realizó una emisión de \$100.000 a cambio de letras por un valor de 500.000 francos, en el presunto entendido de que se estaba cumpliendo con las disposiciones del artículo 10°. de la ley 93 de 1892, según la declaración del ministro Abadía Méndez a la Comisión.

Se desestimaron las pretensiones del Ministro con el argumento de que las letras no eran monedas de oro y se pidió que *“la honorable Cámara de Representantes acuse ante el Senado al doctor Miguel Abadía Méndez, actual ministro del tesoro, por violación del último inciso del artículo 10 de la Ley 93 de 1892, sobre regulación monetaria.”* (**Informe**, página 117).

Aun cuando un análisis más sistemático podría demostrar que algunas de las acusaciones no son tan sólidas como parece desprenderse del Informe de la Comisión y aun cuando

indudablemente algunas tienen un trasfondo político⁷, de este muy breve recuento se concluye inequívocamente que varios de los episodios investigados por la Comisión de la Cámara de Representantes fueron verdaderas emisiones clandestinas, en cuanto por esta palabra se entiende lo que se hace ocultándose de las autoridades, o se hace secretamente por temor a la ley o para eludirla⁸.

Así se pueda alegar que, como en el caso de la reducción de la deuda **antigua**, se hicieran inspiradas en el sano propósito de producir un ahorro fiscal para el gobierno. En ese sentido y por paradójico que parezca quienes andan proponiendo por estos días que el Banco de la República emita para reducir la deuda interna son los verdaderos herederos de las ideas del Ministro Martínez Silva. O, para ser más exactos y justos, descubrieron 112 años después la emisión como mecanismo para reducir la deuda pública, así no hubiese sido ésta la idea primigenia.

⁷ Alfredo Vázquez Carrizosa anota ““El Correo Nacional” de Martínez Silva en 1894 arremetía los ataques contra el Gobierno y éste replica desde las columnas de “El Telegrama” de Jerónimo Argáez. Ataques y contraataques se desviaron al terreno personal. El periódico de Argáez amenazaba con levantar el velo de las operaciones del Banco Nacional, en 1889, cuando Martínez Silva desempeñaba el cargo de Ministro del Tesoro y esto fue considerado por Martínez Silva como inspirado por el alto gobierno. El encono de la polémica subió de punto, hasta llegar a un fuego cerrado de acusaciones de “El Correo Nacional” por las llamadas “Emisiones clandestinas”, o sea, los 26 millones de pesos en billetes, emitidos por encima de las disposiciones legales. El debate ocurría entre altos personajes del partido conservador, cuya división debía tener graves consecuencias para la paz pública. En el fondo se trataba de la lucha por el poder y la proximidad de la sucesión presidencial”. (Vázquez Carrizosa, 1979, página 212). A su vez Carlos Martínez Silva pregunta: ¿Por qué, sabiéndose como se sabía en el Gobierno, que en el Banco se habían ejecutado muchas irregularidades, se quiso echar exclusivamente sobre mí, como carnero emisario, todo el peso de los pecados de la tribu? (Martínez Silva, 1984, página 25). Y Juan Camilo Restrepo considera que: “El señor Caro, siendo ya presidente de la república, y molesto con las críticas que formulara Martínez Silva a su gobierno, resolvió, en 1894, contraatacar por la interpuesta persona de su secretario privado, don José Vicente Concha”. (Restrepo, 1991, página 22).

⁸ El carácter secreto de algunas de las operaciones terminó no siéndolo, según se desprende de la lectura del “Informe del Contador del Banco Nacional, relativo al negocio de compra y venta de unos documentos de crédito público, efectuado entre el Banco Nacional y el de Bogotá, y a la emisión general de billetes” que señala “Me pareció natural darle entrada en los libros a los documentos, puesto que la operación que se había efectuado era por cuenta del Gobierno, según me lo había manifestado ya el Dr. Osorio. Al consultarle la partida a dicho señor, me dijo: que no debía figurar en los libros principales del Banco esta operación, sino únicamente en el libro auxiliar, puesto que, siendo una operación provisional, no había objeto en aquello; y que, además, este negocio debía ser reservado por algún tiempo, según estaba convenido con el Sr. Ministro del Tesoro, para que le fuera más ventajoso al Gobierno”. (Informe del Ministro del Tesoro, 1894, página 81).

II. EL DEBATE DE AGOSTO DEL AÑO 2000

El 3 de marzo del año 2000 la Junta Directiva del Banco de la República decidió abrir una ventanilla para comprar títulos emitidos por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) por un monto de \$498.800 millones. Se estableció además que tales títulos tendrían características iguales a los títulos otorgados como garantía de sus operaciones Repos por el Banco Central Hipotecario (BCH).

Puede esta operación asimilarse bajo cualquier concepto a las operaciones que investigó la Comisión de la Cámara de Representantes en 1894?. La respuesta es un tajante no.

Pero antes, para la mejor comprensión del lector, es conveniente explicar algunos antecedentes.

Desde hace ya algún tiempo el Banco de la República otorga liquidez al sistema financiero, e indirectamente a través de él a los agentes económicos que la deseen, mediante dos mecanismos, así:

☞ Unas subastas a los cuales los demandantes concurren ofreciendo por los recursos una determinada tasa de interés. El monto de las subastas y el plazo de las operaciones se fija periódicamente por la Junta Directiva del Banco de la República, en concordancia con la política monetaria. La tasa de interés se determina mediante un procedimiento conocido como subasta holandesa.⁹

☞ El acceso, por cuantía ilimitada, a lo que en la jerga se conoce como ventanilla lombarda. Mecanismo que para desincentivar su uso tiene una tasa de interés muy elevada, de carácter casi punitivo.

⁹ La puja en las subastas la ganan los demandantes que ofrezcan las mayores tasas, aun cuando la tasa de corte es única y corresponde a aquella en que sumándose en orden descendente las mejores ofertas se llega al monto del cupo subastado.

La idea detrás de estos procedimientos es que el monto fijado para las subastas sea suficiente para equilibrar la oferta y demanda de base monetaria a tasas inferiores a la de la ventanilla lombarda y que a través de esta última se satisfagan las necesidades circunstanciales de los intermediarios financieros que habiendo concurrido a las subastas no se les adjudiquen recursos, debido a excesos de demanda.

La Junta Directiva del Banco de la República, en desarrollo de precisas normas legales, ha establecido que como garantía de estas operaciones solamente son admisibles títulos de deuda pública. Entre ellas los emitidos por FOGAFIN. Garantías que en caso de incumplimiento y de tener que hacerse efectivas cubren el monto de los créditos y un porcentaje adicional de los mismos, que se establece dependiendo del tipo de títulos admitidos. En el caso de FOGAFIN la garantía debe cubrir el 120% del valor de la operación.

Estos mecanismos de acceso a la liquidez son universales. Es decir, a ellos concurren en igualdad de condiciones los intermediarios financieros sin discriminación alguna de tamaño, naturaleza jurídica, origen del capital o de cualquier otra índole.

En virtud de estas normas y para hacer frente a sus necesidades de liquidez el BCH demandó y obtuvo del Banco de la República recursos, que en su oportunidad fueron otorgados con las siguientes fechas de vencimiento (cifras en millones de pesos):

Marzo 8 del 2000	663.800
Abril 5 del 2000	67.500
Abril 12 del 2000	67.500
TOTAL	798.800

Por decisión del gobierno nacional, que como se sabe era para esa fecha su principal accionista, el BCH debía cesar en sus operaciones en los días subsiguientes al vencimiento de los compromisos arriba enumerados, sin que contase con los recursos para pagar los mismos debido al rápido retiro de sus depósitos, que se provocó por los anuncios sobre su mal manejo

y la consiguiente decisión de cerrarlo, y a la pésima calidad de sus activos, con excepción de los títulos de FOGAFIN.

Situación frente a la cual el Banco de la República podía haber declarado el incumplimiento de las obligaciones del BCH y quedarse con los títulos de la garantía, lo cual le representaría una ganancia por la diferencia entre el valor nominal de las garantías y el valor de las obligaciones. Desde luego, la ganancia para el Banco de la República representaría una pérdida adicional para el BCH, lo cual agravaría su ya muy precaria situación financiera y obligaría al gobierno a inyectarle recursos adicionales de capital.

En vista de ello la Junta Directiva del Banco de la República, mediante una disposición de carácter general y luego de los análisis pertinentes con el Ministerio de Hacienda y FOGAFIN, decidió abrir una ventanilla para comprar títulos de FOGAFIN mediante subasta. Ventanilla a la cual podía concurrir todo aquel agente económico que tuviera tales títulos. Como resultado de esta decisión el Banco de la República adquirió títulos de FOGAFIN por un valor de \$498.800 millones, con cuyo producto se fondeó al BCH, que de esa manera, y con el apoyo de otros bancos estatales por \$300.000 millones, pudo honrar sus compromisos con el Banco de la República. En desarrollo de la operación FOGAFIN se comprometió, mediante contrato, a recomprarle los títulos al Banco de la República en el curso de los 20 meses subsiguientes.

Puede calificarse esta operación de emisión clandestina?

Para contestar hagamos un breve análisis semántico. Como ya se ha indicado atrás, clandestino se refiere a lo hecho ocultándose de las autoridades, o secretamente por temor a la ley o para eludirla, a las escondidas, en la oscuridad, en la sombra.

Recordemos ahora que por el mandato del artículo 372 de la Constitución Nacional la Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Función que en desarrollo de la Constitución le fue ratificada en virtud de las disposiciones del artículo 4º de la Ley 31 de 1992.

De esta manera cuando la Junta Directiva del Banco de la República ordena una emisión está cumpliendo con sus funciones como autoridad monetaria y por lo tanto rectamente se infiere que no puede ocultarse a sí misma lo que está haciendo u ordenando que se haga. Tampoco en ejercicio de sus funciones como autoridad monetaria podría la Junta pretender eludir sus mandatos, por temor a sus propias disposiciones. Por ello, decir que la Junta Directiva del Banco de la República ordenó o realizó una emisión clandestina es una antinomia. Una verdadera contradicción en los términos.

Ahora bien, siendo las emisiones clandestinas un imposible categórico para la Junta Directiva del Banco de la República, es posible que la operación de compra de los títulos a FOGAFIN hubiese sido realizada a escondidas o secretamente.

Fue ese el caso? Debe decirse categóricamente que no. Para empezar, de acuerdo con los reglamentos vigentes, la operación fue anunciada a través de los mecanismos electrónicos que utiliza el Banco para todas sus operaciones y también mediante un comunicado de prensa del Comité de Intervención Monetaria y Cambiaria, en el cual se lee:

“Santa Fe de Bogotá, Marzo 7 del 2000

El Banco de la República informa que el día de hoy comprará, a precio fijo, títulos de FOGAFIN – Banca Pública a plazos de 2, 4, 6, 8 y 10 años emitidos el 30 de julio y 11 de agosto de 1999 (ver tabla adjunta) por un valor hasta de \$498,800 millones. Las compras se realizarán entre las 5:00 y 5:30 P.M., con cumplimiento mañana miércoles a las 4:00 P.M. De acuerdo con un programa definido entre el Banco de la República y FOGAFIN, esta última entidad recomprará los títulos al Banco de la República dentro de los próximos 20 meses.

A través de esta medida, diseñada en coordinación con FOGAFIN y el Ministerio de Hacienda, se busca mejorar la distribución de la liquidez suministrada por el Banco de la

república a las instituciones financieras y disminuir la volatilidad de las tasas de interés de las subastas de expansión.”

Las condiciones más específicas en cuanto a plazo de los títulos a comprar, rendimientos y precio de venta de los intermediarios financieros al Banco de la República, fueron comunicados a los agentes colocadores de Operaciones de Mercado Abierto (OMAS) en la Carta Circular SGMR-OM-88 del 7 de marzo, firmada por la Doctora Patricia Correa Bonilla, para la época Subgerente Monetaria y de Reservas.

En esta carta circular se lee que: *“El Banco comprará ... títulos de FOGAFIN que estén actualmente en circulación en el mercado secundario”*, sin especificar limitación alguna sobre las calidades de los agentes colocadores de OMAS que podían concurrir a la subasta.

Los resultados de la subasta, como siempre sucede, se comunicaron por medio del SEBRA (Servicios Electrónicos del Banco de la República) y la operación fue reseñada en dos de los principales diarios de la capital (La República, Marzo 10 del 2000 página 3c y El Espectador Marzo 14 del 2000 páginas 1, 1b y 3) y, cosa absolutamente extraña, contó con el beneplácito de *“Prospectiva Económica y Financiera”* en su número 208, de marzo 13 del 2000, página 2.

Por lo demás, el día 27 de marzo, dentro del término establecido por la ley, la Junta Directiva del Banco de la República informó de la operación al Congreso en los siguientes términos: *“Con el propósito de facilitar la reestructuración y saneamiento de los bancos públicos, programa gubernamental dentro del cual se cuenta el reciente desmonte de las operaciones del BCH, el Banco de la República adquirió recientemente títulos de Fogafin por la suma de \$498.800 m. Dichos títulos, conocidos como Títulos de Fogafin –Banca Pública, fueron emitidos en 1999, y serán recomprados por el Fogafin dentro de los próximos 20 meses.* (Informe de la Junta Directiva al Congreso. Marzo del 2000 Página 41).

Desestimado lo clandestino de la operación, se ha cuestionado el plazo de ella y en particular que el haber acordado 18 meses en total para el pago de los recursos¹⁰ hace que la misma no pueda considerarse como “transitoria”.

En esto también se presenta una confusión semántica. Transitorio no quiere decir a corto plazo, como a veces se cree o se supone. Transitorio quiere decir pasajero, perecedero, temporal, que no es permanente. Y eso es exactamente lo que hace el contrato suscrito entre FOGAFIN y el Banco de la República para la recompra de los títulos: fijar plazos para que el Fondo recompre los títulos antes de su vencimiento. Lo cual significa que la compra no tuvo un carácter definitivo. Es decir, que la operación fue transitoria.

Desde el punto de vista de la opinión de quien esto escribe es una lástima que, tratando de hacer eco disonante con un episodio del pasado, se hubiese planteado en el Senado la ilegalidad o la transparencia de la operación cuando ello no cabía y por el contrario se hubiese relegado a un segundo plano el análisis de su conveniencia.

Sobre este último punto si cabe un verdadero debate porque en el fondo la operación hubo de hacerse para que el gobierno pudiese honrar los compromisos que el Estado había adquirido con los depositantes del BCH. Pero es claro que, pese a las precariedades del fisco, no era la compra de los títulos del FOGAFIN por parte del Banco de la República el único camino disponible. Y que cualquiera sean las circunstancias no es conveniente que la operación se repita en el futuro.

EPILOGO

Lo que queda claro de este escrito es que alguna de las operaciones realizadas por el Banco Nacional entre 1886 y 1894 fueron manifiestamente ilegales y algunas otras oscuras así, al decir del profesor Torres García, la justicia no condenara a nadie “*por prevaricato o*

¹⁰ La recompra de los títulos de FOGAFIN se hará de la siguiente manera: \$48.800 millones antes de finalizar el año 2000. \$150.000 millones en el mes de marzo del 2001 y \$300.000 millones en el mes de septiembre de ese mismo año.

conclusión entre quienes directa o indirectamente tuvieron relación con las llamadas emisiones clandestinas” (Torres García, 1980, página 214).

La operación mediante la cual en marzo del año 2000 el Banco de la República compró unos títulos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, como ha quedado demostrado plenamente en este escrito, no tuvo nada de ilegal, nada de oculto, nada de oscuro, nada de clandestino en síntesis.

Cosa bien distinta es que se debata la conveniencia de haber realizado esa operación y sus implicaciones futuras, sobre b cual quien esto escribe se reafirma en lo que consta en el Acta de la Junta Directiva del Banco de la República del 3 de marzo del año 2000.

BIBLIOGRAFIA

1. Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes presentado a la Plenaria de la Corporación el 14 de noviembre de 1894, según se transcribe en las obras completas del Dr. Carlos Martínez Silva “Las Emisiones Clandestinas del Banco Nacional y Otros Escritos”. Volumen IX. Imprenta Nacional 1938.
2. Informe que el Ministro del Tesoro (Miguel Abadía Méndez) dirige al Congreso. Imprenta de Vapor de Zalamea Hermanos. 1894.
3. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Marzo del 2000. Banco de la República.
4. Martínez Silva Carlos. “Discurso en la sesión del 12 de noviembre, sobre emisiones clandestinas del Banco Nacional”. Imprenta del Correo Nacional. 1894.
5. Martínez Silva Luis. “Discurso pronunciado en la sesión del 16 de noviembre de 1894 en la Cámara de Representantes”. En Las Emisiones Clandestinas del Banco Nacional y Otros Escritos. Obras completas del Dr. Carlos Martínez Silva. Vol. IX. Imprenta Nacional 1938.
6. Restrepo Juan Camilo. “La política monetaria de la regeneración”. Boletín Cultural y Bibliográfico. Biblioteca Luis Angel Arango. Vol. XXVIII. No. 26. 1991.
7. Romero Astrid. “La regeneración y el Banco Nacional.” Boletín Cultural y Bibliográfico. Biblioteca Luis Angel Arango. Vol. XXVIII. No. 26. 1991.
8. Torres García Guillermo. “Historia de la moneda en Colombia”. Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES. Medellín. 1980.
9. Vázquez Carrizosa Alfredo. “El poder presidencial en Colombia”. Enrique Dobry, Editor. 1979.
10. Vélez Luis Guillermo. “Emisiones clandestinas”. Diario La República. Agosto 29 del 2000.