

DECLARACIONES DEL SEÑOR MINISTRO DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO, SOBRE SU VIAJE A WASHINGTON
Y SUS GESTIONES ANTE EL GRUPO DE CONSULTA Y LOS
ORGANISMOS INTERNACIONALES. JUNIO 13 DE 1964

¿Qué alcance tuvo la reunión del Grupo de Consulta?

1. En primer lugar deseo precisar exactamente el alcance de la reunión, para disipar algunos conceptos equivocados que he visto publicados a este respecto. El Grupo de Consulta, formado por las entidades financieras internacionales y por la AID, y en el cual se hacen representar el Canadá, el Japón y algunos Gobiernos europeos, se reúne para analizar la situación económica y financiera de Colombia, lo mismo que los progresos efectuados en la ejecución del plan de desarrollo. Con base en ese análisis, considera la lista que se le presenta de proyectos específicos de inversión para los años próximos, y manifiesta formalmente su intención de financiarlos. Es decir, no se trata de aprobar una financiación global, sino de dar vía libre para la presentación de los proyectos. Cada uno de ellos será presentado entonces a la agencia respectiva a medida que se tengan listos los estudios técnicos, económicos y financieros.

Desde este punto de vista, la reunión pasada fue un éxito, pues el Grupo renovó su confianza en el país y encontró que puede seguir pres-tándonos toda la asistencia externa que requerimos. Los informes de los altos funcionarios del Banco Internacional y del Presidente del Fondo Monetario fueron muy elocuentes a este respecto.

¿Cuál es el estado actual de los empréstitos?

2. Los primeros préstamos de la nueva lista ya han empezado a materializarse. En Washington firmé personalmente uno para la Caja

Agraria, por valor de US\$ 2.5 millones de dólares, destinado a la consecución de equipos y maquinaria agrícola. Durante la presente semana, con ocasión de la visita del doctor Felipe Herrera, hemos firmado dos más: uno para el programa de diversificación y desarrollo agrícola en Caldas, por US\$ 7 millones, y otro para la Universidad Nacional por US\$ 1.1 millones para adquisición de equipos.

Próximamente estarán listos los empréstitos para el Banco Ganadero, para el alcantarillado de Medellín y para el Fondo de Inversiones Privadas. Los demás irán madurando más tarde.

¿Cuáles otros proyectos forman parte del plan?

3. La lista de proyectos comprende lo siguiente:

Energía eléctrica.

Expansión de los programas de electrificación de la CVC.

Interconexión eléctrica entre Medellín, Cali y Bogotá.

Planta de San Francisco, o alternativamente las de Colegio II o Canoas.

Central Térmica de Barrancabermeja.

Central Eléctrica de Salvajina.

Central de gas de Chinú.

Unidad adicional de termal de gas para Barranquilla.

Tercera unidad y líneas de transmisión para la Central Hidroeléctrica del río Mayo.

Unidad central de gas para Cartagena.

Central termal de Magangué.

Electrificación rural por medio de cooperativas (proyectos en Santander y Valle del Cauca).

Termal central de Tibú e interconexión eléctrica con Venezuela.

Central del río Prado.

Plantas movibles de emergencia.

Telecomunicaciones.

Expansión del sistema nacional de telecomunicaciones, primera etapa.

Sistemas telefónicos municipales.

Transportes.

Aeropuerto de Barranquilla.

Aeropuerto de Cali.

Puertos marítimos del norte (Barranquilla, Santa Marta y Cartagena).

Equipo para mantenimiento de carreteras.

Plan de carreteras del BID, que será financiado y ampliado incluyendo otras vías y en primer término la carretera Medellín-Bogotá en el trayecto Medellín-Dorada.

Agricultura.

Crédito para el desarrollo agrícola por el Departamento de Caldas.
Financiación para cooperativas agrícolas.

Crédito del Banco Ganadero para programa especial de fomento ganadero.

Compra de maquinaria y equipo agrícola.

Crédito al "Agustín Codazzi" para el programa de levantamiento de los catastros nacionales.

Financiación para los proyectos de reforma agraria del INCORA.

Acueductos y Alcantarillados.

Ensanche de los alcantarillados de Bogotá y Medellín.

Ensanche del acueducto de Bucaramanga.

Ensanche del acueducto de Barranquilla.

Acueductos y alcantarillados para las ciudades medianas, como, por ejemplo, Pereira, Armenia, Manizales, Palmira, Tuluá, etc.

Vivienda.

Instituto de Crédito Territorial.

Crédito para cooperativas y sindicatos.

Educación.

Universidad Nacional, para compra de equipos.

Universidad de los Andes, para nueva Escuela de Ingeniería.

Financiación para proyectos de educación pre-universitaria a distintos tipos y niveles.

Plan de la Universidad del Valle.

Salud.

Plan nacional de salud, primera etapa.

Sector privado.

Ensanche final de Acerías Paz del Río.

Fondo de Inversiones Privadas.

Programas de producción de palma africana.

No creo necesario referirme en detalle a los proyectos que el BID va a financiar, pues con ocasión de la visita de una misión de esa entidad, encabezada por su Presidente, doctor Herrera, la opinión pública ha sido ampliamente informada sobre el particular.

¿Cuáles fueron los temas tratados con el Gobierno norteamericano?

4. Los temas tratados con el Gobierno norteamericano fueron tres principalmente: acuerdo de excedentes agrícolas, pacto cafetero, y ayuda financiera general para el plan de desarrollo, tanto en pesos como en dólares. En cuanto a lo primero, se consiguió la aprobación en firme del Gobierno americano para suscribir un acuerdo de excedentes agrícolas por tres años. Estas negociaciones han sido adelantadas por el doctor Virgilio Barco desde tiempo atrás y a él le tocará terminarlas.

En lo concerniente al pacto cafetero, el señor Thomas Mann me manifestó que el ambiente ha cambiado notoriamente en el Congreso norteamericano, y que él es optimista en cuanto a su aprobación, una vez haya terminado el debate sobre ley de derechos civiles. Además, ratificó la decisión que tiene el Departamento de Estado de defender el pacto y de buscar su aprobación por todos los medios posibles. En cuanto a asistencia financiera para el plan general y para la balanza de pagos, también quedó acordada, y ya estamos terminando las negociaciones para un empréstito cuya cuantía anunciaré oportunamente.

5. Con el Fondo Monetario Internacional no tenemos problemas pendientes. El acuerdo de Stand By está vigente y cumpliéndose en forma normal. El Fondo respalda a la Junta Monetaria completamente, y juzga que la política monetaria que hemos puesto en práctica es acertada y conveniente para el desarrollo económico del país.

¿Qué se habló sobre el plan de carreteras financiadas por el BID?

6. El problema de carreteras ha sido objeto de muchas discusiones desde hace dos años. Hemos convenido en renegociar ese empréstito, sobre tres bases: a) Aumentar el porcentaje de reintegro; b) Aumentar el número de carreteras financiadas con fondos del BID, empezando por la llamada autopista Medellín-Bogotá, y c) Aumento del préstamo hasta la suma de US\$ 43 millones, para poder terminar el programa en menor tiempo. Habrá, desde luego, que resolver otros problemas, principalmente de tipo administrativo, de lo cual se ocuparán en forma inmediata los Ministros de Hacienda y Obras Públicas.

¿Qué nuevos planteamientos se hicieron durante la reunión?

7. De esta reunión salieron algunos planteamientos nuevos, todos de la mayor importancia, que quiero destacar porque son de mucho interés para el país. Al terminar nuestras conversaciones, el Banco Internacional nos anunció lo siguiente:

1º El Banco dará mayor atención al Grupo de Consulta, haciéndolo más dinámico y operativo, a fin de aumentar la cooperación a Colombia en sus planes económicos. Se aspira a convertirlo en un grupo piloto, que sirva de ejemplo para otros países de América Latina.

2º El BIR aplicará a Colombia su nueva política de plazos más largos para los nuevos préstamos, hasta de 35 años, como en el caso del crédito para la Central de Nare. Igualmente se dará consideración a la extensión de los plazos de gracia.

3º El Banco estudiará en forma inmediata modalidades que permitan financiar no solamente gastos en moneda extranjera, sino también, gastos locales en moneda nacional, lo cual eliminaría considerablemente el problema de la financiación interna.

Como puede verse, finalmente, el país goza por su esfuerzo conjunto para afirmar su desarrollo, de un destacado lugar ante los organismos internacionales y el éxito positivo y satisfactorio de las gestiones realizadas le permite al país ser optimista en cuanto se refiere al panorama de la ayuda externa.

El desarrollo de la política de desarrollo de sectores productivos, tanto la producción, principalmente la agricultura, como de la actividad industrial que requieren un estudio especial de parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de la Ley 17 de 1973, artículo 13. Esta Resolución establece una línea de acción de política de desarrollo.

Los proyectos que promuevan los sectores productivos de Desarrollo de Crédito Territorial para la implementación, creación de sus planes y programas de fomento. El desarrollo de actividades de desarrollo de política para subsistir esos planes y programas que permitan mejorar la actividad económica para el sector de crédito agrícola en el territorio. Este apartado no se aplica a los proyectos de desarrollo de crédito territorial.

La Resolución de Crédito Territorial para la implementación, creación de sus planes y programas de fomento. Este apartado no se aplica a los proyectos de desarrollo de crédito territorial.

DECLARACIONES DEL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, SOBRE LA RESOLUCION DE CREDITO DE FOMENTO, DICTADA POR LA JUNTA MONETARIA

Asimismo, la Resolución de Crédito Territorial para la implementación, creación de sus planes y programas de fomento.

La Resolución de Crédito Territorial para la implementación, creación de sus planes y programas de fomento. Este apartado no se aplica a los proyectos de desarrollo de crédito territorial.

En desarrollo de la política de orientación de mayores recursos financieros hacia la producción, particularmente hacia aquellos campos de la actividad económica que reclaman un estímulo especial, la Junta Monetaria expidió en su reunión del viernes 19 de junio, la Resolución número 30. Esta Resolución establece tres nuevas líneas de crédito de fomento:

a) Los préstamos que otorguen los bancos comerciales al Instituto de Crédito Territorial para la financiación interina de sus planes y proyectos de inversión. El Instituto en ocasiones ha encontrado un obstáculo serio para adelantar esos planes y proyectos por carecer transitoriamente de los fondos necesarios para iniciar las obras auxiliadas con créditos externos. Este obstáculo no solamente retarda los planes del Instituto sino también el desembolso de las financiaciones en moneda extranjera a él destinadas. La Resolución tiende a obviar esta dificultad, disponiendo que serán computables como cartera de fomento los préstamos en favor del Instituto que otorguen los bancos comerciales para los fines referidos.

Asimismo, la Resolución califica como operación fomento la inversión que hagan los bancos en bonos de vivienda y ahorro del Instituto;

b) La Resolución dispone también que se considerarán como operaciones de fomento los créditos otorgados en favor de contratistas de obras públicas nacionales con garantía en las cuentas de cobro por obras terminadas y con base en las actas de entrega respectivas. Actualmente los contratistas de obras públicas encuentran frecuentemente dificulta-

des financieras por el término que toman los procedimientos administrativos y fiscales para el pago de obras que han ejecutado y que han sido recibidas a satisfacción por los interventores. Esta circunstancia incide desfavorablemente sobre los contratistas y algunas veces retarda también el progreso de obras básicas para el desarrollo del país por dificultades financieras. La Resolución busca mejorar esta situación aceptando como cartera de fomento los créditos en favor de contratistas de obras públicas nacionales para financiar el período que media entre la entrega de la obra y el pago de la respectiva cuenta de cobro;

c) Uno de los problemas más importantes que afronta el país es el de los déficit de la producción agrícola de artículos alimenticios, cuya incidencia sobre el costo de la vida se ha sentido con caracteres preocupantes en los últimos meses. Aunque la política monetaria del país se ha encaminado tradicionalmente hacia la canalización de recursos financieros muy considerables para la agricultura y la ganadería, se advierten todavía algunos vacíos en el crédito agropecuario que la Resolución busca solucionar. Concretamente es frecuente la situación del agricultor que por factores tales como condiciones meteorológicas desfavorables sufre pérdidas en una determinada cosecha que podría compensar con resultados de cosechas posteriores si contara con una línea permanente de crédito durante un período razonable de tiempo. A solucionar esta dificultad se encamina la Resolución expedida por la Junta Monetaria, al disponer que los bancos puedan acordar con los agricultores líneas de crédito hasta por tres años para financiar cosechas de productos alimenticios. Las líneas en referencia podrán ser utilizadas por el agricultor a través de créditos renovables, en la medida que lo impongan los resultados y necesidades de sus cosechas.

Las operaciones de que trata la Resolución serán computables para el 36% de cartera de fomento que requieren las disposiciones monetarias vigentes para que los bancos comerciales gocen de un encaje reducido del 21%. Además, los créditos serán redescontables en el Banco de la República a una tasa inferior en dos puntos al interés pactado con el respectivo cliente.

Como que los Ministros de Hacienda están permitiendo un poco
de libertad a los bancos.

En las Ministros de Hacienda están expresando la idea de que
deben tener los administradores de las instituciones financieras más
libertad y autonomía para gestionar el cumplimiento de las normas y
regulaciones de manera más eficaz. Nada que sea contrario a lo que
debe haber para hacer frente a los problemas que se van a presentar
en la economía del país. El problema es que se va a tener que
dejar a los bancos en libertad para que puedan cumplir con las
normas de manera más eficaz. Así como en 1963 se dio un
paso en esta dirección, se va a dar otro paso en esta dirección
para lo que se va a hacer una ley que permita a los bancos
dejar de ser administrados y que sean administrados de una manera
más eficaz, a través de un organismo que se va a crear.

**REPORTAJE CONCEDIDO A "EL TIEMPO"
POR EL MINISTRO DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO. JULIO 18 DE 1964**

Como se ve en el presupuesto principal para 1965.
Voy a presentar al Congreso un proyecto de presupuesto que
tiene un total de 1.200 millones para el sector de instituciones financieras
para este año. Este presupuesto se va a dividir en dos partes.

¿Cree que los Ministros de Hacienda deben presentar su propia política o continuar la del anterior?

De los Ministros de Hacienda deben esperarse las dos cosas: que mantengan las orientaciones de sus antecesores cuando ellas sean convenientes y acertadas, para garantizar la estabilidad de las medidas y la obtención de resultados a largo plazo; y, por otra parte, que aporten ideas nuevas para hacerle frente a los problemas nuevos y viejos. La vida económica es naturalmente dinámica y cambiante, y requiere variación continua en la manera de manejarla. Así que la tesis de la continuidad no excluye la de las innovaciones, y no veo por qué ciertas personas tratan de cogerle "prenda" al Ministro que muestra respeto por lo que su antecesor hizo y quieren responsabilizarlo de los errores de aquél, o suponen que ha renunciado a la iniciativa propia.

Yo personalmente me siento libre, y no vacilaré en decirle al país cuál ha sido y cuál es la realidad de las cosas, cuando ello sea necesario.

* * *

¿Cuál va a ser la situación presupuestal para 1965?

Vamos a presentar al Congreso un proyecto de Presupuesto que incluye 3.285.9 millones para gastos de funcionamiento y 1.129.8 millones para inversiones. Este proyecto, elaborado de acuerdo con las

normas vigentes, probablemente no alcanza a reflejar fielmente la situación real en ambos sectores. Pero el Congreso y la opinión pública tendrán pronto la oportunidad de conocer un amplio análisis de las perspectivas en materia fiscal para los años inmediatos.

* * *

¿Cuáles son las condiciones favorables de la ejecución del Plan de Desarrollo que motivó el optimismo de los inversionistas norteamericanos, cuando aquí se tiene la impresión de que se ha frustrado?

Los inversionistas extranjeros son más optimistas con respecto a Colombia, no porque los hayamos engañado, sino por otras razones. Ellos miran a los demás países de América y comparan las condiciones económicas y sociales que hay para las inversiones, tanto a corto como a largo plazo, las cuales son más favorables en Colombia que en casi todos los demás países de América del Sur. Los extranjeros estiman que Colombia ofrece paz social, estabilidad institucional, leyes democráticas, estabilidad monetaria, impuestos moderados, crédito adecuado, mano de obra de primera clase y mercados suficientes, condiciones más que halagadoras para el inversionista auténtico. También los extranjeros ponen mucho énfasis sobre las medidas tomadas por el Gobierno para lograr estabilidad económica y política junto con el crecimiento de la economía. Se considera que estas medidas en Colombia son excepcionales y proveerán beneficios futuros apreciables, aunque los problemas en los últimos cuatro años hayan sido difíciles debido en gran parte al bajo precio del café y la falta de divisas. El actual aumento en los ingresos provenientes del café y el ritmo creciente de desembolsos de préstamos externos, más la base firme para el desarrollo futuro establecida por el Gobierno, permitirá al país aumentar su ritmo de desarrollo económico y social.

Próximamente voy a presentar al Congreso el Informe del Departamento de Planeación, en el cual se analizan en forma realista los problemas del país, las actualidades económicas y sociales en comparación con el Plan, las medidas que el Gobierno está tomando para superar los problemas, los programas futuros y, finalmente, la manera como se espera desarrollar dentro del Plan el Programa Trienal para establecer los programas sectoriales necesarios.

* * *

El producto bruto interno ha disminuído de 5% a 3.5%. ¿A qué se debe ese encogimiento de la economía nacional?

Quiero decirle que las metas establecidas en el plan de desarrollo son altas, porque se busca realizar lo más posible, pero el grado en que ellas puedan alcanzarse depende de las condiciones de evolución de la economía. Cuando se hizo el plan, en 1960, el café estaba a 45 centavos por libra, mientras el precio promedio en 1963 fue de 39 centavos, o sea un 13% menos, lo cual significó un rudo golpe a nuestra economía.

Aunque parece que hubo una baja en la rata de crecimiento del Producto Bruto interno durante 1963, no podemos aún medir su magnitud porque carecemos de cifras definitivas. La principal razón sería la disminución de la producción agrícola, que representa casi una tercera parte de la producción total. En todos los países la producción agrícola sufre fuertes altibajos, causados por factores naturales, y ajenos, desde luego, a la política económica del Gobierno. En realidad, el sector agrícola ha contado con más crédito que ninguno otro, lo que prueba que el crédito por sí no asegura la producción. Además, la devaluación de 1962 tuvo efectos paralizantes, de reajuste, en muchos sectores de la producción, de los cuales apenas nos estamos recuperando. Hay indicios claros de un nuevo ritmo ascendente en la producción, como consecuencia de las inversiones que se iniciaron durante el curso de los últimos dos o tres años y que apenas se están completando ahora, así como de las medidas de fomento tomadas por el Gobierno y cuyo impacto comienza ya a sentirse.

Por estas razones me siento más optimista de lo que pareció estar el Presidente de la Andi en sus declaraciones de la semana pasada. Es natural que los gremios hagan énfasis sobre las dificultades que los aquejan, pero resulta eso sí desconsolador que personas cuyos conceptos importan tanto a la opinión pública, presenten solamente la parte negativa de la realidad, como fácil expediente para ponerle piso a los reclamos del gremio que representan.

Insisto en que la cooperación del sector privado con el Gobierno debe ser franca y efectiva, proyectada hacia el bien general del país y basada en una apreciación imparcial de la situación. Quiero destacar que la Andi viene trabajando con Planeación en el empeño de revisar el plan industrial y hacer proyecciones de desarrollo inmediato, en forma por demás satisfactoria, por medio de grupos de trabajo cuya integración me permití sugerir a principios del año. Ojalá esta cooperación se mantenga y acentúe, pues espero de ella resultados muy provechosos.

* * *

¿A cuánto asciende el monto de los intereses y a cuánto subirá en los próximos cinco años?

El servicio de la deuda externa por concepto de intereses es de 3 millones de dólares para el año de 1964, y el de amortización es alrededor de 76 millones, lo cual da un total de 87 millones. En el futuro dependerá en gran parte de la cuantía y condiciones de plazo e intereses. En nuestras últimas negociaciones se han logrado términos bastante mejores que los normales, lo cual limitará el problema de servicio en los años próximos. No podría dar cifras precisas hasta tanto se hayan establecido concretamente el nivel y los términos de todos los nuevos préstamos, pero creo que no habría cambios importantes en 1965 y 1966. Sin embargo, la carga por concepto de servicio de la deuda es un problema más importante desde el punto de vista de balanza de pagos que del presupuesto, toda vez que gran parte de los empréstitos se invierten a través de los institutos en obras rentables, que generan pesos pero no dólares.

La política más aconsejable es mantenerse a un nivel estable pero óptimo de crédito, mientras se logran los objetivos en materia de exportaciones. Lo importante no es el monto bruto de la deuda, sino la posibilidad de atender al servicio que ella demanda por concepto de amortizaciones de capital e intereses, lo que implica la necesidad de un desarrollo general de las exportaciones distintas al café.

* * *

¿Qué peligro significa para el país el endeudamiento progresivo a base de empréstitos?

El endeudamiento del país se ha venido produciendo por dos razones principales: primera, por la necesidad de suplir el menor ingreso de divisas originado en la baja de los precios del café y, segunda, porque las necesidades de desarrollo económico y social del país requieren financiaciones de tal magnitud que los recursos internos no alcanzan a satisfacer. Por eso aceptamos ser miembros de la Alianza para el Progreso, cuyo propósito es promover el desarrollo de los países latinoamericanos, y formar el grupo de consulta para la ejecución de planes especiales financiados en buena parte con recursos externos.

No cabe duda de que hubiera sido mejor recibir más ingresos de las exportaciones de café y tomar menos en préstamo, pero el hecho fundamental es sencillamente que el país hubiera experimentado una crisis económica de gran severidad sin los préstamos conseguidos. Nuestros problemas aún son bastante difíciles, pero son más llevaderos con ayuda externa que sin ella.

Ahora bien, si endeudarse es bueno o malo, depende de cómo se apliquen los empréstitos. En nuestro caso, puede demostrarse que se

están aplicando en gran parte a proyectos de desarrollo que generan los recursos propios para atender al pago de las deudas. El gran riesgo consiste en que después de algún tiempo no seamos capaces de producir las divisas (aumentando exportaciones y sustituyendo importaciones), que sean necesarias para restaurar y mantener el equilibrio en la balanza de pagos. Por eso el Gobierno está haciendo nuevos esfuerzos tendientes a promover un incremento significativo de las exportaciones distintas al café, como única salida posible a largo plazo. Si el país fracasa en este empeño, todo lo demás que se ha hecho y se está haciendo, se frustraría en buena parte.

En cuanto a la mecánica del endeudamiento, debo decir, que el primer control lo tiene el Parlamento, el cual da o niega las autorizaciones para contratar crédito externo y dar garantías para préstamos en moneda extranjera. Dentro de las autorizaciones recibidas, el Gobierno contrata crédito externo sujetándose a un criterio de prioridades determinadas en concordancia con los planes y programas de desarrollo. Ni por su destinación ni por su cuantía ha habido abuso o mal uso del crédito externo.

* * *

¿Cómo se puede explicar una política de restricción de los medios de pago frente al aumento constante del costo de la vida?

Por la sencilla razón de que si a un déficit de producción se le suma un exceso de capacidad de compra (aumento general de los medios de pago) se le está echando leña a la hoguera. Parte del alza del costo de la vida se debía al factor puramente monetario, que ya tenemos bajo control y cuyos resultados favorables están a la vista: se ha frenado el alza de los precios, y los índices del costo de vida se están estabilizando. Es bueno que la gente sepa que en los doce meses anteriores a fines de abril pasado, cuando la Junta Monetaria empezó a frenar la expansión crediticia exagerada, los medios de pago aumentaron en un 28%, mientras que los índices del costo de vida aumentaron sólo en 19% para obreros y en 16% para empleados. Había, pues, que restringir los medios de pago. Pero no debe formarse la idea equivocada de que pensamos controlar todo a través de la moneda. Hay que aumentar la producción y mejorar la distribución, y por eso estamos tratando de canalizar el crédito a actividades productivas, llamadas comúnmente de fomento. En este propósito tendremos éxito en la medida en que los bancos nos presten su cooperación y se propongan hacer llegar el dinero a quien quiera producir.

Se ha sostenido, señor Ministro, que una de las principales fuentes de donde se financia el mercado monetario de usura, son los préstamos hechos conforme a la Ley 26 de 1959 y los fondos que esos préstamos liberan. ¿Considera que esta Ley debe ser modificada?

En este país, como en todos, siempre habrá crédito privado con intereses usurarios. Hay mucha gente que no quiere, o no puede, mantener relaciones crediticias con los bancos. Es posible que parte de este dinero resulte de fondos "liberados" por medio de préstamos de la Ley 26 de 1959. Pero el estudio de reformas a la Ley no debe basarse en esa posibilidad, sino en la necesidad de hacerla más fácil y operante. Además, es necesario mejorar las técnicas de control para evitar que los bancos sean burlados en sus propósitos. La Junta Monetaria está estudiando este punto y, si es del caso, presentará el proyecto respectivo al Congreso.

¿Y qué concepto le merecen los datos sobre el desarrollo de Venezuela?

Conozco y admiro el progreso muy acelerado que están logrando los venezolanos, no sólo porque tienen grandes riquezas naturales, sino porque han organizado la planeación en forma muy avanzada y vigorosa. Pero la comparación de nuestra economía con la de Venezuela, para sugerir soluciones similares, es improcedente, porque ellos tienen ingresos de divisas superiores 10 veces a los nuestros, y esta sola circunstancia les permite políticas más amplias. Todo el mundo sabe que la limitación en la producción de divisas nos ha obligado a promover el desarrollo dentro de márgenes muy estrechos y con gran esfuerzo por parte de todos los sectores económicos.

En el día de hoy el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público...

Este expediente tiene expedido además por las siguientes vías...

BOLETIN INFORMATIVO

BOGOTA, JULIO 18 DE 1964

1º El expediente correspondiente a...

2º Expediente dirigido a las Empresas...

Este expediente tiene por objeto principal la suscripción de...

En el día de hoy el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público firmó los convenios de empréstito, en representación del Gobierno Nacional, entre las Empresas Públicas de Medellín, las Empresas de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y del Banco Ganadero, concedidos por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID).

Estos empréstitos fueron firmados, además, por los siguientes señores: James R. Fawler, Director de la Agencia Internacional de Desarrollo, AID; Arturo Bonnet, Gerente General del Banco Ganadero; Manuel Saavedra Plata, Gerente encargado de las Empresas de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá; Alejandro Uribe Escobar, Gerente de las Empresas Públicas de Medellín, y el doctor Eduardo Arias Robledo, Gerente del Banco de la República.

1º El empréstito correspondiente a las Empresas del Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, por valor de US\$ 450.000.

2º Empréstito otorgado a las Empresas Públicas de Medellín, por US\$ 250.000.

Estos empréstitos tienen por destino principal la financiación de los costos en dólares de la asesoría técnica, necesaria para supervisar todas las fases del trabajo de construcción de planos, especificaciones y documentos de licitación, revisión de los pliegos, recomendación para la adquisición de los contratos de construcción y demás asesorías téc-

nicas necesarias para la ampliación de las redes de alcantarillado de las ciudades de Bogotá y Medellín.

3º Se firmó además un empréstito entre la Agencia Internacional de Desarrollo y el Banco Ganadero, por la suma de US\$ 4 millones, destinados exclusivamente para que el Banco haga sub-empréstitos, con el fin de fomentar la industria ganadera en el país.

Entre los principales renglones incluidos para estos sub-empréstitos se encuentra la financiación de ganado de reproducción, ceba y engorde, la compra de equipo y maquinaria, la obtención de servicios de inseminación artificial y veterinaria, mejoramiento de pastos, producción de cosechas, de forraje, compra de fertilizantes, mata-malezas, semillas y material de plantación y construcción de medios afines.

DECLARACION SOBRE POLITICA MONETARIA
HECHA POR EL MINISTRO DE HACIENDA,
EL 24 DE AGOSTO DE 1964

Durante las últimas semanas, distintos sectores de la opinión pública han expresado su preocupación por los efectos económicos de la restricción del crédito bancario a la industria y al comercio, fenómeno que se atribuye a las medidas adoptadas por la Junta Monetaria.

Creo oportuno aclarar el malentendido y rectificar la creencia de que la Junta ha impuesto una política deflacionista, que atenta contra el mantenimiento de los niveles normales de la actividad económica y limita el impulso al desarrollo. Es cierto, como lo muestran las estadísticas del Banco de la República, que la cartera de los bancos al comercio se redujo entre los meses de marzo y junio de 1964 en 82 millones de pesos, y que en el mismo período los préstamos a la industria descendían en 89 millones de pesos. Además, los préstamos a las construcciones y a otras actividades se han estabilizado, por lo cual es importante que el país conozca de una vez por todas la causa de esta situación.

La explicación de este descenso en algunos renglones de la cartera bancaria es muy simple. Con anterioridad a las medidas de la Junta Monetaria el sistema bancario venía incurriendo en un incumplimiento sistemático y creciente de las normas de encaje, con excepción de unas pocas instituciones.

Así, por ejemplo, en diciembre 31 de 1963 el monto global de des-encaje llegaba a 97 millones de pesos, suma que se elevó en enero 31 de 1964 a 131 millones y en febrero 29 a 151 millones de pesos. Estos

eran recursos que el sistema bancario aplicaba con efecto multiplicador a operaciones de crédito, por encima de sus disponibilidades reales, afectando así la disciplina institucional y la estabilidad monetaria.

Otro ejemplo claro de este fenómeno lo constituye la utilización del llamado cupo de emergencia de los bancos comerciales en el Emisor, que estaba en principio exclusivamente diseñado para atender dificultades financieras de los bancos privados, sobrevenidas por el retiro de los depósitos de su clientela. Pero en la práctica muchos establecimientos convirtieron este instrumento de excepción en un recurso ordinario que les permitía sobrepasar sus límites de capacidad para hacer préstamos. Es así como a comienzos del año esta utilización injustificada de los cupos de emergencia en el Emisor llegó a sobrepasar la cifra de 80 millones de pesos.

En estas condiciones, la primera labor que se le imponía a la Junta Monetaria era la de reestablecer el cumplimiento de las normas elementales de disciplina monetaria por parte de la banca privada, labor tanto más importante si se considera el reducido número de instrumentos reguladores de que se dispone en Colombia, en comparación con países más evolucionados en sus sistemas financieros.

El hecho de que varios meses después de adoptadas por la Junta Monetaria medidas correctivas de esta situación, la cifra neta de desencajes haya descendido a 50 millones de pesos y el uso injustificado del cupo de emergencia en el Emisor haya desaparecido casi totalmente, explica de por sí la razón del descenso de los préstamos de la banca comercial a su clientela. La verdad es que los bancos comerciales estaban aprobando solicitudes de crédito por encima de su capacidad real y tenían que financiar la diferencia incumpliendo las normas de encaje y de acceso al crédito en el Banco de la República.

No ha habido, pues, una política deflacionista por parte de la Junta Monetaria. Simplemente ha considerado que el punto de partida para administrar las labores a ella encomendadas, debe ser asegurar el cumplimiento de los reglamentos financieros por parte de los establecimientos de crédito, que distribuyen y controlan más de las dos terceras partes del medio circulante.

El Gobierno considera inaceptable, por consiguiente, que a un cliente de un establecimiento de crédito se le esté rechazando una solicitud con la disculpa de que la Junta Monetaria le ha cerrado las puertas al crédito, pues aun dentro de la preocupación por lograr una ajustada disciplina monetaria, la Junta ha estado vigilante para mantener un volumen de medios de pago que todavía resulta amplio en relación con las necesidades de la producción en los momentos actuales.

De otro lado, la Junta Monetaria consideró necesario elevar el nivel de crédito dirigido hacia el sector agropecuario, con el objeto de

promover mayores niveles de producción en este sector básico de la economía y contribuir a la estabilidad de los precios de artículos alimenticios, que son dominantes en la formación del índice del costo de vida y cuya elevación restringe en forma muy notoria la capacidad de compra de bienes manufacturados.

Es posible que para algunos bancos esta elevación de los créditos de fomento haya acentuado la necesidad de disminuir sus préstamos a otras actividades. Pero de otro lado, el flujo monetario del país ha estado alimentado por diversas fuentes primarias que han compensado con creces el esfuerzo impuesto por este traslado de crédito de uno a otro sector. Esto resulta claro, puesto que a la vez que han aparecido las restricciones mencionadas, se han cancelado desenchajes y cupos de emergencia por 180 millones, y se ha aumentado el crédito para el sector agropecuario en 130 millones. El contraste entre estas cifras es más evidente si se tiene en cuenta que en la reducción en la cartera global deben incorporarse los efectos secundarios de la contracción exigida por el cumplimiento de los compromisos de los bancos privados en el Emisor, de tal manera que, si a la postre la baja global de cartera resulta inferior a la cancelación de los compromisos, es porque están operando otros factores compensatorios.

Con todo, la Junta Monetaria ha advertido con preocupación la incidencia que los desarrollos de los últimos meses han podido tener sobre la posición financiera de las firmas comerciales e industriales, afectadas por el retorno del crédito bancario a niveles razonables. Con el objeto de que esta situación no venga a agravar los efectos de algunas mermas en los consumos, acaba de dictar una resolución que libera recursos de la banca antes congelados en la forma de encaje marginal y permite aumentar la cartera comercial e industrial, en forma satisfactoria.

Fuera de lo anterior, quiero referirme brevemente a otras inquietudes que he oído en relación con la política económica en general. En los últimos días se ha agitado la opinión del país en torno a la conveniencia de poner en práctica una política de "inflación controlada". Prescindiendo de la discusión sobre el significado de este término, me parece oportuno consignar la opinión que como Ministro de Hacienda me merece el problema de la orientación financiera del país.

Considero que Colombia debe hacer un esfuerzo máximo para lograr un equilibrio fiscal, en cuya ausencia está la raíz de nuestra inestabilidad monetaria en los últimos años, en cuanto corresponde a factores primarios. No veo a largo plazo sino esta alternativa o la de desembocar en un proceso incontrolable de demérito del poder adquisitivo de nuestra moneda. Si lo que se sugiere es que se suelten las amarras del crédito y se aumenten aún más los medios de pago, se está propo-

niendo una insensatez. Cualquier persona bien informada en estos asuntos sabe que lo que en Colombia hemos tenido durante los últimos años es inflación, a veces desbocada, a veces medio controlada, pero nunca controlada como fuera deseable para defender nuestra moneda y el ingreso real de los asociados. Esta inflación la genera el subdesarrollo y el crecimiento exagerado de ciertos renglones del gasto público por razones conocidas de todo el mundo, y si no se la combate sino que se la estimula so pretexto de planificarla, llevaríamos al país al desastre.

No es realista enfocar la inflación como un proceso susceptible de dosis graduadas en beneficio de una u otra actividad de la economía, o de uno u otro grupo social. En toda economía inflacionaria hay un mecanismo permanente de redistribución de ingresos entre distintos grupos, cuya pugna acelera la inflación y la va haciendo cada vez más incontenible. Es así como la sucesión indefinida de alzas de salarios, elevación de precios, emisiones fiscales, expansión de los créditos bancarios, etc., sólo es la expresión de una lucha indeseable entre asalariados, empresarios y fisco, por apropiarse de una mayor cuota del ingreso nacional. Se comprende así que el intento de racionalizar la inflación provenga alternativamente de quienes ven con preocupación la posible desmejora de sus intereses en relación con otros grupos.

En lugar de esta mecánica de redistribución de ingresos y de poder, que lleva consigo el envilecimiento general de la moneda, creo preferible para Colombia un proceso de desarrollo en el que la participación de cada sector sea el simple reflejo de su aporte efectivo a los niveles de actividad económica y de bienestar general. Creo que mi mayor responsabilidad en la cartera que me compete es contribuir a la viabilidad de esta segunda alternativa, señalando como meta financiera del Gobierno un equilibrio fiscal logrado a través de ingresos corrientes suficientes para financiar los gastos esenciales de la Administración Pública y para llevar a la práctica un plan razonable y necesario de desarrollo económico, que el país conoce y reclama.

La política económica que venimos adelantando ha sido objeto de cuidadoso estudio por parte del Presidente de la República y del Consejo de Ministros, y ha merecido su apoyo sin reservas de ninguna clase, pues estamos convencidos de que ella es la que más conviene a nuestras circunstancias económicas y al bienestar de las clases asalariadas.

EL IMPUESTO A LAS VENTAS DE BIENES APLAZADOS

—Cada día que pasa el Gobierno de la Nación se esfuerza por mejorar la vida de los colombianos. Queremos que todos los ciudadanos tengan un futuro más seguro y próspero.

—El Gobierno ha adoptado una serie de medidas para mejorar el impuesto a las ventas. Este impuesto fue establecido por el Congreso Nacional por medio de la Ley 21 de 1963, y establecido por medio del Decreto 10 de 1964 en diciembre del año pasado. Como resultado de estas medidas, el impuesto a las ventas se ha convertido en el principal de Ingresos para 1965, tal como se ha reflejado en el presupuesto de Ingresos, el presupuesto de Ingresos de 1965, se ha convertido en el principal de Ingresos por Ingresos. El impuesto a las ventas de bienes a plazos de 1964, tal como se ha reflejado en el presupuesto de Ingresos de 1964, se ha convertido en el principal de Ingresos por Ingresos.

DECLARACION DADA PARA EL PERIODICO "EL TIEMPO"

EL 24 DE OCTUBRE DE 1964

—El Gobierno de la Nación se esfuerza por mejorar la vida de los colombianos. Queremos que todos los ciudadanos tengan un futuro más seguro y próspero. El Gobierno ha adoptado una serie de medidas para mejorar el impuesto a las ventas. Este impuesto fue establecido por el Congreso Nacional por medio de la Ley 21 de 1963, y establecido por medio del Decreto 10 de 1964 en diciembre del año pasado. Como resultado de estas medidas, el impuesto a las ventas se ha convertido en el principal de Ingresos para 1965, tal como se ha reflejado en el presupuesto de Ingresos, el presupuesto de Ingresos de 1965, se ha convertido en el principal de Ingresos por Ingresos. El impuesto a las ventas de bienes a plazos de 1964, tal como se ha reflejado en el presupuesto de Ingresos de 1964, se ha convertido en el principal de Ingresos por Ingresos.

EL IMPUESTO A LAS VENTAS NO DEBE APLAZARSE

—Usted defendió ante la Comisión de la Cámara el impuesto a las ventas. ¿Quiere eso decir que el Gobierno va a imponerlo de todos modos?

—El Gobierno no va a imponerlo, sino a reglamentarlo y recaudarlo. El impuesto a las ventas fue expresamente autorizado por el Congreso Nacional por medio de la Ley 21 de 1963, y establecido por medio del Decreto-ley número 3288 de diciembre del año pasado. Como es un recurso que ya existe legalmente, había obligación de aforarlo e incluirlo en el proyecto de Presupuesto para 1965, tal como se ha hecho, y si se suprimiera el gravamen, el proyecto de Presupuesto quedaría desequilibrado y habría que disminuir las inversiones o dejar de atender al pago de servicios esenciales e indispensables.

—Algunos grupos han manifestado su oposición al impuesto. ¿Por qué lo cree usted?

—Esa oposición es infundada pero, además, casi "primaria". En Colombia la gente se opone a los impuestos por principio, sin discriminación y sin argumento. Pero el Gobierno lo defiende porque necesita los medios para atender al pago de los servicios e inversiones que el desarrollo del país exige. Una población que crece a una rata de más del 3 por ciento y la urgencia de elevar su nivel de vida, demandan más

escuelas y maestros, más hospitales y médicos, más vigilancia y seguridad, más vías de comunicación, más energía eléctrica y servicios públicos, etc., y estas cosas no se pueden conseguir sino con dinero, que para el caso del Gobierno le tiene que llegar a través de los impuestos. El impuesto a las ventas es prácticamente la única fuente permanente de ingresos, que se ha establecido recientemente, y el Gobierno la necesita. El Presupuesto para 1965 está balanceado, pero con un fuerte componente de crédito que significa graves peligros inflacionarios. Aplazar o derogar el impuesto a las ventas (que ya fue aplazado durante un año), y que fue aforado para el año próximo en 160 millones de pesos, equivaldría, como dije antes, a crear un nuevo desequilibrio fiscal, o a retrasar gravemente el proceso de desarrollo.

—¿Qué ventajas tiene este impuesto comparado con otros?

—Las ventajas son varias. El sistema tributario colombiano adolece de la falla de que descansa principalmente en los impuestos directos, haciendo caer la carga tributaria sobre una base tan estrecha que apenas cubre el 3.5 por ciento de la población, lo cual es inconveniente e injusto. Los impuestos indirectos en Colombia representan una proporción menor del total, que en casi todos los países del mundo. Si no se cambia la estructura fiscal en este sentido, y se amplía la base de contribuyentes, será casi imposible resolver el problema fiscal que ha contribuido poderosamente al proceso inflacionario y a la elevación del costo de la vida durante los últimos años. El impuesto a las ventas y a los consumos, con tarifas más altas para los artículos suntuarios, es componente normal de cualquier estructura fiscal bien equilibrada. La renta que él produce crece automáticamente con la elevación del nivel de vida, y permite atender parte de las crecientes necesidades del desarrollo.

—Hay temor de que el impuesto incida fuertemente sobre el costo de la vida. ¿Qué opina al respecto?

—Esta opinión ha sido expresada frecuentemente, pero no ha sido sustentada con un análisis serio. El posible efecto del impuesto sobre los precios ha sido grandemente exagerado. Un estudio detenido demuestra que solamente la tercera parte del presupuesto de los consumidores se verá afectado, puesto que los alimentos, las drogas, los servicios, los textos escolares y otros renglones, están exentos, y representan cerca del 70% del costo de vida. Además, el impuesto va a cobrarse sobre el precio de venta en fábrica, y no sobre el precio que paga el consumidor, de manera que los porcentajes aplicados al consumidor resultan realmente inferiores a los establecidos en la ley. Las tarifas más altas

afectan sólo a artículos de lujo, y la tarifa del 3%, que afecta a todos, aplicada sobre una tercera parte del gasto resulta en un alza del costo de vida de apenas un 1%.

Habrà, desde luego, efectos indirectos de elevaci3n de precios si los industriales y comerciantes abusan y tratan de aprovechar la circunstancia para hacer ganancias indebidas. Pero ese es un problema diferente, que no invalida la justicia y la necesidad del impuesto, y el Gobierno tomará cualquier medida que sea necesaria para prevenirlo y controlarlo, en caso de que llegue a presentarse.

REPORTE CONCERNIDO A TABACOS
EL 31 DE OCTUBRE DE 1934

En la materia, las medidas que se han tomado para regular el crédito al comercio de género y la explotación de explotaciones. Una vez concluida la materia de una manera definitiva en el 1964.

El crédito

Las necesidades de crédito han sido cubiertas por el sistema de crédito al comercio de género y la explotación de explotaciones. Este sistema ha sido regulado por el Decreto 1471 de 1964, que establece el régimen de crédito al comercio de género y la explotación de explotaciones.

REPORTAJE CONCEDIDO A "CARACOL" EL 31 DE OCTUBRE DE 1964

El sistema de crédito al comercio de género y la explotación de explotaciones ha sido regulado por el Decreto 1471 de 1964, que establece el régimen de crédito al comercio de género y la explotación de explotaciones. Este sistema ha sido regulado por el Decreto 1471 de 1964, que establece el régimen de crédito al comercio de género y la explotación de explotaciones.

Los créditos

Los créditos al comercio de género y la explotación de explotaciones han sido cubiertos por el sistema de crédito al comercio de género y la explotación de explotaciones. Este sistema ha sido regulado por el Decreto 1471 de 1964, que establece el régimen de crédito al comercio de género y la explotación de explotaciones.

—En su concepto, las medidas que se han tomado sobre restricción del crédito, el mercado de divisas y la reglamentación de equipajes, ¿han conjurado la amenaza de una nueva devaluación en el país?

El encaje.

—Las tres medidas dictadas buscan un objetivo común, que es el de la defensa del valor de la moneda y la estabilidad cambiaria para las importaciones que el país efectúa normalmente. La elevación del encaje busca contrarrestar el inmoderado crecimiento de los medios de pago, que ha sobrepasado ya todo límite aceptable. Sin matricularse en ninguna escuela económica, como tanto les gusta a quienes habitualmente comentan estos temas, hay que reconocer que el exceso de medios de pago se traduce en inflación y, por ende, en alza de precios y en desvalorización de la moneda. Mucha parte de ese exceso de liquidez se vuelca sobre las divisas y, afecta, por consiguiente, las reservas de moneda extranjera en forma inconveniente.

Las divisas.

La disposición sobre mercado libre de divisas la expliqué suficientemente en el comunicado que expedí al respecto. Se trata de fortalecer el certificado de cambio, dedicando a ese mercado mayores recursos y, evitando que parte de nuestros ingresos de divisas se dila-

piden en contrabando, viajes al exterior, fuga de capitales, y otros gastos superfluos. Además, una más alta cotización para el dólar libre constituye un poderoso incentivo para las exportaciones menores, que al aumentar, refuerzan la balanza en todo sentido. El país ha aplaudido la medida, porque la considera saludable para el desarrollo económico nacional.

Contrabando.

La última, o sea la que restringe la traída de mercancías como equipaje, también contribuirá a mermar presiones sobre el mercado libre. Pero su intención principal fue la de frenar el contrabando y la ruinoso competencia que a su amparo se estaba haciendo al comercio y la industria nacional. Era ilógico que, cuando por norma general determinadas mercancías son de prohibida importación, se permitiera traerlas a quienes iban al exterior o a San Andrés. La condición de puerto libre no ha servido para atraer turistas a la Isla, sino principalmente para atraer verdaderas legiones de compradores halagados por la facilidad de introducir al interior mercancías que vendían con excelente utilidad. San Andrés estaba absorbiendo más de 15 millones de dólares al año por este concepto, y eso no lo resistía el país.

Plan de desarrollo.

Pero como el Gobierno entiende que no puede dejar a la Isla abandonada, sino que, por el contrario, se preocupa por su progreso, ha anunciado ya el adelantamiento de un programa inmediato de inversiones y la adopción de normas que faciliten al máximo la afluencia del turismo, no sólo colombiano, sino de Centroamérica y de otros países. San Andrés debe convertirse en un centro turístico y no en una excepción al régimen general de importaciones hacia el resto del territorio nacional, si es verdad que queremos propender por su verdadero desarrollo económico que signifique creación de riqueza y oportunidades de trabajo para los isleños.

Por otra parte, es necesario hacer énfasis en que las medidas tomadas por el Gobierno no significan la extinción de San Andrés como puerto libre, como reiteradamente se ha pretendido presentar la nueva situación de la Isla ante la opinión pública. La institución de puerto libre está concebida y establecida en el mundo entero fundamentalmente como un sitio al cual pueden llegar y del cual pueden salir libremente todo género de mercancías sin someterse a los trámites aduaneros corrientes, ni al pago de derechos arancelarios y estas características las conserva San Andrés, pero no como un lugar por el cual puedan importarse y nacionalizarse mercancías con destino al resto del país sin

llenar tales requisitos. En conjunto, pues, las tres medidas se complementan y, sin duda, afianzarán el valor del peso colombiano.

—Se ha dicho que las medidas tomadas hasta ahora obedecen a un plan del Gobierno para sanear la moneda e impulsar el desarrollo económico por cauces más realistas, desde el punto de vista de los mercados externos y para favorecer a los consumidores nacionales con precios más razonables. ¿Qué nuevas disposiciones prepara el Gobierno en este sentido para completar el programa?

—Iremos tomando las demás medidas que sean necesarias, según las circunstancias lo indiquen. Por el momento, tal como se anunció, se hará una intensa represión del contrabando en el interior del país y se reorganizarán todas las aduanas, especialmente las fronterizas, para asegurar el máximo de control sobre la introducción de mercancía.

Importaciones.

En otro frente, el de las importaciones, la nueva Superintendencia de Comercio Exterior impondrá un riguroso control sobre ellas, para mantenerlas dentro de límites razonables y dando prelación a las maquinarias, equipos, herramientas, repuestos y materias primas que sean necesarios para alcanzar un mayor desarrollo industrial.

Plan fiscal.

Además, he dicho que hay necesidad de aprobar nuevas medidas de tipo fiscal, mediante un plan que ha sido ya estudiado en principio por el Consejo de Ministros y que será próximamente sometido a la consideración de las directivas políticas y del Parlamento.

Gasto público.

—Una de las críticas más rigurosas que se hacen al Gobierno es la de que somete al sector privado a un régimen de drásticas restricciones, mientras que los gastos públicos en vez de disminuir siguen en constante crecimiento, presionando la inflación, recargando los costos por los nuevos impuestos. ¿Usted qué opina al respecto?

—Es verdad que el sector privado ha tenido que soportar restricciones, aunque en ningún caso drásticas, al paso que el sector público hace uso del crédito. Esto se debe a que tenemos un sistema tributario desequilibrado, en que los ingresos corrientes son inferiores a los gastos totales, por lo cual hay que saldar ese déficit con crédito, interno y externo. Esta situación seguirá siendo así mientras no se logre el equilibrio fiscal, a base de disminuir gastos pero también de crear nuevos

ingresos es decir, nuevos impuestos. Se me ha acusado de ser enemigo de la reducción del gasto público, pero eso no es cierto. Lo que he dicho es que la reducción que es posible hacer, no alcanza a resolver el problema, y que por consiguiente se requiere aumentar los ingresos. Aunque los gastos tienden a crecer en proporción al crecimiento general del país, he hecho todo esfuerzo posible por reducirlos o limitarlos, y de de ello son testigos el señor Presidente y los Ministros que me acompañan en el Gabinete. El Gobierno está dispuesto a aceptar cualquier iniciativa realizable en el campo de la reducción de los gastos, pero no a dejar que se engañe a la opinión pública mostrándole soluciones ilusorias. Los gremios deben analizar las cifras que el Gobierno ha presentado y abandonar la posición ilógica de que se presten más servicios y se hagan más inversiones pero sin pagar más impuestos. Si se equilibra el Presupuesto, desaparecerá el fenómeno que usted anota y se podrá dar al sector privado un tratamiento más amplio en materia de crédito.

La producción.

—Industriales, agricultores, ganaderos, banqueros y economistas en general, han dicho que la elevación del encaje bancario en 3 puntos, representa una contracción en los frentes de la producción, por cuanto el crédito se ha reducido en forma exagerada en los bancos. ¿Estima usted que esa alarma tiene alguna justificación?

—Ya he dicho que el aumento del encaje era necesario. No tiene por qué haber reducción en la producción, porque el sistema económico está bien irrigado de dinero. La Caja Agraria llegó hace poco a los dos mil millones de pesos en cartera para la ganadería y la agricultura, y se observan aumentos en el crédito para los demás sectores de la producción. Los medios de pago han aumentado en mil noventa millones de pesos desde enero hasta la fecha y todavía van a aumentar más hasta diciembre por causas conocidas. Si como se afirma ha habido una disminución en el ritmo de ventas, la preocupación dominante debe ser la de aumentarlas mediante rebaja de precios y otros medios, porque el aumento de circulante llevaría solamente al encarecimiento de los artículos, con perjuicio de los consumidores. En realidad, la producción ha recuperado un ritmo de aumento con respecto al año pasado, que contradice a los terroristas económicos. Las estadísticas publicadas en el último boletín del DANE muestran un aumento en los índices de empleo, especialmente en los sectores metal-mecánico, de herramientas y equipos y de bienes intermedios, lo que demuestra una tendencia general de crecimiento.

La industria.

—El Presidente, el Ministro de Fomento y usted han insistido en muchas ocasiones en que la industria debe modificar su estructura, para que su existencia no se base exclusivamente en el proteccionismo aduanero y arancelario, así como en los bajos impuestos, por cuanto debe ser eficiente para vender a precios acordes con las necesidades y posibilidades del consumidor colombiano y teniendo en cuenta también las perspectivas de los mercados externos, que exigen bajos costos y altas calidades. ¿Estima usted que se está presentando un cambio de mentalidad en el sector empresarial en este sentido, o por el contrario, la industria colombiana está condenada a vivir de los proteccionismos y de los consumos nacionales exclusivamente?

—Es cierto que la industria colombiana se ha desarrollado al amparo de un proteccionismo aduanero que en veces es exagerado, y esa circunstancia ha provocado un cierto grado de ineficiencia y de predominio de altos costos. Pero como esta situación no podría perpetuarse, el Gobierno ha hecho los planteamientos a que usted se refiere. Yo creo sinceramente que los industriales colombianos están alerta sobre el problema de los altos costos y que ya están haciendo esfuerzos para resolverlo en forma satisfactoria. Yo diría que están adquiriendo conciencia exportadora, especialmente en relación con nuestra condición de miembros de la ALALC, circunstancia que el Gobierno registra complacido porque sin el concurso decidido y principalísimo del sector privado, no podremos jamás sacar nuestros productos a los mercados externos.

Los precios.

—Aunque el alza del dólar libre no afecta las importaciones, ya que se mantiene inmodificable el precio del Certificado de Cambio, ya se observa un movimiento alcista de precios en los productos nacionales y extranjeros. ¿El Gobierno ha previsto medidas para evitar esas manipulaciones especulativas, que pueden degenerar en reajustes de salarios y por consiguiente, en una nueva ola inflacionaria y de dificultades sociales?

—Los dólares del mercado libre no se utilizan para el pago de importaciones o servicios destinados a la producción y, por lo tanto, no deben incidir sobre los costos. No hay ninguna razón para que se produzcan alzas de precio. Es posible, desde luego, que algunos sectores quieran aprovecharse de la disminución de competencia que la

supresión del contrabando significa, y traten de elevar los precios de algunos artículos. Corresponde al Ministerio de Fomento conjurar esta amenaza, y estoy seguro de que se ocupará oportunamente de ello. Tenemos medios indirectos, más eficaces que el simple control de precios para sancionar ejemplarmente a quienes traten de especular y abusar de las garantías de que estamos rodeando a la producción nacional. Creo que las entidades gremiales como ANDI, FENALCO y ACOPI, entre otras, están en la obligación de prevenir a sus asociados en este sentido. La prensa, puede colaborar eficazmente a este respecto, denunciando ante el Gobierno y ante la opinión pública a quienes pretendan aprovecharse, para que no puedan cumplir su propósito.

El café.

—En declaraciones a raíz de las medidas sobre encaje bancario habló de la necesidad de fortalecer el Fondo Nacional del Café, para que la comercialización de las cosechas cafeteras esté al margen de los créditos del Banco de la República, que son señalados como fuente de presiones inflacionarias. ¿Cómo cree que podría lograrse este objetivo?

—Como se sabe, es indispensable mantener una intervención adecuada de la Federación de Cafeteros en el mercado, tanto interno como externo, a fin de regularizarlo, proteger al caficultor y garantizar la eficacia de la política de pactos en que estamos empeñados. La Federación cumple esta labor por intermedio del Fondo Nacional del Café, por lo cual es deseable fortalecerlo y darle mayor liquidez y capacidad de operación cada día. Este problema lo estamos estudiando cuidadosamente con el Gerente de la Federación en busca de una fórmula que armonice los intereses de los cafeteros con los del país. Hay varias posibilidades, pero una decisión al respecto todavía se demora.

La Supercomex.

—En su concepto, ¿cuáles han sido los cambios fundamentales que se han producido en el régimen de comercio exterior del país y cuáles pueden ser sus beneficios a corto y largo plazo?

—Lo fundamental en este campo es lo que ya he mencionado: la creación de la Superintendencia de Comercio Exterior (SUPERCOMEX) como organismo administrativo para promover una gran política de comercio exterior. La dedicación de todos los recursos en moneda extranjera a las importaciones esenciales y el alza del dólar libre que constituirá un incentivo muy importante para las exporta-

ciones menores, seguramente traerán resultados muy benéficos para el país.

Crédito externo.

—En materia de crédito externo, ¿por qué el país no está utilizando en su totalidad, los préstamos concedidos a las instituciones públicas como en el caso del INSFOPAL, carreteras, salud pública, etc.?

—La utilización de los empréstitos que se contratan en el exterior, está sometida en ocasiones, a dificultades imprevistas, principalmente a la falta de capacidad operativa de las entidades o a la falta de la contrapartida correspondiente en moneda nacional, que es indispensable. No es posible que todo salga a pedir de boca en este terreno, pero sí puedo decir que en la mayoría de los casos los créditos tomados por Colombia han sido utilizados tal como se previó en los planes y contratos respectivos. Es notoria en este aspecto la eficiencia de entidades como la CVC, las Empresas Públicas de Medellín, el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto de Fomento Eléctrico, Acerías Paz del Río, etc.

Los problemas que se presentaron en el Instituto de Fomento Municipal están superados y la utilización del crédito externo de que dispone está en marcha. Para programas de salud no se han contratado empréstitos. En términos absolutos, Colombia está a la cabeza de los demás países de la América Latina, en cuanto a utilización de los créditos contratados.

Refinanciamiento.

—¿Es cierto que el país ya tiene supercopada su capacidad de endeudamiento externo y que las actuales obligaciones requieren de una refinanciación para evitar presiones excesivas sobre la balanza por concepto de amortizaciones de los préstamos concedidos hasta ahora?

—La capacidad de endeudamiento no está copada, pero sí hay que reconocer que nuestra deuda externa es alta y que sería deseable utilizar el crédito externo, principalmente, para empréstitos con destino a obras de desarrollo reproductivas. Con las proyecciones actuales, podemos continuar usando el crédito externo para los planes programados y pagar las amortizaciones correspondientes a un ritmo que hará que después de 1968 el servicio de deuda externa, con relación a los ingresos de divisas, decrezca y sea inferior al de hoy.

La deuda se está refinanciando en la práctica, puesto que los nuevos créditos, tanto para la balanza de pagos como para proyectos espe-

ciales, se están consiguiendo con plazos de 30 y 40 años, que son los más amplios que se obtienen al presente.

El Banco de la República ha publicado estudios que demuestran que la estructura de la deuda externa es hoy mucho mejor en términos y plazo que hace cinco años, lo cual revela que se han hecho progresos satisfactorios en este campo. Pero cada país tiene su situación especial y no es mucha sagacidad financiera la de recomendar la refinanciación de la deuda como una panacea para salir de ciertas dificultades fiscales y económicas, sólo porque se ha oído decir que otros países cuyas condiciones son peores que las nuestras han refinanciado la suya.

El café.

—¿Cómo ve usted el futuro del café en el panorama internacional?

—Mientras el Congreso de los Estados Unidos no haya aprobado la ley de implementación del Pacto Cafetero, el manejo de los precios en el exterior se hace más difícil y aleatorio. Pero a pesar de eso, estoy tranquilo, porque los países productores, de manera muy especial el Brasil, se mantienen firmes en la política de defensa de los precios. Dentro de las circunstancias presentes, veo despejado el panorama cafetero.

Nuevos impuestos.

—¿Cuáles son las bases del plan de emergencia de carácter fiscal que el Gobierno va a presentar al Congreso? ¿Este no implica nuevos impuestos distintos a los que ya se conocen, entre ellos el de consumo?

—Seguramente habrá propuestas para establecer impuestos nuevos, pero no las anuncio todavía, porque como dije, van a ser objeto de previo examen por parte de las directivas políticas antes de someterlas a la consideración del Parlamento. Si se las digo todas, todas se las sabe.

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL
DE LA NACION SOBRE INEXEQUIBILIDAD
DEL ORDINAL B), ARTICULO 5o. DE LA LEY 21
DE 1963 Y DEL ARTICULO 6o.
DEL DECRETO-LEY 2206 DE 1963

Número: 7979.

Despacho del Procurador General.

Bogotá, D. E., 17 de octubre de 1964

Señores

Magistrados de la honorable Corte Suprema de Justicia,

Sala Plena.

Magistrado Ponente, doctor Fajardo Pinzón.

Presentes.

Referencia: Demanda de los doctores Francisco de Paula Pérez y Aníbal Cardoso Gaitán, sobre inexequibilidad del ordinal b), artículo 5º de la Ley 21 de 1963 y del artículo 6º del Decreto-ley 2206 de 1963.

Honorables Magistrados:

Los doctores Francisco de Paula Pérez y Aníbal Cardoso Gaitán, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentaron demanda ante la honorable Corte Suprema de Justicia para que en Sala Plena declare que son inexequibles por inconstitucionales el ordinal b), artículo 5º de la Ley 21

de 1963 y el artículo 6º del Decreto-ley 2206 del mismo año en las partes que indican.

Como se me ha corrido traslado de la referida demanda, procedo a rendir el concepto exigido por la honorable Corte de conformidad con el atrás citado artículo 214 de la Carta Fundamental.

La demanda y las normas acusadas:

Los actores acompañan ejemplares autenticados de los *Diarios Oficiales* en que se publicaron la Ley y el Decreto parcialmente demandados, y cumpliendo lo exigido por la Ley 96 de 1936, transcriben literalmente las disposiciones que acusan, señalan los textos constitucionales que consideran infringidos y exponen el concepto de la violación y las razones en que apoyan sus asertos.

En consecuencia, están satisfechos a cabalidad los requisitos legales exigidos para esta clase de demandas.

Las disposiciones acusadas son de este tenor:

Ley 21 de 1963, artículo 5º. Créase una Junta Monetaria encargada de:

.....

b) Ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional...

Decreto-ley 2206 de 1963, Artículo 6º. De acuerdo con el artículo 5º, literal b), de la Ley 21 de 1963, adscribense a la Junta Monetaria las siguientes funciones, que podrá ejercer mediante normas de carácter general:

a) Fijar, de acuerdo con las circunstancias monetarias y crediticias, límites específicos al volumen total de los préstamos o inversiones de las instituciones de crédito o a determinadas categorías de ellos;

b) Señalar la tasa de crecimiento del total de los activos a que se refiere el literal anterior, o de determinadas clases de ellos, durante un cierto período, pudiendo establecer tasas diferentes por entidades, atendiendo, entre otras razones, a su contribución o la financiación de operaciones de desarrollo económico;

c) Señalar las tasas máximas de interés o descuento que los establecimientos de crédito pueden cobrar a su clientela sobre todas sus operaciones activas. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales, como clase de operación, el destino de los fondos y lugar de su aplicación. Las instituciones de crédito que cobraren tasas de interés en exceso de los máximos fijados por la Junta Monetaria, estarán sujetas a las sanciones que establezca la Junta en forma general para estos casos;

d) Fijar los plazos de los préstamos y descuentos que efectúen las instituciones de crédito y las clases y montos de las garantías requeridas en tales operaciones;

e) Prohibir a los establecimientos de crédito la ejecución de ciertas clases de préstamos e inversiones que, a su juicio, conlleven grave riesgo o establecer una determinada proporción entre tales operaciones y su capital pagado, y la reserva legal, y

f) Reglamentar las operaciones de crédito comercial de consumo por instalamentos o de ventas a plazos de los establecimientos crediticios o comerciales de cualquiera otra índole.

La acusación y su fundamento:

En el sentir de los demandantes, con las disposiciones que acaban de copiarse se infringen los artículos 76, ordinal 12, y 32 de la Constitución Nacional.

Dicen los demandantes que al facultar el Congreso al Gobierno, mediante el ordinal b) del artículo 5º de la Ley 21 de 1963, para adscribir a la Junta Monetaria funciones complementarias de las que en el ordinal a) del mismo artículo 5º le atribuyó el legislador, se le permitió ejercer la intervención estatal en la industria privada, como lo es la bancaria; y agregan que ello no podía hacerse por cuanto si bien el artículo 32 de la Constitución autoriza al Estado para intervenir por mandato de la Ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho, advierte expresamente que “esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 76, ordinal 12 de la Constitución”. Como el ámbito de acción señalado a la Junta Monetaria es el de la intervención del Estado en la industria privada, al revestir *pro tempore*, de facultades extraordinarias al Gobierno para hacer esa intervención estatal a través de la Junta Monetaria, autorizándolo para adscribir a éstas funciones complementarias de las que por el ordinal a) señaló el legislador para el organismo que creaba, el referido ordinal b), del artículo 5º de la Ley 21 de 1963, violó el artículo 76, ordinal 12 de la Carta, por cuanto confirió facultades extraordinarias para materias que, por mandato expreso del artículo 32, no pueden ser objeto de esa clase de facultades extraordinarias.

Y al hacer uso el Gobierno de las facultades extraordinarias que le otorgó la referida norma de la Ley 21, adscribiendo a la Junta Monetaria funciones de intervención en la industria privada que desarrollan los Bancos, como lo hizo por medio del artículo 6º del Decreto 2206 de 1963, infringió el artículo 32 de la Constitución, que si bien autoriza esa intervención por medio de leyes, prohíbe en forma expresa que se ejerza tal función en uso de las facultades extraordinarias del artículo 76, ordinal 12, de la misma Carta Fundamental.

En el libelo se lee lo que sigue, como razones que sustentan la alegada inconstitucionalidad del ordinal b), artículo 5º de la Ley 21 y de una parte del artículo 6º del Decreto 2206:

Esencialmente la inconstitucionalidad de las normas acusadas consiste en que ellas se dictaron sin acatamiento a lo ordenado y previsto en el artículo 32 de la Carta, y al uso improcedente de facultades previstas en el numeral 12, artículo 76 de la Constitución. Tanto el mandato del ordinal b), artículo 5º de la Ley 21 de 1963, como el artículo 6º del Decreto-ley 2206 de 1963, en las partes a que la demanda se refiere, se hallan en oposición con los ordenamientos constitucionales citados. La Constitución Nacional quiere que cuando se adopte por el legislador una medida sobre intervención en las industrias, ello se haga directamente por el Congreso, y prohíbe de modo expreso que éste autorice por medio de facultades extraordinarias *pro t mpore* al Presidente de la República para que expida el precepto intervencionista de carácter legislativo.

Esta es la tesis central de la demanda; y las adicionales que se consignan en el muy respetable y erudito estudio de los doctores Pérez y Cardoso Gaitán giran en torno de aquélla, para reafirmarla.

Cree la Procuraduría haber sintetizado el planteamiento de los actores, sin deformarlo. Y a él se referir  a continuación, siguiendo en lo posible los derroteros trazados por los ilustres juristas que suscriben la demanda.

Concepto de la Procuraduría:

Primero. Los demandantes parten de la base de que la totalidad de las normas contenidas en el Decreto 2206 se dictaron en ejercicio de facultades extraordinarias. Dicen así en el particular:

Para los fines de esta demanda de inexecutable y la decisión que sobre ella adopte la Corte Suprema de Justicia, el Decreto-ley 2206 de 1963 ha de considerarse expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que el Ejecutivo entiende le han sido conferidas, ya que su preámbulo dice: "El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 5º de la Ley 21 de 1963, y previo concepto del Consejo de Ministros, Decreta: . . . "No es posible, en la calificación del Decreto 2206, prescindir de lo que el mismo Decreto expresa, o sea que él se dicta en uso de facultades extraordinarias. El preámbulo del Decreto 2206 descarta otras facultades constitucionales o legales para su fundamentación; se ciñe a las facultades extraordinarias. Por tanto, tal Decreto es un acto de carácter legislativo basado en las facultades extraordinarias. De ese carácter otorgado por el querer del Gobierno, y a virtud de la ejecución de la facultad extraordinaria, no se puede prescindir al estudiarlo; no podría dejar de considerarlo así la Corte Suprema de Justicia en el examen de la presente demanda. La Corte no tiene capacidad para modificar el Decreto-ley, cambiándole su natu-

raleza. Debe necesariamente pronunciarse sobre su exequibilidad tal como fue expedido, como es, y no como podría pensarse que fuese.

La Ley 21 de 1963, "por la cual se dictan algunas disposiciones en materias fiscales, se dan unas autorizaciones y se inviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, conforme a los ordinales 11 y 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional", contiene muy diversos ordenamientos:

En su artículo 1º revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 1963 (y hasta el 20 de julio de 1964 en lo referente a las normas orgánicas del Presupuesto Nacional) para múltiples materias tocantes con la coordinación de las estructuras y funciones y la modificación de los métodos, procedimientos y organización de las entidades y dependencias nacionales, incluyendo los establecimientos públicos y los Institutos Descentralizados o autónomos; para reformar las normas orgánicas del Presupuesto Nacional; para dictar normas en materia tributaria; para reformar y adicionar la legislación vigente en materia de avalúo de intangibles y sobre tarifas aplicables a sociedades que no repartan utilidades en el país; para fortalecer al Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", establecer normas tendientes a lograr un sistema efectivo en materia de avalúo de los bienes inmuebles y para reajustar los catastros urbanos y rurales; para establecer impuestos nacionales sobre las ventas de artículos terminados que efectúen los productores o importadores; para dictar disposiciones sobre control directo o indirecto de costos e inventarios, tendientes a evitar el acaparamiento y la especulación y a combatir las prácticas comerciales que determinan el alza artificial de los precios; para abrir créditos y efectuar traslados presupuestales y tomar las demás medidas de esta índole que demande el cumplimiento de las normas que se adopten en desarrollo de la misma Ley; para revisar y modificar las disposiciones vigentes sobre el Puerto Libre de San Andrés y Providencia, y para decretar la libertad de rutas en los transportes terrestres del país.

Mediante el artículo 2º revistió, igualmente, hasta el 20 de julio de 1964 de facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar la Ley 1ª de 1959, según los derroteros que el mencionado artículo señaló.

El artículo 3º ordenó al Presidente designar una comisión paritaria para que lo asesorara en el estudio de las medidas que hubieren de adoptarse en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1º; y el artículo 4º dispuso que los Decretos que se dictaren en uso de las facultades extraordinarias de que trata la Ley, debían ser sometidos previamente a la aprobación del Consejo de Ministros.

Con posterioridad a todas estas normas viene el artículo 5º de la Ley 21 de 1963, que es de este tenor:

Artículo 5º Créase una Junta Monetaria encargada de:

a) Estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República, y

b) Ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional, y en el futuro por mandato de la ley.

Autorízase al Gobierno Nacional, hasta el 31 de diciembre de 1963, para proceder a su organización; determinar los miembros que hayan de integrarla, quienes tendrán las mismas incompatibilidades del Superintendente Bancario, a excepción de los Ministros del Despacho, del Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y del Gerente del Banco de la República, quienes tendrán sólo las incompatibilidades que el Gobierno determine, y para convenir con el Banco de la República las modificaciones de los contratos que con esta entidad tiene celebrados, a fin de poner en vigencia el mandato de este artículo.

Según se lee con toda claridad en el título de la Ley 21 de 1963, a más de dictarse por medio de ella algunas disposiciones en materias fiscales, se dieron al Gobierno unas autorizaciones y se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, todo "conforme a los ordinales 11 y 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional". No se limitó el legislador a revestir al Presidente de facultades extraordinarias de las previstas en el ordinal 12 del artículo 76, sino que, además, le dio autorizaciones según el ordinal 11 del mismo artículo 76 de la Carta; ello hace indispensable establecer si al lado de las facultades extraordinarias que se dieron al Gobierno en la parte final del artículo 5º de la citada Ley 21 para proceder a la organización de la Junta Monetaria, determinar sus miembros, señalarles incompatibilidades y convenir modificaciones a los contratos con el Banco de la República, el mismo artículo 5º contiene otra clase de autorizaciones distintas a las facultades extraordinarias del ordinal 12 de la Constitución.

Antes de ser revestido el Presidente por la parte final del artículo 5º de la Ley 21 de facultades extraordinarias para organizar la Junta Monetaria, el mismo artículo 5º al crearla, le señaló algunas funciones y la encargó, también, de "ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional, y en el futuro por mandato de la ley". Ello entraña, a no dudarlo, una autorización al Gobierno para adscribir funciones complementarias a la Junta Monetaria: ¿de qué índole es esa autorización?; y al proveer el Gobierno sobre el particular, mediante Decreto, lo hacía en uso de autorizaciones

del ordinal 11, o en ejercicio de facultades extraordinarias del ordinal 12, ¿o simplemente desarrollando el poder reglamentario de que está dotado por el ordinal 3º del artículo 120 de la Carta?

Si bien es cierto que el Decreto 2206 de 1963 dice en su preámbulo que el señor Presidente lo dicta “en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 5º de la Ley 21 de 1963”, ello no conduce necesariamente, en mi entender, a la conclusión de que tenga como único fundamento el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, ni a descartar la posibilidad de que se apoye en autorizaciones distintas o en poderes otorgados al Presidente por la Constitución misma.

El título de la Ley 21 de 1963, como atrás se anotó, es muy claro en decir que por ella se dictan algunas disposiciones en materias fiscales y se “dan unas autorizaciones y se inviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, conforme a los ordinales 11 y 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional”. No hay duda alguna para la Procuraduría de que los artículos 1º y 2º de la citada Ley 21 contienen facultades extraordinarias de las que el legislador puede dar al Presidente de la República de acuerdo con el ordinal 12 del artículo 76: son facultades *pro tēmpore*, como se indica en el párrafo 2º del artículo 1º y en el artículo 2º de la referida Ley.

Pero estimo que en el artículo 5º de la Ley 21 se contemplan no solamente facultades extraordinarias de las que prevé el ordinal 12 del artículo 76, sino, además, autorizaciones distintas, cuya naturaleza tratará la Procuraduría de determinar posteriormente. No parece que puedan confundirse, teniéndolas como de la misma índole, la autorización para adscribir a la Junta Monetaria funciones complementarias, y la facultad *pro tēmpore* para organizarla.

La parte final del artículo 5º de la Ley 21 reviste al Gobierno de facultades extraordinarias *pro tēmpore* (“autorízase al Gobierno Nacional, hasta el 31 de diciembre de 1963”), para organizar la Junta Monetaria, determinar los miembros que deban integrarla, señalar incompatibilidades para algunos de ellos y convenir con el Banco de la República modificaciones a los contratos celebrados con esa entidad; son, claramente, precisas facultades extraordinarias, por tiempo limitado, para materias que podría haber regulado el legislador de conformidad con sus atribuciones constitucionales (artículos 62, 63, 76, ordinales 9º y 10, etc.), pero que dejó que las regulara el Presidente en ejercicio de facultades de que lo revistió de conformidad con el ordinal 12 del artículo 76.

Pero en el mismo artículo 5º de la Ley 21 y antes de otorgar estas facultades extraordinarias con apoyo en el ordinal 12, ya se había autorizado al Gobierno para hacer una cosa muy distinta a orga-

nizar la Junta Monetaria: adscribirle funciones complementarias a las que expresamente le dio el legislador en la letra a) del referido artículo.

No debe olvidarse ni puede ignorarse que cuando la Ley 21 autorizó al Gobierno para adscribir a la Junta Monetaria funciones complementarias, no se le señaló término para el ejercicio de esa autorización; esa sola consideración basta para afirmar que no se está en presencia de precisas facultades extraordinarias *pro tempore* de aquellas a que se refiere el ordinal 12 del artículo 76, y para aseverar que tal autorización es distinta de las facultades que el mismo artículo 5º otorgó a renglón seguido al Gobierno para organizar la Junta Monetaria, determinar sus miembros, señalarles incompatibilidades y convenir modificaciones a los contratos con el Banco de la República, pues allí sí se le señaló el término preciso dentro del cual debía actuar: "hasta el 31 de diciembre de 1963". En este último caso es claro para la Procuraduría que se trata de facultades extraordinarias de las contempladas en el ordinal 12 atrás mencionado.

Si el Gobierno fue facultado por la parte final del artículo 5º de la Ley 21 para proceder a la organización de la Junta Monetaria, y si por organizar ha de entenderse "establecer o reformar una cosa, sujetando a reglas el número, orden, armonía y dependencia de las partes que la componen o han de componerla", según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, parece obvio que el adscribir funciones no es materia de organización de la entidad. Creada ésta por la Ley ("Créase una Junta Monetaria", artículo 5º) y señaladas por el legislador algunas de sus funciones ("encargada de: a - estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República". *Ibidem*), se dispuso que también estuviera encargada de "ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional, y en el futuro por mandato de la Ley" (inciso b - del mismo artículo 5º). Esta entidad Junta Monetaria, nueva por cuanto la misma Ley la creaba, tenía que ser organizada, señalando las dependencias, determinando sus miembros, etc., todo lo cual hubiera podido ser hecho por el mismo legislador o deferido al Gobierno mediante facultades extraordinarias de las que el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta prevé; esta última fórmula fue la adoptada, y al efecto en el segundo cuerpo del artículo 5º se revistió *pro tempore* de precisas facultades extraordinarias al Gobierno para ello.

Para señalar funciones a la Junta Monetaria no se le dieron al Gobierno facultades extraordinarias *pro tempore*; éstas se otorgaron para organizarla, determinar sus miembros, establecer incompatibilidades y convenir modificaciones a contratos. Para la adscripción de funciones complementarias se le autorizó sin señalamiento de término,

no con aplicación del ordinal 12 del artículo 76 de la Carta sino por vía distinta como adelante se verá.

Lo que he venido sosteniendo conduce a que si las funciones adscritas a la Junta Monetaria comportan una intervención del Estado en la industria bancaria, esa intervención —si ya no estaba establecida anteriormente por mandato de la Ley, como creo que sí lo estaba— se hizo por el legislador al crear la Junta Monetaria y al señalarle algunas de sus funciones, o por el Gobierno al detallar otras —como las contenidas en el artículo 6º del Decreto 2206 de 1963—, pero en este último caso en ejercicio de autorizaciones legislativas muy distintas a las facultades extraordinarias *pro tēmpore* del ordinal 12 del artículo 76, y —consecuencia absolutamente lógica, en entender de la Procuraduría— sin violación del artículo 32 de la Carta Fundamental, que solamente prohíbe que la función intervencionista se ejerza en uso de las facultades extraordinarias del ordinal 12 del artículo 76. Y también surge como conclusión necesaria la de que por el artículo 5º de la Ley 21 no se infringieron los artículos 32 y 76, ordinal 12, de la Carta, pues por él no se dieron facultades extraordinarias al Gobierno para ejercer la función de intervención estatal, ni por el artículo 6º del Decreto 2206 se violaron las citadas normas constitucionales, pues el referido artículo, si comporta intervención del Estado en la industria privada bancaria, no se dictó en uso de esa clase de facultades extraordinarias.

Lo dicho no es incompatible con que en el preámbulo del Decreto 2206 se hable de facultades extraordinarias conferidas por el artículo 5º de la Ley 21 de 1963, ni con que el citado Decreto haya sido previamente sometido al concepto del Consejo de Ministros. Por cuanto, como quedó anotado atrás, el artículo 5º de la Ley contiene en su parte final facultades extraordinarias de aquéllas a que se refiere el numeral 12 del artículo 76, cuyo ejercicio *pro tēmpore* requería someter previamente los Decretos a la aprobación del Consejo de Ministros (Ley 21, artículo 4º), y porque realmente por el Decreto 2206 se hizo uso de esas facultades extraordinarias del ordinal 12, como puede verse, por ejemplo, en su artículo 1º, que señala la forma como estará integrada la Junta Monetaria, en el artículo 2º, que ordena la designación de dos expertos para que la asesoren, y en el artículo 10, que trata de la modificación de los contratos con el Banco de la República, materias todas contempladas en las facultades extraordinarias *pro tēmpore* conferidas al Gobierno por el apartado final del artículo 5º de la Ley 21, cuyo ejercicio requería concepto previo favorable del Consejo de Ministros. Pero ello no quiere decir que por el mismo Decreto 2206 no se hubiera hecho uso —como se hizo en mi entender— de atribuciones emanadas directamente de la Constitución

o de autorizaciones distintas contenidas en la letra b) del artículo 5º de la Ley 21 y para cuyo ejercicio no se señaló término preciso, como habría tenido que señalarse si de facultades extraordinarias del ordinal 12 se tratara.

El Gobierno, efectivamente, usó mediante el Decreto 2206 de las facultades extraordinarias de que se le revistió *pro t mpore* en el apartado final del artículo 5º de la Ley 21, y en el preámbulo del Decreto así lo hizo constar advirtiendo la previa aprobación del Consejo de Ministros para las medidas que en esta forma adoptaba, de conformidad con el artículo 4º de la Ley. Pero además hizo uso de las autorizaciones que, sin señalamiento de término, se le dieron por la letra b) del referido artículo 5º, o de atribuciones constitucionales que tenía. El que no conste así en el preámbulo del Decreto no quiere decir ni puede decir que no se haya hecho uso de tales autorizaciones o atribuciones; la omisión de esta advertencia o enunciado en el Decreto no desvirtúa lo esencial; lo contrario conduciría a que se sacrificara el fondo por la forma, y a que contra todo principio se hicieran prevalecer las palabras sobre lo sustancial de la cuestión.

Los demandantes dedican buena parte de sus razonamientos para insistir en que el Decreto mismo dice que se dictó en uso de facultades extraordinarias, y expresan enfáticamente que "no es posible, en la calificación del Decreto 2206, prescindir de lo que el mismo Decreto expresa, o sea, que él se dicta en uso de facultades extraordinarias. . . . Por tanto tal Decreto es un acto de carácter legislativo basado en las facultades extraordinarias. De ese carácter otorgado por el querer del Gobierno y a virtud de la ejecución de la facultad extraordinaria, no se puede prescindir al estudiarlo; no podría dejar de considerarlo así la Corte Suprema de Justicia en el examen de la presente demanda. La Corte no tiene capacidad para modificar el Decreto-ley, cambiándole su naturaleza. Debe necesariamente pronunciarse sobre su exequibilidad tal como fue expedido, como es, y no como podría pensarse que fuese".

Estoy en pleno acuerdo con los ilustres juristas que suscriben la demanda, en que el Decreto ha de enjuiciarse "como es"; pero con el respeto a ellos debido, he de anotar que la naturaleza del acto no depende de las simples palabras ni puede variar por las que se utilicen para indicarla. Si en algunos artículos del Decreto 2206 (1º, 2º, 10) se hizo uso de las facultades extraordinarias conferidas *pro t mpore* en la parte final del artículo 5º de la Ley 21, nada objetable hay en que así se haya dicho por el Gobierno; pero el que en el preámbulo no se haya hecho mención de las autorizaciones de otra índole que el mismo artículo 5º pudo haber otorgado en su letra b), o de otras atribuciones dadas directamente por la Constitución al Gobierno, no puede con-

ducir a que de esas autorizaciones o atribuciones no se haya usado también, válidamente. La calificación, acertada o no, que el Gobierno dio al Decreto 2206 en su título o preámbulo no puede tener la virtualidad de variar su esencia o naturaleza. La misión de la honorable Corte Suprema de Justicia es la de estudiar si las medidas adoptadas en la parte dispositiva del Decreto se acomodan o no a la Constitución; pero ésta no puede estimarse violada porque en lo que no es objeto de decisiones sino enunciado del Decreto se asevere una u otra cosa. Como vulgar pero gráficamente se dice, el rótulo no cambia el contenido del frasco.

Para la Procuraduría no hay duda de que el artículo 5º de la Ley 21 de 1963 dio al Gobierno dos clases de autorizaciones diferentes: las primeras sin limitación en el tiempo, para adscribir a la Junta Monetaria funciones complementarias que ejerciera al lado de las principales de estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que antes correspondían a la Junta Directiva del Banco de la República, autorizaciones éstas contenidas en la letra b) de dicho artículo 5º; y las segundas, *pro tempore*, para proceder a la organización de la Junta Monetaria, determinar sus miembros, señalarles incompatibilidades y convenir con el Banco de la República modificaciones a los contratos con él celebrados. Estas últimas, *pro tempore*, por cuanto se extendían sólo hasta el 31 de diciembre de 1963, son indudablemente facultades extraordinarias de las contempladas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución. Las primeras, sin indicación de tiempo, no pueden ser de las previstas en el referido numeral, pues ellas exigen ineludiblemente la temporalidad.

Sobre estas bases, que la Procuraduría estima exactas, toda la argumentación de los ilustres juristas que suscriben la demanda cae, toda vez que si la acusación se funda en que se trata de intervención del Estado en la industria privada de los Bancos y que ella no puede hacerse a través de facultades del ordinal 12, como expresamente lo dice el artículo 32 de la Constitución, aun tratándose de intervencionismo estatal no se habría ejercido esa función por la vía de las facultades extraordinarias del referido ordinal 12 del artículo 76, y en tales circunstancias es un imposible la violación del mismo numeral 12 y del artículo 32 por la Ley 21 o por el Decreto 2206 que en su desarrollo dictó el Gobierno.

Si los ordenamientos adoptados por el Gobierno mediante el artículo 6º del Decreto 2206 de 1963, a pesar de que fueren intervencionistas, tuvieren un fundamento constitucional o legal distinto al uso de facultades extraordinarias de las contempladas por el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, serían plenamente exequibles pues lo prohibido por el artículo 32 es que se tomen medidas de tal índole en

ejercicio de esa clase de facultades extraordinarias. Necesario, pues, es determinar si tienen ese fundamento distinto.

Segundo. La Ley 7ª de 1943 dispuso:

Artículo 1º No podrán ser materia de indebidas especulaciones los artículos de primera necesidad para el consumo del pueblo.

Se entiende como artículos de primera necesidad los víveres, drogas y mercancías de ordinario consumo entre las clases populares.

Artículo 2º El Gobierno dictará las medidas de control que sean necesarias para el cumplimiento de los fines que persigue esta Ley, y así podrá fijar: los precios máximos de venta o los mínimos en los distintos mercados del país, de los artículos señalados en la disposición anterior; las condiciones para otorgar las licencias de importación, exportación y venta; las sanciones para la efectividad de las medidas que se acuerden y la creación de los respectivos servicios.

Artículo 3º Cuando el Gobierno lo considere necesario, para evitar indebidas especulaciones, podrá ejecutar importaciones directamente o por medio de contratos, en los cuales se asegure un precio equitativo para los artículos objeto de la importación.

Se exceptúa de esta autorización la importación de productos agrícolas.

Parágrafo. Autorízase, igualmente, al Gobierno para dictar las medidas necesarias, a fin de establecer el control de los arrendamientos de las habitaciones y locales urbanos.

Ante la honorable Corte Suprema de Justicia se presentó demanda de inexecuibilidad, por inconstitucionalidad, del parágrafo del artículo 3º, atrás transcrito; el juicio finalizó con sentencia de 30 de noviembre de 1948, adoptada por la Sala Plena con el voto favorable de todos sus miembros.

En ese interesante fallo, publicado a las páginas 32 a 43 del Tomo 65 de la *Gaceta Judicial*, la Corporación advirtió que para pronunciarse con mejor conocimiento "ha de detenerse en el estudio de la compleja cuestión jurídica de la intervención del Estado en las industrias, considerada a la luz de nuestro Estatuto Fundamental, porque del concepto que en el particular se adopte pueden deducirse consecuencias respecto a la naturaleza de las leyes intervencionistas, aplicables a la 7ª de 1943, artículo 3º, cuyo parágrafo se acusa de ser inconstitucional y por ende inexecutable. Tiene por consiguiente el presente fallo dos partes: la primera que comprende un estudio de carácter general sobre la intervención del Estado en las industrias y a la luz de la Carta Fundamental, y la segunda, que contiene el examen de la Ley 7ª de 1943 y en particular de la disposición acusada, en relación con los principios y preceptos constitucionales pertinentes".

Transcribiendo el actual artículo 32 de la Constitución (artículo 4º del Acto Legislativo número 1 de 1945) y comparándolo con el ordinal 12 del artículo 76 que es anterior en el tiempo pues venía desde la Constitución de 1886 (artículo 76, ordinal 10) llega la honorable Corte a la conclusión de que la atribución que otorga el artículo 32 para intervenir en las industrias o empresas es considerada por el constituyente como especial y distinta en relación con las que comprende el artículo 76, y añade: "las facultades previstas en el artículo 76, ordinal 12, son temporales, de plazo o duración predeterminados para ejercerse; las del artículo 32 son de duración no limitada. El Congreso juzga sobre la extensión que deba tener en el tiempo la norma que dicte para intervenir en la explotación de las industrias, y el Organismo Ejecutivo somete su acción a los dictados de la Ley".

Con apoyo en diversas consideraciones, en la sentencia se hace esta afirmación, que es de capital importancia para el estudio del caso actual:

El artículo 28 de la reforma constitucional de 1936 decía que el Estado podía intervenir ¡por medio de leyes! en la explotación de las industrias y la reforma de 1945 establece que puede hacerlo ¡por mandato de la ley! El cambio tuvo en mira aclarar la duda que el texto de la disposición de 1936 había hecho surgir y que dio base a interpretarlo en el sentido de que toda la intervención le correspondía a la ley, hasta en su detalle reglamentario. No obstante el cambio del artículo 28 de la Constitución de 1936 al 32 de la de 1945, es lo cierto que la intervención en lo esencial tiene que hacerla la ley, *dejando a los reglamentos y a los otros actos del Gobierno su ejecución y el desarrollo natural del mandato intervencionista*, y como conclusión agregó: "Por las anteriores consideraciones se llega razonablemente a deducir que el ¡mandato de la ley! para intervenir en la explotación de las industrias debe ser tal que denuncie la voluntad clara del Congreso acerca de la intervención que quiere realizar, indicando su radio y sus límites, para que no tenga que fijarlos el Ejecutivo. Lo que no implica que la potestad reglamentaria no se pueda desenvolver con amplitud bastante para lograr los propósitos de intervención". (He subrayado).

Después de hacer la historia de la reforma constitucional de 1945 sobre intervención y de transcribir los informes que respecto de ella rindieron las Comisiones de las Cámaras, concluye:

El examen de los antecedentes de la reforma de 1945 pone de manifiesto, por lo que aparece de las transcripciones que preceden, que el proyecto sometido al Congreso por el Gobierno contenía el texto de la disposición que venía rigiendo desde 1936, pero sin el párrafo que disponía la aprobación de las leyes intervencionistas con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras Legislativas. Al estudiar el proyecto la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes lo modificó para cambiar la expresión "por medio de leyes" por la expresión "por mandato de la ley", explicando que ello se hacía para acabar con una interpretación inconveniente que al texto de 1936

se le había dado, conforme a la cual la ley intervencionista debía contener pormenorizadamente las medidas necesarias para realizar la intervención, no quedando nada que hacer al Gobierno como reglamentación de ella. Anota la Comisión que de acuerdo con la fórmula "por mandato de la ley", el Congreso señala en qué suerte de industrias o empresas privadas conviene al Estado intervenir, en cuál de los momentos del proceso económico va a hacerlo y en qué grado debe realizarse la intervención, dejando al Gobierno su tarea propia de ejecutar el mandato. La Comisión mayoritaria del Senado expresa que la ley de intervención sólo debe contener *las líneas generales que la fundamenten*, dejando en manos del Gobierno su desarrollo y aplicación, como ocurre con los demás estatutos legales. (Se subraya).

Dedúcese de estos antecedentes constitucionales que la reforma de 1945 se propuso destacar en toda su amplitud el radio de acción del Ejecutivo en el proceso de la intervención del Estado en las industrias, para que no se llegase al extremo de entender que la ley debía fijar pormenorizadamente y en detalle las medidas sobre intervención, quitándole al Gobierno, por así decirlo, su potestad reglamentaria. Pero aparece claro al propio tiempo el concepto de los constituyentes de que al Legislador le incumbe declarar en qué industrias interviene el Estado, el momento en que lo hace dentro de las varias etapas de su desarrollo, y el grado en que debe realizarse la intervención.

Luégo de insistir en que, como dejó sentado en las consideraciones generales del fallo, el "mandato de la ley" para intervenir en la explotación de las industrias debe ser tal que denuncie la voluntad clara del Congreso acerca de la intervención que quiere realizar, indicando su radio y sus límites, para que no tenga que fijarlos el Ejecutivo, concluye la honorable Corte su parte doctrinaria así:

No hay que olvidar que el estatuto sobre intervención se modificó para darle amplitud a la acción ejecutiva en orden a realizar aquélla, y que nuestra Carta establece, no precisamente la separación, sino la coordinación de los varios órganos del poder para alcanzar los fines propios del Estado. Ha de verse qué dispone el precepto legal sobre intervención, porque a él será necesario subordinar el concepto que en esta materia se tenga o adopte; sin que haya que acudir a la aplicación de nociones científicas referentes a la naturaleza de la potestad reglamentaria. Se vio ya cómo el Constituyente quiso ampliar el radio que de acuerdo con la norma de 1936, se consideró estrecho y limitativo de los poderes del Gobierno en su función intervencionista, que llegaba por interpretación del precepto, y según se entendió en el Congreso, hasta negarle la facultad común de reglamentación de la ley, para pasar en 1945 a un sistema en que la norma legal sienta las bases de la intervención, fija su alcance y la medida o el grado en que debe realizarse, y deja lo demás a la función ejecutiva y reglamentaria. El "mandato legal" de intervención obliga al Gobierno. Pero él puede y debe desarrollarlo, tomando las medidas que crea necesarias para desenvolver el pensamiento del legislador, usando para ello de su potestad reglamentaria y realizando por medio de actos jurídicos o materiales, el propósito buscado por aquél, siempre que al hacerlo no extralimite el radio señalado concretamente por la ley a la intervención.

Posteriormente entra la Corporación al estudio concreto de la Ley 7ª de 1943 y del parágrafo acusado, anotando que aquélla es una ley

mixta en lo que mira a las facultades que contiene, pues “otorga al Presidente de la República o al Gobierno autorizaciones ordinarias y extraordinarias y de intervención en las industrias. . . En una misma Ley (la 7ª de 1943, anoto,) se dan, pues, autorizaciones ordinarias administrativas, autorizaciones legislativas en virtud de facultades extraordinarias *pro tēpore* y disposiciones de intervención en las industrias”.

Apoyándose en lo dispuesto por los artículos 1º y 2º de la Ley 7ª, que declaran la intervención en cuanto a los artículos de primera necesidad, entendiendo por tales los víveres, drogas y mercancías de ordinario consumo entre las clases populares (artículo 1º), con la mira de que no sean materia de indebidas especulaciones, quedando el Gobierno autorizado para dictar las medidas de control necesarias para el cumplimiento de los fines perseguidos por la Ley, pudiendo fijar precios máximos y mínimos de venta, condiciones para el otorgamiento de licencias de importación, exportación y venta, y sanciones para la efectividad de las medidas que se acuerden (artículo 2º), la honorable Corte Suprema fue muy enfática en admitir que cuando por el parágrafo del artículo 3º de la referida Ley 7ª se dijo: “Autorízase igualmente al Gobierno *para dictar las medidas necesarias*, a fin de establecer el control de los arrendamientos de las habitaciones y locales urbanos”, por mandato de la Ley se había autorizado la intervención estatal en materia de arrendamientos de habitaciones y locales urbanos para evitar que fueran objeto de indebidas especulaciones, y agregó:

No dice de modo expreso la ley, en el parágrafo sobre control de arrendamientos, qué medidas podrá dictar el Gobierno para realizarlo; pero al expresar que autoriza al Gobierno para dictar “las medidas necesarias”, y por la relación estrecha de este parágrafo con las otras disposiciones sobre control de artículos de primera necesidad, donde expresamente se dice que una de las medidas del control será la de fijar los precios en los distintos mercados, y por la naturaleza del mandato intervencionista, debe entenderse que el Gobierno se halla capacitado para fijar los precios de los arrendamientos. Obsérvese que la ley fue expedida “para que el Gobierno ensaye una regulación de precios. . . en el valor de los arrendamientos”. El mandato del legislador al Ejecutivo para que fije el precio de los arrendamientos es, pues, claro, dentro de una interpretación racional del ordenamiento, y se halla limitado a lo que queda dicho: la fijación del valor de éstos. No se extiende a otros aspectos de la materia propia de los contratos de arrendamiento. Llevarlo más allá del control de los precios, significaría tanto como admitir que al Gobierno se le hubiesen dado poderes discrecionales, no determinados, y así no se habría fijado el radio de la intervención; o que se le hubiesen otorgado facultades extraordinarias respecto de los arrendamientos; hipótesis ambas que conducirían a una conclusión de inexequibilidad de la ley acusada, en el parágrafo del artículo 3º. Porque la intervención no puede hacerse a virtud de autorizaciones extraordinarias, y porque la intervención debe ser ordenada

por mandato legal que señale claramente el objeto de ella, su radio o alcance y el grado en que se ha de intervenir. La disposición acusada resulta constitucional tan sólo como ordenamiento de intervención delimitado al control del precio de los arrendamientos.

El párrafo utilizó la fórmula "Autorízase igualmente al Gobierno"; sobre ello dijo la honorable Corte:

... aunque el párrafo del artículo 3º se vale de la expresión ¡autorízase igualmente al Gobierno!, lo que da a entender que acerca del control de precios de artículos de primera necesidad también ¡se autoriza! al Ejecutivo, no debe verse en uno y otro caso sino la reiteración del poder implícito reglamentario del mandato legal intervencionista, constitucionalmente idéntico a la facultad reglamentaria y de ejecución general de las leyes; la que en ocasiones destaca o hace notoria el legislador, sin que ello agregue nada a la atribución que va envuelta siempre en toda ley, de poder reglamentarla y de realizar en su cumplimiento los actos jurídicos y materiales necesarios al logro del propósito buscado por el estatuto legal.

Por último, sintetizando su pensamiento sobre el párrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, expresó la honorable Corte Suprema de Justicia:

Se halla, por tanto, el intérprete —en el caso presente la Corte— a presencia de un mandato intervencionista que satisface las exigencias constitucionales, porque contiene un ordenamiento claro del Congreso de llevar a efecto una intervención sobre control en el precio de los arrendamientos para impedir la especulación indebida, y delimitado en su radio y en su finalidad, pues no abarca otros propósitos distintos del de evitar especulaciones, ni otros puntos respecto del arrendamiento diferentes al control de sus precios.

En desacuerdo la Corte con la demanda y con el concepto del señor Procurador General de la Nación, al estimar que la disposición acusada es inexecutable por contraria al Estatuto, en cuanto implica concesión al Gobierno de facultades extraordinarias para modificar la legislación civil sobre arrendamientos, considera que el párrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, entendido como lo entiende la Sala Plena, se amolda a las exigencias que el Estatuto fundamental previene respecto de los ordenamientos legales de intervención. El mandato legal de que aquí se trata no se otorgó *pro tempore*, por tiempo limitado, sino que es de carácter permanente, y ello sólo es bastante para que aparezca claro que no envuelve una autorización de facultades extraordinarias de las contempladas por el numeral 12 del artículo 76 de la Carta. La facultad consignada en el párrafo acusado es por su índole de intervención, de las que permite el artículo 32 de la Carta, pues se confiere para que actuando el Estado por sus varios órganos realice el equilibrio económico que haga racional el aprovechamiento de la riqueza que se crea y moviliza por el esfuerzo humano aplicado a proveer a los habitantes de las poblaciones de habitaciones y locales urbanos. Y porque el mandato legal ha de verse conferido concreto y delimitado a la acción del Gobierno sobre los precios de los arrendamientos.

Y el supremo guardián de la Constitución Nacional declaró, unánimemente, exequible el párrafo 3º acusado, “con el alcance que tiene según se expresa en la parte motiva de este fallo”.

Tercero. El artículo 32 de la Constitución Nacional autoriza la intervención del Estado, por mandato de la Ley, en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

Los demandantes sostienen que la Junta Monetaria, con las facultades que le otorga el Decreto 2206 de 1963, ejerce la función intervencionista estatal en la industria bancaria privada.

Para muchos, la Junta Monetaria no ejerce esta función de intervención, pues sostienen que la regulación de la moneda es, y tradicionalmente ha sido función propia y privativa del Estado, que no tiene su apoyo en el intervencionismo, figura surgida en los últimos tiempos y acogida apenas en 1936 por la Constitución colombiana; que el Estado siempre ha regulado la moneda, pues esa es función emanada de su soberanía y que no requiere autorización especial para ejercerla; que el control de los cambios internacionales participa de los mismos caracteres y es consecuencia inherente a la soberanía estatal, y que la regulación monetaria guarda íntima relación con la regulación y la dirección del crédito, de manera que no puede entenderse aquélla sin abarcar ésta; que si se admite, como todo indica que tiene que serlo, la facultad del Estado para regular la moneda —no a título de intervención sino como función propia y privativa del Estado, emanación de su soberanía— la regulación y reglamentación del crédito ha de admitirse también; que la función de intervención estatal a que se refiere el artículo 32 de la Carta, y que no puede ejercerse en uso de las facultades extraordinarias del ordinal 12 del artículo 76, no es la que se ejerce al adoptar medidas que impliquen reglamentación *de carácter general* de las relaciones económicas en la sociedad (que es precisamente la función asignada a la Junta Monetaria) sino aquélla que se relaciona con las *actividades internas* de las empresas, para racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas o dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho, entendiendo por racionalizar el conjunto de métodos de técnica y organización destinados a asegurar el *mínimum* de pérdida en esfuerzo y en material, tal como lo definió la Conferencia Económica Internacional convocada por la Sociedad de las Naciones.

Para otros, por el contrario, todas o a lo menos algunas de las funciones asignadas a la Junta Monetaria implican una intervención

estatal en la industria bancaria, de la manera que la entiende el artículo 32 de la Codificación Constitucional.

Decidir si las facultades y funciones de la Junta Monetaria la autorizan para intervenir y la llevan a intervenir en la industria de los bancos, en los términos del artículo 32; o si no implican intervención alguna, o si, aun cuando haya intervención estatal, no es del tipo de la contemplada en el referido artículo 32 por cuanto es apenas el ejercicio de la atribución constitucional que el Ejecutivo tiene para ejercer la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes (numeral 15 del artículo 120), o el cumplimiento de la obligación a cargo de las autoridades de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 16), es cuestión por demás compleja y que, en entender de la Procuraduría, no es indispensable para los efectos de este concepto y del fallo que la honorable Corte Suprema debe dictar, dada la situación que se contempla en el caso concreto.

Quiero colocarme en la posición más favorable a la demanda, y admitir —en hipótesis— que algunas de las facultades asignadas a la Junta Monetaria dan a ésta la atribución de intervenir en la industria bancaria, en los términos del artículo 32 de la Constitución Nacional.

Admitido así, en gracia de discusión, que está establecida la intervención estatal en la industria privada que desarrollan los bancos, en mi entender no hay objeción constitucional válida que pueda esgrimirse como lo pretende la demanda.

En efecto:

Es legítima la intervención estatal, en los términos y para los efectos del artículo 32 de la Carta, siempre que ella se haga “por mandato de la ley”, requisito éste ineludible para la validez de tal intervención.

En mi opinión, la intervención del Estado venía ejerciéndose por el Banco de la República y por mandato legal, con anterioridad a la creación de la Junta Monetaria, y desde mucho antes de dictarse por el Congreso la Ley 21 de 1963 y por el Gobierno el Decreto 2206 del mismo año.

La Ley 141 de 1961 adoptó como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el 9 de noviembre de 1949 y hasta el 20 de julio de 1958, en cuanto sus normas no hubieran sido abolidas o modificadas por leyes posteriores; y entre estos decretos legislativos, que hoy rigen como leyes a virtud de lo dispuesto en la 141 citada, se encuentra el Decreto número 756

de 1951 (abril 5) “por el cual se dictan disposiciones sobre el Banco de la República”.

El artículo 1º del referido Decreto 756 es imperativo en ordenar al Banco de la República que realice “una política monetaria, de crédito y de cambios encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana”; y para el cumplimiento y efectividad de este mandato de la ley, los siguientes artículos del mismo Decreto dan facultades a la Junta Directiva del Banco de la República para adoptar medidas sobre moneda, crédito y cambios, destinadas a realizar esa política encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana.

Es obvio que si la ley —como lo es hoy el Decreto legislativo 756— dispuso que el Banco de la República realizara esa política monetaria, de crédito y de cambios dirigida a alcanzar el desarrollo ordenado de la economía colombiana, las medidas que se adopten han de tocar necesariamente con quienes, como los bancos, son los más llamados a manejar la moneda, el crédito y los cambios. No parece posible entender que el cumplimiento del mandato imperativo legal, que obliga al Banco de la República a realizar esa política, pueda lograrse sin adoptar medidas que en una u otra forma toquen con la industria bancaria, sea oficial o particular. Cualquier medida que se tome para obtener las finalidades previstas y ordenadas por la ley ha de tener necesaria incidencia sobre los bancos, pues éstos trabajan precisamente con moneda, crédito y cambios. Un divorcio entre las medidas monetarias, de crédito y de cambios encaminadas a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana, y la industria bancaria que trabaja precisamente con esos elementos: moneda, crédito y cambios, es imposible. Por ello, en mi entender, si el mandato de la ley, dado al Banco de la República, es el de desarrollar una política sobre esos mismos elementos, las medidas que se acuerden ineludiblemente tocarán con los bancos y, en una u otra forma, tendrían que entenderse como intervención estatal respecto de ellos.

De conformidad con el artículo 5º de la Ley 21 de 1963, la Junta Monetaria está encargada, de un lado, de “estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República” (letra a); y, de otro lado, de “ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional, y en el futuro por mandato de la ley” (letra b).

El primer encargo sólo comporta un cambio en la autoridad llamada a cumplir funciones ya autorizadas por la ley preexistente, que ésta había adscrito a la Junta Directiva del Banco de la República y que la Ley 21 pasó a la Junta Monetaria. No hay, pues, variación alguna

en el mandato legal que venía rigiendo, salvo la de sustitución del Banco de la República por otro organismo o autoridad —Junta Monetaria— para el cumplimiento de preceptos legales anteriores y para el ejercicio de facultades y atribuciones concedidas con antelación mediante ley.

Esas facultades y atribuciones que antes tenía la Junta Directiva del Banco de la República según el Decreto 756 de 1951 y que luego pasaron a la Junta Monetaria por disposición expresa de la letra a), artículo 5º de la Ley 21, fueron, en lo esencial, reproducidas por el Gobierno en el artículo 3º del Decreto 2206 de 1963. Esta norma no fue acusada por los demandantes, seguramente porque la estiman constitucional toda vez que reproduce (aun cuando aumentado) lo que el Decreto 756 —hoy ley permanente— establecía en su artículo 2º y conviene destacar que los doctores Pérez y Cardoso Gaitán muy claramente dicen en su demanda:

La Junta Monetaria está encargada, conforme al artículo 5º de la Ley 21 de 1963, de: a) Adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República, y b) Ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional. *Las atribuciones de la letra a) tienen que ver con aspectos fundamentales de la moneda, del cambio y del crédito. No son ellas inspección solamente, sino regulación, e intervención en ciertos casos* (he subrayado).

Si las atribuciones de la letra a) del artículo 5º no son de inspección solamente, sino de regulación “e intervención en ciertos casos”, y si son reproducción de las que ya estaban consignadas en la ley (artículo 2º del Decreto legislativo 756 de 1951, hoy ley permanente según la 141 de 1961), parece elemental y obvio que la intervención había ya sido ordenada con anterioridad al Decreto 2206, y que respecto de ella había “mandato de la ley”, contenido en el referido Decreto 756 y reafirmado en la letra a) del artículo 5º de la Ley 21.

El “mandato de la ley” obra en el Decreto legislativo 756 de 1951, cuyo artículo 1º lo consignó en estos términos: “De conformidad con las disposiciones contenidas en el presente Decreto, el Banco de la República realizará una política monetaria, de crédito y de cambios encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana”, y cuyo artículo 2º confirió a la Junta Directiva ciertas atribuciones que los mismos demandantes —sin objetarlas ni reprocharlas— admiten que son “de intervención”.

Las medidas que la Junta Directiva del Banco de la República podía adoptar sobre moneda, crédito y cambios, para cumplir el mandato legal de realizar una política encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana, fueron detalladas por ley, señalando ésta al Banco de la República para

adoptarlas; se prohicieron por la letra a) del artículo 5º, Ley 21 de 1963, y se reprodujeron en lo esencial por el artículo 3º del Decreto 2206, artículo que no ha sido objeto de demanda de inconstitucionalidad y respecto del cual los hoy actores dicen contener atribuciones que ciertamente tienen que ver con aspectos fundamentales de la moneda, del cambio y del crédito, y no son de inspección solamente sino de regulación y en ciertos casos de intervención. Si ello es así, como lo admiten los demandantes y como lo cree la Procuraduría, ha de concluirse necesariamente que con anterioridad al Decreto 2206 se estaba ejerciendo por el Estado intervención sobre la moneda, el crédito y los cambios, con incidencia ineludible sobre la industria bancaria que los maneja. En consecuencia, nada más lógico que aseverar, con apoyo en este antecedente, que ya existía antes de la Ley 21 de 1963 y del Decreto 2206 del mismo año un precepto legal sobre intervención, un precepto intervencionista de carácter legislativo, un mandato intervencionista —como quiera llamársele y como indistintamente lo denominó la honorable Corte Suprema en su fallo atrás copiado— que autorizaba y ordenaba la intervención del Estado sobre estos renglones manejados por la banca y que son prácticamente la materia prima de su industria.

Se tiene, así, satisfecho el requisito que para que sea lícita la intervención estatal exige el artículo 32 del Estatuto: que ella se haga “por mandato de la ley”, que para el caso está contenido en el Decreto legislativo 756 de 1951 que hoy rige como ley permanente de conformidad con la 141 de 1961, con la sola variación de que el organismo intervencionista es ahora la Junta Monetaria y no el Banco de la República.

Y ese “mandato de la ley”, previsto y exigido por el artículo 32 de la Constitución, llena en el caso a estudio los requerimientos que la honorable Corte Suprema encontró cumplidos cuando de la intervención en los arrendamientos de predios urbanos habló la Ley 7ª de 1943 en el párrafo de su artículo 3º; pues que “declara la intervención” en la moneda, el cambio y el crédito, señalando claramente el objeto de ella, su radio o alcance y el grado en que ha de intervenir; realizar una política monetaria, de crédito y de cambios encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana.

Si este antecedente no fuera admitido, creo que nada podría objetarse al que la misma Ley 21 de 1963 establece en su artículo 5º: la Junta Monetaria, allí creada, está encargada, por mandato de la ley, de estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que correspondían, conforme a disposiciones vigentes, a la Junta Directiva del Banco de la República: si las medidas de esta índole encomendadas antes a la Junta Directiva del Banco de la República y detalladas principalmente en el artículo 2º del Decreto 756 de 1951

entrañan intervención estatal, a lo menos en ciertos casos como lo aceptan los demandantes, al atribuírlas la Ley 21 a la Junta Monetaria hizo una reiteración del anterior mandato legal sobre intervención en estos campos de la economía.

Podría pensarse que el Decreto 756 de 1951, si bien intervencionista, sólo autorizaba al Banco de la República para adoptar medidas concernientes a su propia política monetaria, de crédito y de cambios, para buscar mediante ésta el estímulo de condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana; pero que no lo facultaba para dar reglas de conducta respecto a la política que en esas materias debían seguir los restantes establecimientos bancarios. Si pretendiere sostenerse así, creo que bastaría observar que las medidas adoptadas por el Banco de la República, aun cuando relativas a su propia política, ineludiblemente tenían repercusión sobre los demás bancos, a los cuales obligaba, así fuera indirectamente, a obrar en consonancia con las directrices tomadas por aquél; y agregar que al traspasar la Ley 21 de 1963 a la Junta Monetaria esas autorizaciones y atribuciones, como la Junta Monetaria no es un establecimiento bancario, no hace operaciones con moneda, cambio y crédito, no maneja esos elementos en actividad industrial que desarrolla y no trabaja con esa materia prima, necesaria e imperativamente las medidas que adopte esa Junta Monetaria no serán para reglar su propia actividad, sino la de los bancos; y así sean intervencionistas —como ya lo eran en manos del Banco de la República— tienen en su apoyo un “mandato de la ley” que las ordena.

Se dirá que la inconstitucionalidad alegada no está en la reproducción por el artículo 3º del Decreto 2206 de las medidas intervencionistas que de tiempo atrás venían rigiendo por mandato del Decreto 756 de 1951, sino en el establecimiento de facultades o atribuciones adicionales de que se dotó a la Junta Monetaria por el artículo 6º del Decreto 2206. Al respecto, y adelantándose a la objeción, la Procuraduría opina:

Por mandato de la ley (letra b- del artículo 5º de la Ley 21 de 1963), se dispuso que la Junta Monetaria, a más de las funciones atribuídas anteriormente a la Junta Directiva del Banco de la República (algunas de ellas intervencionistas, como atrás se vio y como lo admiten los demandantes) estaría encargada de ejercer las demás funciones complementarias que se le adscribieran por el Gobierno Nacional; la norma legal que así lo ordenó (letra b- del artículo 5º) contiene, a no dudar, la correlativa autorización al Gobierno para adscribir a la Junta Monetaria esas funciones complementarias.

Ya quedó dicho que tal autorización, para lo cual no se fijó límite temporal, no puede ser considerada como facultades extraordinarias *pro tēpore* otorgadas con apoyo en el ordinal 12 del artículo 76 de

la Constitución. Si no tiene este carácter ¿cuál debe asignársele? La honorable Corte Suprema de Justicia, en su sentencia a que atrás se hizo mención, dijo en un caso que por muchos aspectos tiene impresionante analogía con el que ahora se analiza, que una autorización de esa clase no es más que “la reiteración del poder implícito reglamentario del mandato legal intervencionista, constitucionalmente idéntico a la facultad reglamentaria y de ejecución general de las leyes; la que en ocasiones destaca o hace notoria el legislador, sin que ello agregue nada a la atribución que va envuelta siempre en toda ley, de poder reglamentarla y de realizar en su cumplimiento los actos jurídicos y materiales necesarios al logro del propósito buscado por el estatuto legal”.

El precepto legal sobre intervención, el mandato legal intervencionista o el “mandato de la ley”, es claro y nítido en el caso a estudio: adelantar una política monetaria, de crédito y de cambios encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana (Decreto 756 de 1951, artículo 1º; Ley 21 de 1963, letra a- del artículo 5º). Ese es el querer y el mandato de la ley; y el Gobierno está obligado a reglamentarlo y a ejecutarlo, realizando en su cumplimiento los actos jurídicos y materiales necesarios al logro del propósito buscado por el estatuto legal.

Se llega así al artículo 6º del Decreto 2206 de 1963, que apenas responde al deber que tiene el Presidente de la República de “ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes”, de conformidad con el ordinal 3º, artículo 120 de la Constitución Nacional.

Según la acertada interpretación que acogió la honorable Corte Suprema de Justicia en su fallo del 30 de noviembre de 1948 atrás mencionado y en parte transcrito, si media un mandato o precepto legal intervencionista que señale los objetivos y derroteros de la intervención por la ley ordenada, el Gobierno no sólo tiene la facultad sino el deber de procurar la cumplida ejecución del mandato legislativo y el logro de las finalidades que el Congreso se propuso; y cumple ese deber constitucional haciendo uso del poder reglamentario de las leyes, que en todas ellas va implícito y que le otorga la Carta Fundamental en el mencionado ordinal 3º de su artículo 120.

El legislador ordenó la intervención en el Decreto 756 de 1951, hoy vigente en lo esencial como ley de carácter permanente; el legislador reiteró ese mandato al traspasar a la Junta Monetaria las facultades, intervencionistas o no, que antes tenía por querer de la ley la Junta Directiva del Banco de la República; el legislador señaló algunas de las funciones intervencionistas encomendadas primeramente a la Junta Directiva del Banco de la República y luégo a la Junta Monetaria, encaminadas a alcanzar los objetivos perseguidos por la intervención

ordenada por la ley; y, dispuso el legislador que a más de esas facultades, la Junta tendría las complementarias que el Gobierno le adscribiera.

Si por virtud del artículo 6º del Decreto 2206 se hace intervención estatal a través de la Junta Monetaria, esa intervención ya venía operando desde antes; y el señalar medidas complementarias, aun cuando también sean intervencionistas, sólo equivale a continuar una intervención del Estado ya establecida y a procurar que ella cumpla los objetivos que el legislador se propuso al ordenarla e imponerla.

Recuérdese que la historia legislativa enseña, como lo destacó la honorable Corte en su fallo tantas veces citado, que la sustitución del artículo 11 del Acto Legislativo 1º de 1936 (que autorizaba la intervención estatal "por medio de leyes"), por el artículo 4º del Acto Legislativo 1º de 1945 —hoy artículo 32 de la Carta— (que la autoriza "por mandato de la ley"), tuvo por objeto evitar que se pensara erróneamente "que toda la intervención le correspondía a la ley, hasta en su detalle reglamentario", y dejar claro "que la intervención en lo esencial tiene que hacerla la ley, dejando a los reglamentos y otros actos del Gobierno su ejecución y el desarrollo natural del mandato intervencionista".

La Ley 21 de 1963 no menciona expresamente autorizaciones al Gobierno para señalar funciones complementarias: y si aun utilizándose la fórmula "Autorízase al Gobierno", como lo hizo el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, la honorable Corte Suprema entendió que esas palabras nada agregaban ni variaban en cuanto al poder de reglamentación de las leyes que el Gobierno tiene constitucionalmente, qué decir cuando ni siquiera de autorización habla la ley.

Lo que viene diciéndose conduce a esta anotación simplemente marginal: si bien es cierto que el Decreto 2206 en algunos de sus artículos hizo uso de facultades extraordinarias del ordinal 12 y de autorizaciones del ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución, en su artículo 6º es reglamentario del mandato legislativo de intervención contenido en el Decreto 756 de 1951 y en el artículo 5º de la Ley 21 de 1963. Y así entendida la cuestión, como parece que ha de serlo, surge la duda sobre la competencia que tuviera la honorable Corte Suprema para pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecuibilidad del referido artículo 6º acusado, puesto que dicha norma es simplemente reglamentaria de ley y no es de las que el artículo 214 de la Constitución menciona como demandables ante la honorable Corte Suprema de Justicia.

* * *

Cree la Procuraduría haber dado razones para sostener puntos de vista decididamente favorables a la constitucionalidad de las normas

demandadas; y respetando los que en contrario exponen los actores y dejando como simple inquietud lo tocante a la competencia, *conceptúa* que son *exequibles* el ordinal b) del artículo 5º de la Ley 21 de 1963 y el artículo 6º del Decreto 2206 del mismo año, por no violar las normas constitucionales citadas por los demandantes ni otra alguna de la Carta Fundamental.

Honorables Magistrados,

GUSTAVO ORJUELA HIDALGO

Procurador General de la Nación.

Bogotá, D. E., octubre 17 de 1964.