



Prolegómenos. Derechos y Valores  
ISSN: 0121-182X  
derechos.valores@umng.edu.co  
Universidad Militar Nueva Granada  
Colombia

Blanco Blanco, Jacqueline  
Administración económica, fiscal y de hacienda en la nueva Granada  
Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. XI, núm. 21, enero-junio, 2008, pp. 17-36  
Universidad Militar Nueva Granada  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602102>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA,  
FISCAL Y DE HACIENDA  
EN LA NUEVA GRANADA\***

**Jacqueline Blanco Blanco\*\***  
*Universidad Militar Nueva Granada*

Fecha de recepción: Febrero 14 de 2008.

Fecha de aceptación: Mayo 22 de 2008.

**Resumen**

Al examinar la administración económica del Estado durante la Nueva Granada, especialmente durante el gobierno del General Francisco de Paula Santander, se encuentra un importante esfuerzo por vincular el desarrollo económico del país a una propuesta de orden liberal orientada hacia la ampliación de la producción y el fortalecimiento del comercio, fundamentalmente el de exportación. El proyecto contrasta con el estado de pobreza en que se encontraba la economía rural basada principalmente en la explotación de la mano de obra esclava, con la languidez del comercio de productos como café, cacao, algodón y añil, y con el escaso de-

sarrollo de la manufactura artesanal en el país. En consecuencia la vinculación al mercado internacional de la Nueva Granada durante este período resultó atropellada. La administración estatal del referido proyecto económico enfrentó la corrupción pública incontrolada, que desembocó en el progresivo deterioro del fisco, lo cual imposibilitó alcanzar los logros previstos en cuanto al mejoramiento de las condiciones sociales, culturales, educativas, y de bienestar material y general.

**Palabras clave:**

Administración, política, economía, república, Estado, gobierno

**ECONOMIC, TAX AND TREASURY  
POLICIES IN NUEVA GRANADA**

**Abstract**

During the government of General Francisco de Paula Santander, Nueva Granada commits itself to an important national economic development effort, linked to a liberal regime that explicitly sought the expansion of the nation's productive base and commercial development fundamentally by means of exports. This economic project contrasts with the state of poverty of a rural economy based mainly on slave labor, an incipient coffee, cacao, cotton and indigo trade, and a meager artisan manufacturing. As a result the economic insertion of New Granada to the international market during this period was prone to frequent setbacks. Administration of the referred economic project by the State faced uncontrolled public corruption, which led to the progressive erosion of public finance. This circumstance was detrimental for goals related with improvement of social, cultural, educational and overall welfare conditions.

**Key words:**

Administration, policy, economy, republic, State, government

\* Este artículo corresponde al tercer capítulo del resultado final de la investigación denominada *Historia y Administración del Estado en los primeros años de la República (1821-1843)*, correspondiente a la línea de investigación en Derecho Público, desarrollada en la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada de Bogotá, y categorizada por COLCIENCIAS como grupo A de investigación científica y tecnológica.

Integrantes del grupo de investigación: Margarita Cárdenas Poveda y Héctor Fernando Castro Alarcón, Co-investigadores; Andrea Eliana Castilla Sánchez, Joven Investigadora; los estudiantes de Especialización en Derecho Administrativo Jorge Arturo Cruz Hernández, Oscar Orlando Losada Meñaca y Alfonso Antonio Borda Guerra, además del estudiante de pregrado y asistente de investigación Jorge Castañeda.

\*\* jaquelin.blanco@umng.edu.co. Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Libre, Especialista en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica de la misma Universidad, Magister en Historia de la Universidad Industrial de Santander, doctoranda en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado; investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada.

## INTRODUCCIÓN

Identificar el desarrollo, los alcances, los problemas, el impacto, de la administración que se ha adelantado en el Estado Colombiano en lo que toca a lo económico, político - territorial y judicial, a lo largo de los primeros veinte años de vida republicana, ha sido el principal objetivo de la investigación que se presenta en este extracto. Sumado a la necesidad histórica de identificar la evolución de los procesos y las instituciones que han dado lugar a las grandes transformaciones constitucionales, y su alcance frente a los anhelos y necesidades sociales, acercarse a reconocer los modelos administrativos seguidos por los gobiernos nacionales en momentos de marcada tendencia liberal, constituye una explicación al actual ordenamiento o mejor, al actual estado de cosas.

Si en algo debe reconocerse el papel de investigar la historia del derecho, es en la posibilidad de entender las transformaciones que el Estado ha tenido en todo su proceso de consolidación como república autónoma e independiente, los alcances negativos y positivos alcanzados, y parte de la problemática que bien pudiera entenderse como un punto de partida a situaciones de las que hoy no somos ajenos.

El artículo que se presenta, contiene, en gran manera ateniéndose a una forma descriptiva dada por el método histórico, un interesante contexto de los logros y limitaciones de la administración económica y de hacienda en la constitución de 1832, desde una perspectiva liberal, enmarcada dentro de las propuestas políticas de los Santanderistas. La hipótesis que orientó la investigación en esta parte del texto, se encuentra en directa relación con la tendencia liberal económica de los estadistas del período anotado, es decir, el favorecimiento de la libertad de comercio, la ampliación de las importaciones y las exportaciones, el control a la producción y comercio, y a los productores y comerciantes nacionales, y a las consecuencias sociales que de estas decisiones se derivaron, todo dentro de una perspectiva de mercado internacional, que

condicionó las pocas propuestas de desarrollo económico interno.

Siguiendo las condiciones del método histórico, el texto que bien pareciera ceñirse de manera fiel a la época, está desarrollado a partir de comentarios a los que permitió llegar la abundante literatura política de entonces, esto es, el inmenso recurso de periódicos, en su mayoría de denuncia, habiendo sido de enorme valía el ejercicio comparativo entre las posiciones de unos y otros, plasmadas en los semanarios, o periódicos quincenales o mensuales que circulaban y de que aún hoy disponemos, es decir, que en materia de fuentes, el artículo se soporta más en fuentes secundarias que incluso en bibliográficas.

Para el estudio de la administración económica y de hacienda, se tomaron como objetos fundamentales de conocimiento lo relativo al tipo de producción nacional, las políticas tributarias, las políticas de internacionalización del mercado, los organismos de control, y por supuesto, frente al tema de la reacción social, los innumerables problemas que se dieron con base en las medidas adoptadas tanto a nivel nacional como local.

Por tratarse de una investigación que aborda otros dos sectores más de la administración en Colombia, el político y el judicial, el presente trabajo debe considerarse como un trabajo de investigación de la administración económica en la Nueva Granada, cuyo principal aporte se halla en la ilustración acerca de un panorama nacional de inmensas repercusiones para la contemporaneidad, es casi seguro que el lector no podrá evitar las comparaciones y extrapolaciones con las actuales circunstancias, de las que la autora se previene por no corresponder al objeto de conocimiento planteado inicialmente.

### 1. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La Constitución del Estado de la Nueva Granada, según lo expresa la Carta en su introducción, creó un Estado “republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable”, separó los poderes Ejecutivo, Legislativo

y Judicial, designó responsabilidades a los funcionarios públicos, declaró la libertad de prensa, protegió la religión católica, apostólica y romana, creó las cámaras provinciales para motivar el desarrollo en las regiones a partir de sus propias necesidades, controlando y vigilando su administración y sus administradores, pero mantuvo el modelo centralista de gobierno.

Lo relacionado a la Administración de Hacienda en la Nueva Granada quedó descrito constitucionalmente en el numeral 2 del artículo 7, donde contemplaba como deber de los Granadinos su contribución para el gasto público; y en el numeral 4 del artículo 10 donde establecía la suspensión de la ciudadanía en caso de incumplimiento a los deberes contraídos económicamente con el Estado, o en líneas textuales “por deuda de plazo cumplido a los fondos nacionales, o a cualesquiera otros fondos públicos”. El Presidente era, también, el Jefe de la Administración de la República, por lo que a él correspondía velar por el recaudo e inversión de las contribuciones y rentas públicas, presentar anualmente al Congreso el presupuesto de inversión, al igual que los impuestos, derechos y contribuciones que se estimaran convenientes, todo lo cual se realizaba a través del Secretario de Hacienda encargado de dicha función. El presupuesto de las provincias era competencia de la Cámara, donde se fijaba anualmente el presupuesto de inversiones y se examinaba y aprobaba la cuenta de recaudación e inversión de las rentas municipales de los cantones.

El Estado de 1832 no había cambiado socialmente en nada con relación al de 1821: la extrema pobreza y el analfabetismo continuaban siendo los primeros indicadores que obstaculizaban el desarrollo nacional; la economía permanecía sustentada en la agricultura, la minería y el trabajo esclavo, bastante menguado y deteriorado ya, y bastante insuficiente y poco representativo a nivel internacional.

El estado deprimido de la economía nacional era rebatido por miradas más abiertas acerca del manejo de la economía, ellas contempla-

ron la idea de propiciar desarrollo económico a la nación para obtener mayor contribución en materia de rentas y tributos. Esta propuesta fue expresada por José Ignacio de Márquez, en su calidad de Secretario de Hacienda encargado durante la presidencia de Domingo Caicedo:

Siendo las rentas de la nación una parte de los ciudadanos, a proporción que se aumente la riqueza de éstos, deben necesariamente aumentar aquéllas. Por consiguiente, todas las miras de un gobierno justo y paternal deben dirigirse a procurar y promover la riqueza pública. Es preciso, pues, a más de dar sabias instituciones, promover la agricultura, las artes y el comercio, o más bien quitar los estorbos que se opongan al progreso de estos manantiales de la riqueza y dejar que el interés individual bien dirigido perfeccione la obra<sup>1</sup>.

De acuerdo con la idea de propiciar mayor bienestar a los ciudadanos que a su vez, mejorarían su aporte para el Estado, el 19 de mayo de 1833, el Cachaco de Bogotá publicó un artículo de Florentino González titulado “los intereses materiales”, a lo largo del cual identificó la necesidad de procurar el bienestar general a los granadinos, como un estrategia que redundaría en el mejoramiento de las arcas del Estado:

Los intereses materiales del pueblo son los que deben ocupar la atención del legislador, del ejecutor de las leyes, del escritor público, y de todos los ciudadanos. Ya el pueblo sabe cuándo es que ha de ejercer el derecho de nombrar los senadores, representantes, presidente y vicepresidente del Estado, los jueces de los tribunales y los miembros de las cámaras de provincia. Y sabe también cuando puede ser allanada la casa de un ciudadano, cuándo ha de pagar los impuestos públicos y municipales, y cuáles son finalmente sus deberes, sus derechos y sus garantías.

<sup>1</sup> CRUZ SANTOS, Abel. La Nueva Granada. En: Economía y Hacienda Pública. Cap. VII. Academia Colombiana de Historia. Bogotá. Ediciones Lerner, 1965, p. 355.

Falta, pues, que goce de tantos beneficios en un hogar cómodo, alimentado, vestido y con suficientes medios de satisfacer sus necesidades y las del Estado. Esto es lo que forma los intereses materiales de una sociedad y lo que exige la atención del gobierno y de los asociados<sup>2</sup>.

Sugiere don Florentino, superar los avances formales en materia de derechos, aquellos relativos al voto, a la ciudadanía, a la participación en la administración, para ocuparse de aquellos que corresponden al individuo y dan lugar a un cuerpo de nación en condiciones reales más prósperas; entienda el bienestar social como un compromiso del Estado, posteriormente retribuido con la capacidad de producción nacional. Así es como se discute la necesidad de satisfacer las necesidades materiales de los ciudadanos como parte de la responsabilidad de un Estado liberal, orientado desde lo que en otras líneas fue anotado por el utilitarismo benthamista, dejando a un lado la explotación del ser y acercándose cada vez más al ya tratado “principio de autopreferencia”.

Los aportes tributarios de los ciudadanos al Estado provenían de los gravámenes impuestos a los denominados productos “de la tierra”, que no eran otros que los productos agrícolas y manufacturados que se producían en algunas provincias prósperas como Antioquia o Socorro, para mencionar algunas. Esta actividad tan demarcada muestra el exiguo campo a nivel de exportaciones frente a un amplio comercio de importaciones. Entre los productos de mayor actividad comercial y de exportación estaban el oro, la plata, el café, el cacao, el algodón y el tabaco, sobre los cuales se mantuvo discreción acerca de los artículos provenientes de los mercados extranjeros que representaban competencia. Una medida de protección importante fue la de liberar el comercio de exportación advirtiendo la necesidad asegurar el abastecimiento de las necesidades internas.

Con relación a la protección nacional a ciertos productos de la economía, es preciso considerar una amenaza interna que se hace evidente en el caso del tabaco, por la que fue criticado el Estado por haber manejado un comportamiento comercial de orden monopolístico, anunciado incluso desde la insurrección comunera de 1781. Los empresarios de tabaco mostraron la inversión nacional y extranjera en la comercialización y producción de tabaco, como una oportunidad para liberar al Estado de los compromisos que guardaba especialmente con los productores, es decir, una propuesta de acceso a la privatización de este ramo de la economía mediante la figura del monopolio comercial y productivo: “algún día los particulares pudieran apropiarse del terreno productivo y comercial. Wills (Guillermo Wills) indicaba las grandes ventajas que obtendría el fisco al librar en manos de particulares los costos y los riesgos de la producción tabacalera y de su exportación, al implantar el derecho de exportación”<sup>3</sup>. El interés de los empresarios de tabaco por buscar el manejo de los derechos comerciales y productivos del mismo, en manos particulares, tiene una razón importante y es la enorme demanda de que el producto era objeto, incluso, con su rentabilidad se amortiguaba la deuda externa, para entonces ya contraída: “Para el mismo fin (pagar los intereses de la deuda externa) se han mandado vender 49.933 arrobas de tabacos que quedaron existentes en la factoría de Ambalema en agosto último y su producido se remitirá igualmente a Inglaterra. Es probable que igual operación se haga respecto a la existencia en las otras factorías y que para los primeros meses del año cuando se verifique otra remisión semejante”<sup>4</sup>.

Otro importante “producto de la tierra” era el aguardiente. El 29 de mayo de 1839 se expidió el decreto nacional que reglamentó el sistema de patentes para la destilación del aguardiente, derogando la Ley 850 del 21 de mayo de 1834

<sup>2</sup> EL CACHACO. Bogotá, 19 de mayo de 1833.

<sup>3</sup> IBID., p. 194.

<sup>4</sup> EL ARGOS. Bogotá, 17 de diciembre de 1837. Sobre la renta de tabaco que amortiguaba la deuda externa.



que daba a los particulares el derecho a destilar el aguardiente. Entre las principales reformas se dijo que en los Distritos Parroquiales, donde se estableciera por arrendamiento el cobro del derecho de patentes sobre la destilación y venta, el arrendamiento se haría por años en pública almoneda y a favor del mayor postor. A los asentistas se les daba la facultad de vigilar y hacer visitas a casas y tiendas con el ánimo de descubrir y aprehender los fraudes que se hicieran, ya fuera en la destilación sin licencia o vendiendo aguardiente sin la misma. Esto significa que, al igual que sucedía con el tabaco, la comercialización del aguardiente estaba monopolizada, sin que se lograra establecer igualdad en las contribuciones que los asentistas hacían al Estado. De otra parte, y pese a las importantes entradas económicas que genera la renta de aguardiente al Estado, se encontraba el peso moral causado por el beneficio que reportaba a la administración el consumo de licor entre los ciudadanos, dicha renta se veía afectada favorablemente con el aumento del consumo, a la vez que deterioraba las bases morales al interior de la sociedad; el Cachaco de agosto 4 de 1833 registró que en el año de 1832 la renta de aguardiente produjo ciento quince mil novecientos setenta y ocho pesos, uno y medio reales, valor que dejaba sin piso el argumento de la inmoralidad de quienes consumían el aguardiente, a cambio de “los rápidos y fáciles progresos que hacía el feísimo vicio de la embriaguez”<sup>5</sup>.

Sumado al ingreso a que daba lugar la producción y comercialización de los “productos de la tierra”, estaban los ingresos recaudados por tributos, algunos de los cuales permanecían vigentes y habían sobrevivido a la colonia: el diezmo, la alcabala, el censo y las aduanas.

El Diezmo fue tomado de una ley hecha para los judíos, establecido bíblicamente en Deuteronomio 1:1; 13:11; 14:22, y consistía, según la Biblia, en un aporte anual de productos agrícolas o

de la ganadería a los sacerdotes, como parte de las ofrendas que les estaban mandadas a cumplir a los cristianos, este no era un tributo creado por los españoles sino más bien tomado por ellos e implantado para su beneficio. Como tributo, según el objeto de estudio, el diezmo consistía en el cobro del diez por ciento de los productos agrícolas y pecuarios, no afectaba a otros de origen manufacturero<sup>6</sup>. Este impuesto era cobrado por el Estado para el sostenimiento de la Iglesia, cobijaba únicamente a agricultores y ganaderos<sup>7</sup>. El diezmo se aplicaba, principalmente, a los productos de mayor comercialización, por lo que en Nueva Granada la Ley del 5 de mayo de 1834 eximió del pago del diezmo a las plantaciones de cacao, café, algodón y añil, como un estímulo para aumentar su producción<sup>8</sup>.

La república respetó las destinaciones para el culto, y mantuvo la distribución del diezmo en una tercera parte para el Estado y en dos terceras partes para la Iglesia, convirtiéndose en un aporte al presupuesto anual, de manera permanente, además, era la forma como el Estado respaldaba el culto católico y sus ministros sin tener que destinar rubros específicos para su sostenimiento.

Por la importancia que este tributo representaba, el 18 de abril de 1834 el Senado y la Cámara de Representantes expidieron una Ley que organiba su recaudo y administración a nivel nacional, por lo que la dirección de la renta de diezmos correspondía al Poder Ejecutivo, a través del Secretario de Hacienda, en las provincias correspondía a los gobernadores, y en los cantones a las juntas subalternas del ramo<sup>9</sup>, las instituciones asignadas a dicha tarea fueron las

<sup>5</sup> EL CACHACO. Bogotá, 4 de agosto de 1833.

<sup>6</sup> ALBA, Gerardo. La sociedad indígena en las primeras décadas de la república: continuidades coloniales y cambios republicanos. En: Nueva Historia del Ecuador; Vol. 8. Época republicana II. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996, pp. 56-57.

<sup>7</sup> VILLEGAS, Jorge. Colombia: Enfrentamiento Iglesia-Estado. 1819-1887. Bogotá: Editorial La Carreta, 1981, p. 45.

<sup>8</sup> Ley del 5 de mayo de 1834.

<sup>9</sup> Ley del 18 de abril de 1834.

tesorerías de diezmos, antiguas contadurías y tesorerías que fueron fundidas para tal fin.

La Alcabala fue un impuesto colonial que se aplicó a las transacciones comerciales, inicialmente fue del 5%, durante la república de Colombia se reemplazó por la denominada “contribución directa”, se redujo en un 50% y se aplicó a la compra venta de bienes raíces y mercancías extranjeras, en 1826 Bolívar decretó su restablecimiento a un 4% y el 21 de marzo de 1832 se redujo nuevamente al 2.5%: “en adelante sólo se pagará el 2.5% de alcabala, tanto por las producciones naturales, artificiales o manufacturadas de la Nueva Granada, que han estado sujetas hasta hoy a este derecho, como por todas las ventas, cambios, enajenaciones de bienes muebles o fincas raíces, y por imposiciones de censos”<sup>10</sup>.

Por decreto del 17 de septiembre de 1833 se consideró que los remates de alcabala se celebrarían en los cantones con las formalidades del decreto de 30 de marzo de 1832, admitiéndose las posturas que se hicieran pero atendiendo únicamente la de mejor valor, esto era, el mínimo fijado por la junta de hacienda que tomaba como base el valor del remate anterior y la variabilidad sufrida por el precio a lo largo del período de arrendamiento anterior.

Otro de los impuestos coloniales que sobrevivieron a la República fue el Censo, un tributo que se pagaba sobre las propiedades territoriales que se tuvieran. Se denominaba censatario a la persona sobre la cual pesaba el gravamen, censalista a quien disfrutaba del censo, y finca acensuada a la propiedad gravada<sup>11</sup>. El censo constituyó un obstáculo para el desarrollo de la agricultura por cuanto afectaba a los poseedo-

res de tierras, sin embargo estuvo en vigencia hasta el año 1850.

El tributo de Adunas fue una forma de proteger el Estado a la industria nacional, de la cada vez más creciente importación de artículos extranjeros. Por la característica de su función las oficinas de aduanas estaban ubicadas en las fronteras y puertos marítimos, en la Nueva Granada se crearon también en Cúcuta y Arauca. Según David Bushnell “la escasa participación de la Nueva Granada en los mercados mundiales fue la pobreza de sus finanzas públicas”<sup>12</sup>, esto es, una balanza comercial en desequilibrio porque aún cuando se tendiera a la proyección de la producción nacional, los múltiples problemas de desarrollo como la falta de dineros para la inversión, las dificultades en la infraestructura, o la precaria industrialización, marcaron la existencia de un porcentaje de importaciones mayor al de exportaciones, estos últimos reducidos al comercio de algodón, cacao, tabaco y añil, como ya se dijo.

El 3 de abril de 1832 se expidió el Decreto 737 sobre el derecho de internación referido al impuesto que se cobraba sobre los artículos extranjeros introducidos por tierra o por agua. El 13 de junio de 1833 se reglamentaron los derechos de importación, contenidos a lo largo de 24 artículos, estableciendo claridad en cuanto a lugares, precios y cantidades. Para el cobro del impuesto de importación se clasificaron los productos a introducir en primera clase, constituidos por la hoja de lata de láminas, papel de todas las calidades, medicinas, piedras preciosas y joyas, relojes de oro y plata, cables, cordajes, brea, alquitrán, holanes, batista, encajes, galones de oro y plata, esencias y herramientas de artes u oficios; los de segunda clase: joyas falsas, becerrillos blancos o teñidos, plumas de adornos, flores artificiales, abanicos, utensilios de oro, platina, plata, bronce, cobre, acero, plomo y hoja de lata, las frutas secas o en caldo,

<sup>10</sup> CODIFICACIÓN NACIONAL. En: Sala de negocios generales del Consejo de Estado. Tomo VII. Suplemento a los años de 1819 a 1835. Bogotá: Imprenta Nacional, 1926, p. 355.

<sup>11</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. Introducción a la historia económica de Colombia. Bogotá: El Ancora editores, 1998, p. 141.

<sup>12</sup> BUSHNELL, David. Colombia una nación a pesar de sí misma. Bogotá: Planeta. 5a. ed., 2000, p.117.

curtidos y comestibles extranjeros, las arañas de cristal y lámparas griegas, los espejos, perfumes, aguas de olor y aceites perfumados; y los de tercera, que no fueron descritos minuciosamente por la citada Ley<sup>13</sup>; los derechos de importación variaban en la medida en que fueran introducidos al territorio nacional por buques nacionales o extranjeros, siendo inferior el costo si la introducción se hacía en los primeros.

Por el mismo Decreto se conocieron los artículos que estaban eximidos del pago de derechos de importación: se trataba de los instrumentos de cirugía, matemáticas, ciencias naturales, minería y demás ramos de la agricultura, aquellos utilizados para mejorar la navegación en ríos y mares, manufacturas de lana y algodón así como las que necesitaran los artesanos extranjeros residenciados en la Nueva Granada para ejercer su profesión; igualmente estaban eximidas las plantas y semillas, libros impresos, mapas, imprentas, estatuas, pinturas, colecciones de antigüedades, bustos y medallas, el oro, la plata y los demás metales preciosos amonedados o en pasta. La importación de anís y su esencia, del tabaco en todas sus especies, del aguardiente de caña y sus compuestos, el azúcar de todas las clases, melazas, cacao, café y añil, fueron prohibidas. En materia de aduanas, también se reglamentó el tránsito de mercancías importadas a través del Istmo, debiendo cancelarse un 2% sobre el costo de la factura, el gravamen tomó el nombre de “derecho de tránsito”<sup>14</sup>.

El Cachaco, un semanario bogotano dirigido por afectos al General Santander, publicó un artículo sobre la Ley de Importación que se ha presentado en los párrafos anteriores, por su puesto exponiendo las reacciones causadas por la restricción al libre comercio importador y su afectación al tributo de Aduanas, los santan-

deristas, defensores de la libertad de comercio (importador y exportador) criticaron las infuncionales medidas protectoras de la producción nacional y el estancamiento inevitable a que se condenaba su desarrollo comercial y productivo por el aislamiento del mercado y los dineros internacionales:

Muy funesta para el tesoro público han sido las consecuencias que ha producido la ley que sobre derechos de importación sancionó la legislatura pasada [...] Este es el fruto de este furor que se apoderó en el año pasado de algunos individuos del cuerpo legislativo, de poner trabas al comercio extranjero. Ni se ha logrado fomentar nuestra industria agrícola y fabril, y se ha menguado una de las rentas más productivas de la república (la de aduanas).

La nación reclama urgentemente la reforma de esta ley, porque si ella no se efectúa lo más pronto posible, la falta de fondos que las aduanas suministraban para los gastos públicos pondrá en embarazos a la administración, y le impedirá llevar adelante las mejoras que ha emprendido en la educación, satisfacer cumplidamente a sus acreedores, y arreglar todos los ramos del servicio público. Si tal llega a suceder, es muy probable que en el año venidero sea necesario decretar alguna nueva contribución, que llene el déficit de las aduanas; y, como ella debe recaer sobre los granadinos, resultará que, por consecuencia de una ley que se dijo se había hecho para proteger su industria, vendrán a sufrir una carga que tal vez no es compensada con las utilidades de aquella. Esta es la consecuencia de toda medida financiera que contraría los principios que la experiencia ha hecho sancionar como reglas seguras en la economía política.

[...] Una ley liberal traerá a los extranjeros a nuestros puertos, estimulará a los agricultores a proporcionarles frutos que lleven en retorno de las mercancías que introduzcan, y de este modo la industria recibirá un fo-

<sup>13</sup> CODIFICACIÓN NACIONAL. En: Sala de negocios del Consejo de Estado. Tomo V. Suplemento a los años de 1833-1834 y 1835. Bogotá: Imprenta Nacional, 1926, p. 116.

<sup>14</sup> IBID., p. 122.



mento más efectivo que con cerrar las puertas a los que quieran venir a proporcionarnos las cosas que necesitamos [...] <sup>15</sup>.

Lo que el Cachaco pretendía hacer público entre los granadinos era la necesidad de establecer un tratamiento de orden liberal al comercio, donde se restituyeran las libertades amplias para producir, comerciar, exportar e importar, como parte de las libertades individuales a que tienen derecho los habitantes de una república que se preciaba de seguir los lineamientos del liberalismo, además, advirtiendo con elementos claros y específicos las implicaciones negativas que tiene el pretender desarrollar la economía de manera endógama, sin la participación de capitales extranjeros que aseguren nuevas posibilidades a los productores, comerciantes y trabajadores nacionales. El artículo publicado, mostró la manera como la entrada de mercancías internacionales provocaba el despegue de la producción nacional, a manera de reto para sobrevivir al mercado que no solo competía con cantidad sino también con calidad y precios, evitando la quiebra de los artesanos en el caso concreto del Socorro:

[...] en otros tiempos, el trabajo de nuestros artesanos era lo más malo que pudiera pensarse; desde que se empezó a vender algunas manufacturas extranjeras de la clase de las que había en el país, estas han mejorado considerablemente; y de aquí ha resultado una ventaja para la sociedad en general, y también para los artesanos; porque con la concurrencia los ciudadanos obtenían las cosas a precios más baratos, y los productores se esmeraban en que sus efectos fuesen de superior calidad. Ahora tenemos excelentes zapateros, carpinteros, talabarteros, etc., precisamente porque se les puso en la necesidad de hacer mejor las cosas para venderlas <sup>16</sup>.

<sup>15</sup> EL CACHACO. Bogotá, 23 de marzo de 1834.

<sup>16</sup> IBID.

Para los liberales la Ley de Importación representaba, de un lado, la posibilidad de mejorar y ampliar la producción a partir del concepto de competitividad, y de otro constituía un retroceso con relación a los tratados de comercio internacional, como el firmado el 18 de abril de 1825 entre la Gran Colombia y la Gran Bretaña, un Tratado de Amistad, Navegación y Comercio, que estipulaba

[...] una recíproca libertad de comercio, los ciudadanos y súbditos de los países, respectivamente, tendrán libertad para ir libre y seguramente, con sus buques y cargamentos a todos aquellos parajes, puertos y ríos, en los territorios antes dichos, a los cuales se permite, o se permitiere ir a otros extranjeros, entrar en los mismos, y permanecer y residir en cualquier parte de los dichos territorios [...] se garantiza a los comerciantes franquicias para establecer casas comerciales en los respectivos países, sin que llegasen a ser molestados por la naturaleza de sus actividades <sup>17</sup>. Por el acuerdo comercial que se menciona, entre los años de 1827 y 1834 las exportaciones de Gran Bretaña a Colombia ascendieron a los “\$1.120.9 (miles de pesos oro); el 93% estaba representado por la compra de textiles de algodón, lana y seda. Las exportaciones colombianas hacia la Gran Bretaña alcanzaron la cifra de \$644.8 (miles de pesos oro anuales) entre 1837 y 1840, lo cual equivalía al 21,3% del total. Para este período, alrededor de 56.2% de las importaciones provenían de las Antillas, principalmente de Jamaica, el 7,3% de Francia y el 7,2% de Estados Unidos <sup>18</sup>.

<sup>17</sup> GACETA DE COLOMBIA No. 228. En: RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. El pensamiento económico en la formación del Estado Granadino. Segunda Parte. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias, Departamento de Historia, Revista Historia Crítica No. 3.

<sup>18</sup> OCAMPO, José Antonio. Colombia y la economía mundial, 1830-1910, 2ª ed. Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con Fedesarrollo, 1998, pp.162 y 432.

## 2.2. Unificación vs falsificación monetaria

Pese a la política de unificación monetaria en cuanto a talla, valor y clase, las normas expedidas no fueron suficientes para lograrlo, tampoco para frenar la creciente falsificación. La macuquina, a pesar de no corresponder a la actividad monetaria en las provincias de Pasto, Popayán, Buenaventura, Chocó y Antioquia, y a pesar de su mala calidad, continuaba utilizándose en algunas transacciones comerciales. Algunos especialistas en la materia<sup>19</sup> han considerado que la vigencia de la macuquina, para el periodo descrito, se puede explicar a partir de uno de los considerandos la Ley de Gresham según la cual el “dinero malo” -para el caso la macuquina-, llamado así por estar en mal estado material, era utilizado para realizar transacciones en lugar del “dinero bueno”, este último se reservaba de la circulación nacional con miras a ser objeto de atesoramiento y de moneda de transacción internacional.

La macuquina era una moneda de plata que circuló al finalizar el período colonial, tenía forma irregular y se había acuñado en México y Perú durante el reinado de los Habsburgo, entró a la Nueva Granada a través de los situados que enviaban de las Cajas Reales de esos virreinos para saldar el déficit local<sup>20</sup>. La Ley de 31 de mayo de 1838 autorizó al Ejecutivo la amortización de la macuquina, dicha autorización se había dispuesto con la Ley de 14 de mayo de 1826, pero solo se logró en 1848 cuando se efectuó una reforma monetaria a fondo, bajo la administración del General Tomás Cipriano de Mosquera.

Un artículo del Argos de 1838 advirtió en detalle acerca del problema de la falsificación:

<sup>19</sup> FETTER, Frank. Some Neglected Aspects of Greshams Law. In: Quarterly Journal of Economics, No. 46, May, 1932.

<sup>20</sup> SAFFORD, Frank. Commerce and Enterprise in Central Colombia, 1821- 1870, Ph.D. Dissertation, Columbia University, 1965, p. 115. En: Caos monetario y estabilidad de los precios, 1821- 1849. En: [www.lablaa.org/blaavirtual/economia](http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia).

Hemos visto dos pesetas españolas de las de vellón, que tienen el escudo real de España sin las columnas. Se dice que han sido remitidas al poder ejecutivo por el señor gobernador de Panamá, donde se ha introducido una gran cantidad de dichas pesetas que se trajeron de los EE. UU. Parecen de plata recientemente acuñadas, aunque su color blanco no es brillante tienen el busto de Fernando 7°. Del año 1833 Y su gravado no es tan fino, especialmente el cordón. Estamos informados que ensayadas dichas pesetas, ha resultado que no tienen un átomo de plata, y que se componen del metal nombrado níquel y de hierro, liga llamada plata alemana. Aunque se parlan o limen siempre manifiestan un corte y aspecto de plata. Como fabricadas de un metal menos pesado que ésta, las mencionadas pesetas son más gruesas que las de plata, y por esta comparación se las podrá también conocer. Damos esta noticia para que el público esté alerte así en los puertos, como en el interior, a fin de evitar que lo engañen<sup>21</sup>.

Propendiendo por la unificación, el Senado y la Cámara de Representantes de la Nueva Granada acordaron, mediante Ley del 30 de mayo de 1838 en su artículo 1°, que “se amortizarán todas las monedas de plata de talla menor que no tengan la marca, tipo y sello de la República de la Nueva Granada o de Colombia, y cuya circulación esté autorizada por leyes y decretos vigentes. El ejecutivo llevará a efecto esta amortización gradualmente y según lo permitan las exigencias del tesoro nacional”<sup>22</sup>. En los diferentes lugares del territorio el cambio de moneda se efectuó en presencia de un perito delegado por el Ejecutivo, otro delegado por el concejo municipal o cantón y uno tercero que actuaba como ente para dirimir problemas, especialmente relacionados con la legitimidad

<sup>21</sup> EL ARGOS. Bogotá, 11 de febrero de 1838, p. 36.

<sup>22</sup> CODIFICACIÓN NACIONAL. En: Sala de negocios generales del Consejo de Estado. Tomo VI. Suplemento a los años de 1836 y 1835. Bogotá: Imprenta Nacional, 1925, p. 22.

de las mismas. Por el mismo decreto se ordenó cesar la circulación de algunas monedas, las cuales fueron reacuñadas en reales, medios o cuartillos de real. Para evitar inconformidades sociales, el Estado estimó conveniente cancelar un valor por las monedas recogidas: hasta cinco pesos de contado, y de cinco pesos en adelante se pagaba a plazos, también se expidieron billetes amortizables, dichos pagos se cubrieron con recursos de las tesorerías y oficinas nacionales de hacienda y diezmo.

El Congreso reformó la emisión de Billetes de Tesorería mediante la Ley del 6 de junio de 1838. Los billetes fueron autorizados por los valores de cinco, diez, veinte, veinticinco, cincuenta, setenta y cinco, ochenta y cien pesos, es decir que la reforma aumentó los valores de ochenta a cien pesos e incluyó los de cinco.

### 2.3 Instituciones y control

El 21 de abril de 1832 se expidió la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que en su artículo 11 creó la Tesorería General, encargada de recibir los fondos y el giro de los gastos públicos, igual sucedió con las creadas en provincia con el objeto de asesorar a los gobernantes en el manejo de sus recursos fiscales. Esta misma Ley suprimió la Dirección General de Hacienda y restableció la Contaduría General de Hacienda, encargada de la glosa, examen y feneamiento de las cuentas de tesorería General, tesorerías de provincia, aduanas, correos, casas de monedas y otras administraciones principales de renta, para lo cual dependía exclusivamente del Poder Ejecutivo. La Contaduría General de Hacienda se componía de tres contadores mayores, tres auxiliares y los subalternos, según disposición de la Ley<sup>23</sup>.

El Decreto 736 del 25 de agosto de 1832 estableció que para ejercer el cargo de tesoreros e interventores de tesorerías se debían prestar unas

fianzas económicas que prevenían problemas a lo largo del ejercicio del cargo, dichas fianzas variaban en razón a la cantidad de dineros que se manejaran en las provincias o lugares para los cuales se nombraban:

Los tesoreros de Antioquia, Bogotá y Cartagena, cuatro mil pesos cada uno, y los interventores, dos mil quinientos. Los de Popayán, Panamá, Santa Marta y el Tesorero Administrador de Riohacha, tres mil, y los interventores, dos mil. El de Tunja, dos mil quinientos, y el interventor, mil seiscientos. Los del Socorro, Pamplona y el tesorero administrador de aduana de Buenaventura, dos mil, y los interventores, mil doscientos. El de Vélez, mil quinientos, y el interventor, mil. El de Veraguas, mil doscientos, y el interventor, ochocientos. El de Neiva, mil, y el interventor, quinientos<sup>24</sup>.

Con el objeto de mejorar el servicio prestado por las tesorerías, el Ejecutivo solicitó reformar la planta de trabajadores y sus condiciones económicas, mediante decreto expedido el 1º de junio de 1836, de la forma que sigue: dos tesoreros generales, con el sueldo de dos mil pesos anuales; un oficial mayor, con el de mil pesos anuales; tres oficiales primeros, con setecientos veinte pesos cada uno; un oficial segundo, con setecientos pesos; un oficial tercero, con seiscientos pesos; un oficial cuarto, con quinientos pesos; un oficial quinto, con cuatrocientos pesos; un oficial sexto, con trescientos pesos; un oficial séptimo, con doscientos cuarenta pesos; un oficial cajero, con setecientos veinte pesos; un portero con doscientos pesos; para gastos de escritorio, trescientos pesos.

El más grave problema que afrontó el manejo de los fondos públicos durante la Nueva Granada fue la corrupción, entendida ésta en cuanto al

<sup>23</sup> En Historia de la Contaduría General de la Nación. En: [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co)

<sup>24</sup> CODIFICACIÓN NACIONAL. En: Sala de negocios generales del Consejo de Estado. Tomo VII. Suplemento a los años de 1819 a 1835. Bogotá: Imprenta Nacional, 1926, p. 596.

manejo de los dineros e igualmente en cuanto a las personas nombradas para su conducción y administración, convirtiéndose, esto último, en una especie de burocracia que servía a los fines de los gobernantes corruptos, a la vez que arruinaba las arcas del Estado. Un caso particular de corrupción fue presentado por El Cachaco de 27 de octubre de 1833, allí se denunció el mal manejo hecho al tesoro público de la provincia de Tunja, donde no se obtenían los rendimientos económicos debidos según sus posibilidades productivas, comerciales, industriales y artesanales:

Más de una vez hemos oído a varios empleados de la hacienda nacional quejarse de que la provincia de Tunja, con una población triple de la de Pamplona y doble de la del Socorro, no alcanzan a cubrir sus gastos ordinarios, cuando las enunciadas provincias del Socorro y Pamplona envían mensualmente a la Tesorería General sumas de consideración. Dicen los observadores, que el ramo del aguardiente que es tan productivo en Pamplona, en Tunja no produce cosa mayor porque hay una masonería aguardentosa que impide, con sus tortuosos manejos que los remanentes suban y rindan sumas de consideración, dice que el Socorro sin salinas y Pamplona con una aduana que da al año de veinte a treinta mil pesos, produce más que Tunja con una mina de sal capaz de producir a una gran cantidad de pueblos del norte del Estado, dicen que siendo doble y triple la población de Tunja respecto del Socorro y Pamplona, no produce las rentas del tabaco proporcionalmente, ni la alcabala, ni el papel sellado a pesar de residir en la provincia el tribunal de justicia<sup>25</sup>.

Comentarios más escuetos se escucharon entre la opinión pública acerca de la responsabilidad política que guardaban los gobernantes frente a la asignación de los cargos y la cada vez más creciente actividad corrupta de sus empleados,

tal parece que el desarrollo administrativo y laboral que se dio a esta república tuvo mucho que ver con las decisiones personales de algunos gobernantes que antepusieron sus intereses personales a la hora de hacer los nombramientos de sus colaboradores:

Para el numeroso enjambre de pretendientes que circunda al gobierno, no se llama gobernar sino el repartir empleos, y gobernar bien darle a cada cual el empleo que solicita. Poco o nada importa que la república marche en orden, que se respeten las leyes, que se castigue a los delincuentes, que se disfrute de reposo, y que se vean algunas mejoras en los diversos ramos de la administración, si cada pretendiente no consigue el empleo a que aspira, todo va mal, el estado se pierde, el gobierno es un arbitrario, y la libertad e independencia corren inminente peligro<sup>26</sup>.

Igualmente, la burocracia, durante la Nueva Granada, fue uno de los problemas de mayor impacto desfavorable al fisco nacional. Se concibe la burocracia como un problema que obstaculizó el desarrollo de un proyecto laboral para los colombianos, reflejado posteriormente en bienestar social para todos, y esto último como elementos que impidieron la consolidación de un cuerpo de nación con posibilidades de progreso al interior del Estado: “Entre nosotros no hay caminos, no hay cárceles, no hay orden en las poblaciones, y tenemos sin embargo un tren gubernativo y administrativo que ocupa en los distintos públicos una gran parte de los habitantes: congreso, cámaras de provincias, consejos municipales, consejos comunales, presidente, secretarios, gobernadores, jefes políticos, alcaldes, garantes ¿para qué? Para que el consejo comunal disponga algo en beneficio de una ciudad o parroquia y se lo suspenda un jefe político [...]”<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> EL CACHACO. Bogotá, 27 de octubre de 1833.

<sup>26</sup> EL CACHACO. Bogotá, 1 de agosto de 1833.

<sup>27</sup> EL CORREO DE LA RAZÓN. Bogotá, 19 de septiembre de 1839.

En los casos en que las instituciones de control del Estado intervinieron en problemas de corrupción administrativa, no faltaron las agitaciones por parte de los defraudadores que pelearon de una y otra forma el derecho a mantenerse en sus cargos para dar continuidad a los hechos que venían cometiendo, incluso, llegó a presentarse el caso en que se desconocía la autoridad de la Contaduría General por parte de algunos empleados, así se registraron los hechos ocurridos en Popayán en marzo de 1834, cuando se criticó la intervención del visitador delegado del Ejecutivo a la administración de Hacienda, para verificar un faltante de 2.800 pesos que debía ser reintegrado por los involucrados en el desfalco, convirtiéndose el hecho en una toda una revuelta de inconformidad en el lugar<sup>28</sup>.

Con relación a la corrupción provocada por la acción de las personas designadas como administradores, hay una exposición de Pedro Diago quejándose por la “maldita administración” que se llevaba en Ambalema y Espinal hacia 1833; la denuncia tenía que ver no solo con el desfalco a los fondos por parte de los empleados, sino también con los abusos cometidos en razón a que los cargos fueron asignados por sus propios parientes que son, a la vez, los gobiernos de la localidad o la provincia, esta última constituye otra forma de corrupción que si bien no toca directamente con los fondos públicos si revela una cierta preferencia por asignar en cargos de manejo de fondos a personas de su entera confianza<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> EL CACHACO. Bogotá, 16 de marzo de 1834.

<sup>29</sup> [...] De aquí se siguió el que se completase la ruina de dicho ramo (aguardiente) y la mía, pues esta tesorería me ha hecho pagar injustamente 4500 pesos, perjudicándome hasta lo sumo en la subasta que sufrieron mis bienes hasta ahora no he podido conseguir que se apremie a los verdaderos deudores a pesar de mis quejas a los jueces y a la gobernación, ni por dictámenes de letrados, ni por superior provisión de la corte, venida para que se me administre justicia. Aquí todo duerme, todo es confusión entre estos señores jueces y Felipe Terreros que es bien conocido: el presente gobernador hace todo lo que manda Taca Diago, estos y Pablo

Otra situación que generaba distintos niveles de corrupción y que guardaba relación con los empleados era la falta de una política de renovación generacional en los cargos para los que fueron asignados, de un lado, y su actualización profesional, por otro lado. El problema se encontraba en el hecho de que existía cierto rechazo a actualizar los métodos y técnicas de trabajo respecto del nuevo sistema republicano, para los casos en que los servidores habían venido desempeñando el mismo cargo desde años coloniales. La descripción más precisa sobre esta situación fue traída a causa de hechos presentados por los empleados de la Contaduría General del 1833, vinculados desde los tiempos de la corona; dicha antigüedad en el cargo es criticada en momentos en que la institución muestra retrasos y falta de rendimiento en los informes y procesos de que debía dar cuenta, la falta de poner al día las cuentas de la república con un sistema contable acorde, y la necesidad de establecer el estado económico real de las cuentas del Estado:

Esta oficina es servida por tres ciudadanos respetables por su edad, honrados y buenos servicios prestados a la nación en tiempos en que pudieron prestarlos; pero ella desgraciadamente no llena el objeto con que se ha establecido, porque, por muy buenas que sean las intenciones de los que la componen, por grandes que sean sus deseos de cumplir con su obligación, se hallan imposibilitados de hacerlo. A los sesenta años de edad, cuando ya las facultades naturales se han debilitado, cuando las fuerzas corporales nos abandonan, y puede decirse que apenas nos quedan débiles señales de vida, mal nos avenimos con aquellas ocupaciones que requieren una consagración constante, un ánimo despejado, y una robustez de cuerpo y espíritu que nunca conservamos en últi-

Crespo hacen y deshacen de todo, según mejor les acomoda: algunos de los deudores a la hacienda pública en el Guamo y otros lugares son parientes del gobernador y por tanto no son ejecutados. En: EL CACHACO. Bogotá, 24 de octubre de 1833.



mo periodo de nuestra existencia. Preciso es entonces que apetezcamos el descanso, que ansiemos por la quietud, y naturalmente nos disgustamos de un tajo en que los cálculos aritméticos, que tanto fatigan el pensamiento, tienen una parte muy principal.

He aquí los motivos porque los actuales contadores generales no pueden, aunque quieran, cumplir con su encargo. Se dice que ellos no trabajan ni es posible que puedan trabajar más de tres horas diarias, y estas continuas interrupciones, porque su debilitado cuerpo no les permite ningún este corto espacio de ocupación. Así no es posible que se fenezcan las cuentas, que se hagan los reparos, y que se tomen todas las providencias que son necesarias para que los administradores y recaudadores de las rentas públicas cumplan con sus deberes.

Todo es nuevo en el presente orden de cosas: la hacienda no se halla organizada de la misma manera que allá en tiempo de los virreyes; y poco valen, por tanto, los conocimientos que se adquirieron en aquella época en oficinas que, aunque ahora tienen el mismo objeto que entonces, deben conseguirlo de una manera diferente. [...] Los empleados que trabajaron en ellas adquirieron resabios que ya no se dejan en el invierno de la vida, y naturalmente tienen la propensión de decidir siempre los negocios del modo que los debieron sus antepasados, cuando las leyes eran otras, otras las costumbres y otro el sistema de gobierno. Por consiguiente es de suponerse, que muy rara vez consultarán los contadores generales las leyes de la república para fenecer una cuenta, y se arreglarán por lo mismo a la rutina que seguían los contadores españoles. De aquí se sigue, que las cosas van de la misma manera que en los tiempos anteriores, y que no hay modo de poner un freno a la dilapidación, a las concusiones y malos manejos [...] <sup>30</sup>.

<sup>30</sup> EL CACHACO. Bogotá, 7 de julio de 1833.

Junto a la falta de una política que diera paso a la renovación generacional y profesional de los empleados del Estado, se encontraba la falta de reconocimiento al tiempo de prestación de los mismos a partir de un proyecto que propiciara estabilidad y seguridad económica y social, es decir, la necesidad de establecer unos límites legales para conceder a los trabajadores del derecho a gozar de una pensión o de una jubilación, como se le llamaba para entonces. Pese a lo anterior, la jubilación se daba de manera más difusa que clara, dado que no eran muy precisas las condiciones establecidas para acceder a este derecho, los pocos pasos que se habían dado a favor de quienes habían obtenido su jubilación ya se encontraban viciados, y representaban otra forma de corrupción. En algunos casos se tiene que la jubilación se concedía sin mayores restricciones y sin mayores verificaciones a quienes presentaban problemas de salud, incluso esta razón primaba sobre el agotamiento físico a que llegaba un empleado luego de años de trabajo; no se tenía en cuenta la antigüedad, y se concedía en situaciones tan particulares que permitían a los jubilados continuar con su vida laboral pero en otros lugares de trabajo:

Muy común es ya esto de servir un destino ocho meses o un año, acreditar que se padecen enfermedades habituales, y solicitar enseguida su jubilación, para que la nación cargue por un gran número de años con la subsistencia de un empleado que casi nada le sirvió. Es urgentísimo el que se ponga un remedio a tan enorme mal, porque, si así no sucede, tiempo vendrá en que más gastos hayan de hacerse en los retirados del servicio que en los que positivamente lo hacen. Conocemos a un joven que habiendo servido dos años en una oficina, obtuvo luego su jubilación, y después hemos visto a este mismo joven sirviendo otro destino en que tiene un trabajo mucho más penoso que el que cargaba antes sobre él, solamente porque este destino no le impide el recibir su pensión de jubilación, y porque lo hace para suplir a otro empleado. Si este joven

estaba enfermo para servir por sí a la república, también su enfermedad debía impedirle servir por otro, porque sin duda ella era de tal naturaleza que le imposibilitaba absolutamente. Otros jubilados también se ocupan en trabajos más penosos que los que tenían en su oficina, y para esto no se consideran imposibilitados<sup>31</sup>.

Finalmente, se encuentran casos de corrupción con relación a los sueldos de los eclesiásticos y con relación a los privilegios en cuanto a concesiones comerciales. En el primer caso, se conoce de un proyecto de ley presentado en el año de 1834 cuyo principal objeto era la reducción de los sueldos de los dirigentes de la Iglesia que para entonces alcanzaban exagerados montos anuales: El arzobispo de Bogotá tenía una renta anual de cincuenta mil pesos, el obispo de Antioquia de cerca de 18.000, y los canónigos y prebendados de la metropolitana unos 6.000, otros 5.000 y otros 4.000<sup>32</sup>. Lo que argumentaba el proyecto de Ley era la innecesaria inversión que se hacía al cancelar sueldos tan altos a personas que no tenían a quien legar sus bienes, y que además, tampoco les estaba dado vivir en condiciones de máximo bienestar cuando en la Nueva Granada abundaban los verdaderamente pobres y necesitados en cuanto a bienes materiales se refería.

Con relación al segundo caso, el artículo 74 de la Constitución, en el numeral 15, otorgaba facultad al Congreso para conceder privilegios exclusivos por tiempo ilimitado a quienes adelantaran propuestas laborales que estimularan y fomentaran las ciencias, las artes y los establecimientos de utilidad general. En abril de 1834, se concedió privilegio exclusivo a Diego Martín Peralta y Compañía para fabricar papel en la Nueva Granada. Considerando que la fabricación de papel no constituye un fomento a las ciencias y a las artes, la concesión de dicho privilegio con exclusividad pasaba a convertir-

se en la legalización de un monopolio que, en oposición al artículo 195 de la constitución, dejaba por fuera de la posibilidad de trabajar en este ramo, y por un tiempo de diez años, a los granadinos que libremente quisieran vincularse en este ejercicio<sup>33</sup>.

Por último, está la deuda externa que desde entonces se presenta como un problema para la administración del Estado por cuanto constituye un compromiso que recortaba las posibilidades de adjudicación de fondos a los proyectos sociales, máxime cuando la deuda externa se contrajo no para la organización y el favorecimiento de un cuerpo de nación, sino para saldar las deudas contraídas por asuntos de la guerra de independencia que involucra, además, las necesidades que debieron cubrirse para emprender los procesos independentistas de naciones como Venezuela.

La deuda externa colombiana inició por 1817 cuando fue necesario ampliar los recursos para sostener la guerra de independencia, estas primeras gestiones fueron hechas por don Luis López-Méndez, agente de Venezuela en Londres. El artículo 3° de la Ley Fundamental estableció que “las deudas que las dos Repúblicas (Colombia y Venezuela) han contraído separadamente son reconocidas in solidum por esta Ley como deuda nacional de Colombia”, durante la república de Colombia fue delegado Francisco Antonio Zea, en su calidad de vicepresidente, para buscar un nuevo crédito con Inglaterra, el valor fue de 2 millones de libras esterlinas de los cuales solamente llegó a las arcas del fisco una tercera parte del préstamo<sup>34</sup>. Considerando las enormes desventajas que se habían contraído con este nuevo empréstito, en febrero de 1823 el Congreso expidió un acto legislativo para echar abajo la negociación hecha por Zea en 1822.

<sup>31</sup> EL CACHACO. Bogotá, 8 de diciembre de 1833.

<sup>32</sup> EL CACHACO. Bogotá, 6 de abril de 1834.

<sup>33</sup> EL CACHACO. Bogotá, 20 de abril de 1834.

<sup>34</sup> RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. El pensamiento económico en la formación del Estado Granadino. Segunda Parte. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias, Departamento de Historia, Revista Historia Crítica No. 3.

Años después el General Francisco de Paula Santander gestionó una nueva autorización del Congreso para solicitar un crédito por la suma de treinta millones de pesos. “El gobierno encargó a los señores Montoya y Arrubla para realizar las gestiones necesarias encaminadas a obtener el crédito. Para tal fin se nombraron agentes de la República de Colombia a los señores B. A. Godshmidt y Compañía; el valor del empréstito era de 4.625.950 libras esterlinas, con una tasa de descuento del 15% e intereses del 6%; de esta suma sólo llegó a Colombia el equivalente a \$20 millones, el resto fue destinado a cancelar las deudas de Zea”<sup>35</sup>.

Acerca del crédito contraído en 1824, el mismo que se anota en el párrafo anterior, el Cachaco de octubre 6 de 1833 publicó en un artículo denominado “deuda externa”, los verdaderos beneficios económicos que de dicha obligación le correspondieron a Colombia:

[...] Pedimos prestados en 1824 veinte millones de pesos, y nos los dieron con la deducción de un quince por ciento, es decir que, en vez de entregarnos veinte millones en pesos fuertes, barras u onzas de oro, se obligaron a entregarnos catorce y pico de millones. De esta cantidad rebajaron dos o tres millones para dejarlos en Inglaterra y pagar los intereses correspondientes a los años de 1824, de 1825 y principios de 1826, a razón de seis por ciento, no solo de la suma prestada en 1824, sino del total a que ascendía ya la deuda extranjera colombiana, es decir, de los diez millones de Zea. Quedaron de diez a once millones de pesos disponibles, con los cuales según las cuentas, documentos y manifiestos publicados por el Secretario de Hacienda, José María Castillo, que hemos consultado, empezaron a pagarse las deudas contraídas en Venezuela desde 1821, la expedición del general Devereux, y las contrataciones del coronel Hamilton; se puso en San Tomás una grue-

sa cantidad a disposición del intendente de Venezuela para gastos militares; se mandó dinero a las factorías de tabaco de Barinas, Caracas y otras; se auxilió la tesorería de Maracaibo; se fomentó a los agricultores de Venezuela; se aumentó el fondo de las casas de moneda, se construyeron los celebrados pailehotes (¿?) que sirvieron de pornones en Puerto Cabello a los Doctores Gómez y Soto y a otros muchos patriotas; se fabricaron fragatas y se trajeron fusiles en gran número, pólvora, vestuario, y balas de calibre inservible; se pagó la costosa expedición de Maracaibo contra Morales; se indemnizó a los norteamericanos de las (¿?) hechas por nuestros corsarios en los años de 1818 y 19; se dio competentemente a los departamentos de Cundinamarca, Cauca y Boyacá para gastos militares; se auxilió también al Perú haciendo desembolsos que según tenemos entendido montan (¿?) algunos militares. Y todavía sobró dinero para que B. A. Goldsmith se quedase con dos millones de pesos a título de quiebra. Véase pues, que de veinte millones de pesos del empréstito de 1824, vendrían al país en dinero efectivo dos o tres únicamente, y los restantes se convirtieron en descuentos, comisiones, fusiles, pólvora, pagamientos legítimos, fragatas, pontones, auxilios al Perú, bancarrotas. Con razón, pues, que ni nosotros, ni el gobierno, ni nadie haya visto los veinte millones en las cajas públicas; pero si hemos visto los efectos de esta deuda<sup>36</sup>.

El artículo publicado en el Cachaco tiene varias razones importantes, la primera, tiene que ver con el rápido endeudamiento que contrajo Colombia sin haber consolidado una economía que le permitiera un despegue económico nacional y evitar establecer una dependencia crediticia a la cual recurriría en cada oportunidad que así lo requiriera. Una segunda razón se encuentra es que, pese a que la deuda fue contraída por Co-

<sup>35</sup> IBID.

<sup>36</sup> EL CACHACO. Bogotá, 6 de Octubre de 1833.

lombia in solidum, una vez se disolvió la unión de las repúblicas ésta no fue repartida de manera equitativa, se adopta este calificativo si se tiene en cuenta que los rubros que se concedieron para el desarrollo del territorio nacional fueron mínimos comparados con los que se asignaron a Venezuela. La tercera razón está en la afectación que generaba el pago de la deuda a los fondos nacionales, ya con la Ley fundamental se había dicho que se destinaba la rentabilidad de los productos más importantes de la agricultura nacional para amortiguar los intereses, lo cual implica que los beneficios de las rentas nacionales más importantes no se empleaban para el desarrollo mismo del Estado y de la Nación, sino para la cancelación de unos rubros de los que el territorio colombiano no había alcanzado a beneficiarse debidamente. Una última razón, y al parecer la más grave, se encuentra en que los dineros se destinaron para la inversión militar y de armas para la guerra, especialmente la que daría la independencia a Venezuela, una inversión con beneficios muy concretos, esto es, que los destinos que tomaron los dineros de las primeras deudas externas no fueron precisamente pensando en el desarrollo económico que propiciara algún tipo de bienestar social, es decir, no hubo una real inversión que garantizara el fortalecimiento de la producción o de la industria nacional, mucho menos en lo que tuviera que ver con el fomento de la educación, la salud, la cultura, o cualquier otra destinación que representara beneficios generales para una sociedad con innumerables necesidades.

### CONCLUSIONES

De la administración económica y de hacienda, durante los primeros veinte años de república en Colombia, se pueden establecer algunos elementos claves durante el proceso de consolidación y desarrollo de este sector, ellos podrían definirse en los niveles de avance o estancamiento con relación a las medidas adoptadas durante la colonia; las implicaciones que tuvo la determinación de vincularse a un mercado internacional a partir del intercambio de productos, esto es, lo referido a importaciones

y exportaciones; los niveles de desarrollo en cuanto a lo agrícola, minero y manufacturero, las medidas de protección a la producción y a los productores nacionales; y, las acciones de control que ejerció el Estado para evitar las prácticas corruptas que atentaban contra el fisco.

En este orden de ideas, el impulso a la libertad de comercio constituyó uno de los fundamentos del liberalismo económico que fue asumido por los estadistas y gobernantes nacionales como parte de una propuesta de modernización y vinculación a los mercados externos, para entonces, de marcada tendencia capitalista. Con proyectos que tuvieran que ver con estímulos a la producción y comercialización de productos agrícolas, como café, cacao, algodón, tabaco y añil, de primera producción interna; el mejoramiento, fortalecimiento y ampliación de la producción manufacturera, y la explotación de metales y piedras preciosas (oro, plata y esmeraldas, fundamentalmente), se buscaron beneficios económicos que le permitieran al mercado colombiano ingresar al mercado internacional, a la vez que definió un sistema de importaciones que diera lugar a un comercio más y mejor abastecida y de mejor calidad, por su puesto, todo ello con el recelo nacional que ya se avizoraba por las implicaciones de la competencia extranjera para los impreparados e insuficientes productores y productos nacionales. La libertad de comercio fue tomada de países de avanzado desarrollo económico e industrial como Inglaterra y Norte América, estos modelos marcaron la línea a seguir en materia de industrialización, ampliación de la producción, mejoramiento de la calidad de los productos y reducción de los costos, metas que debían ser alcanzadas por los productores nacionales a corto plazo, so pena de condenarse a su propia ruina.

La acelerada política de vinculación a los mercados internacionales en un país donde el fuerte de la economía se encontraba aún en la producción agrícola y artesanal, sobre la base del trabajo esclavo de absoluta condición manual, no podía constituir menos que una amenaza;

la propuesta de permitir los ingresos de inversionistas extranjeros que propiciaran el desarrollo económico a partir de capitales fuertes, con tecnificación y experiencia en producción y exportación, se acercaba al principio de la enajenación de la economía nacional, establecida por fuerza ante la incapacidad de establecer medidas de desarrollo originales, tal vez menos progresistas pero con la mirada dirigida hacia la sociedad nacional que esperaba el tan prometido bienestar a que habían hecho referencia los independentistas.

Como un inevitable medio de solvencia para el Estado se mantuvo varios de los impuestos coloniales, así alcanzaron vida republicana los tributos conocidos como el diezmo, el censo y la alcabala, de graves implicaciones para los pequeños propietarios, productores y comerciantes. Los tributos constituyeron medidas de represión económica que impidieron el desarrollo de una nación próspera, de hecho, no es concebible que en un Estado Liberal, como el que se pregonaba, la población trabajadora debiera aportar un tributo de sostenimiento al costoso y suntuoso aparato eclesiástico que poco o nada beneficiaba a los nacionales, además de proporcionar el denominado “pasto espiritual” de forzosa recepción a la totalidad de los nacionales a quienes se les había definido el culto católico como único y oficial en el Estado. Por su parte, los gravámenes impuestos a las propiedades, a la producción y al comercio afectaban las finanzas de los pocos ciudadanos que contaban con la posibilidad de hacerlo, ya que todos los colombianos no gozaban de propiedades que les permitieran el ejercicio de comprar o vender; en síntesis, frente a una economía débil, de perfil agrícola, minero incipiente y esclavista, y frente a políticas difusas que tendieran al desarrollo y la independencia económica nacional, era apenas lógico que se mantuviera la dependencia del Estado de sus ciudadanos a partir de los impuestos, pero, ciudadanos empobrecidos que poco o nada podían aportar.

Sumado a lo anterior, la república debió enfrentar graves problemas de corrupción tanto en el

manejo fiscal como en los procesos que adelantaban sus administradores y gobernantes locales y nacionales. Pese a que la corrupción apuntaba al manejo de los fondos públicos, era igualmente evidente en las acciones de los políticos y empleados públicos, en la burocracia, en el poder hegemónico de ciertas familias y grupos, y en los favores políticos que definían ciertas determinaciones locales o nacionales. La burocracia y el naciente nepotismo se convirtieron en dos importantes modalidades de corrupción que atentaron contra el fisco nacional, contra las decisiones políticas, y contra las medidas sociales, laborales, culturales, que pudieron propiciar el desarrollo y el bienestar de los colombianos.

En materia de administración económica y fiscal puede afirmarse que, durante los primeros veinte años de vida republicana, no se definieron parámetros que permitieran establecer políticas claras de desarrollo autónomo sobre bases eminentemente nacionales. Las determinaciones de la administración económica del Estado se movieron entre la dependencia del modelo económico internacional que planteaba la libertad comercial, y la imposibilidad de alejarse de un modelo colonial en lo tributario, agrícola y esclavista, sin mayores proyecciones que la vinculación, por la fuerza política, a un mercado internacional de tipo capitalista e industrial, cuyas implicaciones fueron asegurar la dependencia y sujeción económica, comercial y laboral, sin mayores posibilidades de hacer de los colombianos propietarios, productores y exportadores.

## FUENTES

### Secundarias

CODIFICACIÓN NACIONAL. En: Sala de negocios del Consejo de Estado. Tomo V. Suplemento a los años de 1833 - 1834 y 1835. Bogotá: Imprenta Nacional, 1926.

CODIFICACIÓN NACIONAL. En: Sala de negocios generales del Consejo de Estado. Tomo



VI. Suplemento a los años de 1836 y 1835. Bogotá: Imprenta Nacional, 1925.

CODIFICACIÓN NACIONAL. En: Sala de negocios generales del Consejo de Estado. Tomo VII. Suplemento a los años de 1819 a 1835. Bogotá: Imprenta Nacional, 1926.

Constitución del Estado de la Nueva Granada, 1832.

Decreto del 30 de mayo de 1838.

EL ARGOS. Bogotá, 17 de diciembre de 1837.

EL ARGOS. Bogotá, 11 de febrero de 1838.

EL ARGOS. Nos. 1,4,6,7,11,12,15,17,120. Bogotá, 1838.

EL ASTROLABIO No.1. Bogotá, 1836.

EL CACHACO. Bogotá, 19 de mayo de 1833.

EL CACHACO. Bogotá, 7 de julio de 1833.

EL CACHACO. Bogotá, 1 de agosto de 1833.

EL CACHACO. Bogotá, 4 de agosto de 1833.

EL CACHACO. Bogotá, 6 de Octubre de 1833.

EL CACHACO. Bogotá, 24 de octubre de 1833.

EL CACHACO. Bogotá, 27 de octubre de 1833.

EL CACHACO. Bogotá, 8 de diciembre de 1833.

EL CACHACO. Bogotá, 16 de marzo de 1834.

EL CACHACO. Bogotá, 6 de abril de 1834.

EL CACHACO. Bogotá, 20 de abril de 1834.

EL CACHACO. Bogotá, 23 de marzo de 1834.

EL CORREO DE LA RAZÓN. Bogotá, 19 de septiembre de 1839.

EL CORREO DE LA RAZÓN. Nos.10, 11, 25, 27, 33, 40 y 46. Bogotá, 1839.

EL INDÍGENA. Nos.2, 3. Bogotá, 1834.

GACETA DE COLOMBIA No. 228. En: RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. El pensamiento económico en la formación del Estado Graciano. Segunda Parte. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias, Departamento de Historia, Revista Historia Crítica No. 3.

LA BANDERA NACIONAL No. 1,2,4. Bogotá, 1837.

LA PRENSA BOGOTANA. Nos.1,2. Bogotá, 1833.

LA REGENERACIÓN. No.1. Bogotá, 1840.

Ley del 18 de abril de 1834.

Ley del 5 de mayo de 1834.

### **Bibliográficas**

ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. Historia Extensa de Colombia, Bogotá: Talleres del Gráfico, 1965.

ACOSTA P., Carmen Elisa. La palabra en la construcción de la nacionalidad. Medios y Nación. Bogotá: Ministerio de Cultura, 2003.

ALBA, Gerardo. La sociedad indígena en las primeras décadas de la república: continuidades coloniales y cambios republicanos. En: Nueva Historia del Ecuador; Vol. 8. Época republicana II. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996.

ARRUBLA, Mario y otros. Colombia, hoy. 3°. ed. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores, 1978.

BUSHNELL, David. Colombia una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días. 5°. ed. Bogotá: Planeta, 2000.

- \_\_\_\_\_. El Régimen de Santander en la Gran Colombia. 3ª ed. Bogotá: Ancora Editores, 1985.
- CADAVID OROZCO, David y MOLINA MUÑOZ, Hugo. El Delito de contrabando. Bogotá: Editorial Súper Colombia, 1979.
- CRUZ SANTOS, Abel. La Nueva Granada. En: Economía y Hacienda Pública. Cap. VII. Academia Colombiana de Historia. Bogotá. Ediciones Lerner. 1965.
- \_\_\_\_\_. Federalismo y centralismo. Bogotá: Editorial Banco de la República, Breviarios Colombianos No.7, 1979.
- JARAMILLO URIBE, Jaime. El Pensamiento colombiano en el siglo XIX. Bogotá: Editorial Temis, 1964.
- \_\_\_\_\_. Etapas y sentido de la historia de Colombia. Colombia Hoy. Bogotá: Siglo veintiuno, ed. 3º, 1978.
- JUNGUITO BONNET, Roberto. Renegociación de la deuda externa y déficit fiscal en el siglo XIX. En: Credencial Historia, Edición 9, Septiembre 1990.
- LÓPEZ MILCHELSEN, Alfonso. Introducción al Estudio de la Constitución de Colombia. En: Colección Pensadores políticos colombianos. Fondo de publicaciones: Cámara de Representantes. Tomo III, 1993.
- MELO, Jorge Orlando. La evolución económica de Colombia, 1830 - 1900. Nueva Historia de Colombia, Tomo II. Bogotá: Planeta, 1989.
- MEMORIAS DEL GENERAL SANTANDER. En: Biblioteca Banco de la República, Vol. 50. Bogotá: Imprenta Banco Popular, 1973.
- MORENO ORTIZ, Luis Javier y Otros. La justicia constitucional. Bogotá: Legis, 2006. Nueva Historia de Colombia. Tomo 2. Editorial Planeta.
- OCAMPO, José Antonio. Colombia y la economía mundial 1830 - 1910. 2º ed. Bogotá: Tercer mundo editores en coedición con Fedesarrollo, 1998.
- \_\_\_\_\_. Historia económica de Colombia. Bogotá: ed. 4º: Editores Fedesarrollo, 1994.
- PALACIO MEJIA, Hugo. La economía en el derecho constitucional colombiano. Bogotá: Editada por ANIF, 1975.
- POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. Constituciones de Colombia. Tomo II. 2º. Ed., Bogotá: Imprenta La Luz, 1911.
- QUINTERO PEÑA, Arcadio, Lecciones de historia de Colombia. Bogotá: Imprenta Banco Popular, 1971.
- RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. El pensamiento económico en la formación del Estado Granadino. Segunda Parte. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias, Departamento de Historia, Revista Historia Crítica No. 3.
- SAFFORD, Frank. Commerce and Enterprise in Central Colombia, 1821- 1870, Ph.D. Dissertation, Columbia University, 1965, p. 115. En: Caos monetario y estabilidad de los precios, 1821- 1849. En: [www.lablaa.org/blaavirtual/economia](http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia).
- \_\_\_\_\_. Aspectos del siglo XIX en Colombia. Medellín: Ediciones hombre nuevo, 1977.
- TIRADO MEJIA, Álvaro. Introducción a la economía de Colombia. 20º. Ed. Bogotá: Ancora Editores, 1998.
- TORRES GARCIA, Guillermo. Historia de la Moneda en Colombia. FAES, Medellín, 1980.

URIBE VARGAS, Diego. Las Constituciones de Colombia. Volumen II. Bogotá: Temis, 1985.

VILLEGAS, Jorge. Colombia: Enfrentamiento Iglesia-Estado. 1819-1887. Bogotá: Editorial La Carreta, 1981.

ZULETA, Estanislao. Conferencias sobre historia económica de Colombia. Medellín: La Oveja Negra.

**Técnicas**

[www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co)

[www.lablaa.org/blaavirtual/economia](http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia)