

## FISCALIDAD Y PODER EN COLOMBIA (1819-1830)<sup>225</sup>

Dr. Pedro Pérez Herrero  
Universidad de Alcalá  
[pedro.perezherrero@uah.es](mailto:pedro.perezherrero@uah.es)

### Planteamiento general

Al día de la fecha conocemos con bastante detalle cómo se fue estableciendo la arquitectura institucional fiscal de los Estados que nacieron en el mundo atlántico entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. El análisis de los textos constitucionales de Estados Unidos, España, Portugal, Italia, Francia, Portugal y de los distintos países de América Latina del período 1787-1839 muestra que se partió en todos los casos de unos principios teórico-políticos semejantes para organizar las Haciendas Públicas<sup>226</sup>.

Los trabajos de investigación realizados en los últimos años han dejado claro que la estructura de los ingresos de las Haciendas Públicas de los países que conforman el espacio atlántico mostraban diferencias regionales apreciables. En Europa se potenció en la medida de las posibilidades desde un comienzo la incorporación de impositivos directos progresivos. Obviamente, la falta de información estadística detallada de la actividad económica (censos, catastros), la ausencia de una administración pública debidamente preparada, junto con el rechazo a los mismos de los grupos conservadores interesados en mantener sus prebendas, dificultaron que los ingresos generados por los impuestos directos alcanzaran los niveles programados. No obstante, se observa que las rentas públicas

---

<sup>225</sup> Texto presentado en el simposio 22: *El pensamiento liberal atlántico, 1770-1880. Fiscalidad, recursos, naturales, integración social y política exterior desde una perspectiva comparada*. Coordinadores: María Eugenia Claps Arenas y Pedro Pérez Herrero. XVI Congreso Internacional de AHILA, San Fernando, Cádiz, 6-9 de Septiembre De 2011. Este texto forma parte del Proyecto de Investigación *El pensamiento liberal atlántico, 1770-1880. Fiscalidad, recursos naturales, integración social y política exterior desde una perspectiva comparada* (HAR2010-18363, subprograma HIST), del Ministerio de Ciencia e Innovación (España).

<sup>226</sup> Pedro Pérez Herrero, “El tratamiento de la fiscalidad en las constituciones del mundo atlántico (1787-1839)”, en Pedro Pérez Herrero e Inmaculada Simón (Coords.), *El liberalismo, la creación de la ciudadanía y los estados nacionales occidentales en el espacio atlántico (187-1830)*, IELAT-UIS, Bucaramanga, 2010, pp. 163-258.



derivadas de los impuestos sobre el trabajo y el capital tendieron a crecer en Europa de forma paulatina a lo largo del siglo IX en comparación con los ingresos generados por los impuestos indirectos sobre las actividades mercantiles. Comparativamente, se comprueba que en Estados Unidos la incorporación de los impuestos directos comenzó más tarde, concretamente una vez que se abolió la esclavitud tras finalizar la Guerra Civil (1861-1865). Es necesario recordar también que el aumento en los impuestos directos debe conectarse con la expansión de la población pagadora de impuestos, la cual a su vez debe ser entendida en función de los aumentos en la productividad de los sectores, las mejoras en la distribución del ingreso, la disminución de la pobreza, la incorporación de sectores marginales y la reducción de la informalidad. El funcionamiento transparente de las instituciones sin duda tuvo un papel relevante en estos procesos.

Las publicaciones de los últimos años subrayaron que en América Latina los impuestos indirectos y especialmente los que gravaban el comercio externo siguieron ocupando durante el siglo XIX una parte importante de los ingresos del Estado<sup>227</sup>. Los mismos trabajos han mostrado que dicha tendencia se dio con más intensidad en los países con densidades de población indígena menores (Argentina, Chile, Colombia, Venezuela); y que en las regiones en las que las comunidades étnicas originarias mantuvieron una elevada densidad de población (Bolivia, Centroamérica, México y Perú), los tributos (pasaron a denominarse con otros calificativos) siguieron representando una parte importante de las rentas del Estado<sup>228</sup>. También se ha podido constatar que si bien en las constituciones de América Latina se partió, al igual que en el resto de la región Atlántica, de los conceptos de uniformidad, igualdad y proporcionalidad para definir sus arquitecturas fiscales, no se puso en todos los casos el cuidado necesario para construir administraciones públicas eficaces e

---

<sup>227</sup> Luis Jáuregui (Coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las Contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, Instituto Mora, México, 2006.

<sup>228</sup> Pedro Pérez Herrero, “El tratamiento de la fiscalidad en las constituciones del mundo atlántico (1787-1839)”, en Pedro Pérez Herrero e Inmaculada Simón (Coords.), *El liberalismo, la creación de la ciudadanía y los estados nacionales occidentales en el espacio atlántico (187-1830)*, IELAT-UIS, Bucaramanga, 2010, pp. 163-258. Artola, Miguel, *Constitucionalismo en la historia*, Editorial Crítica, Barcelona, 2005. M. D Bordo y Roberto Cortés Conde (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001. Herbert Klein, *The American Finances of the Spanish Empire*, University of New México Press, Albuquerque, 1998. Carlos Marichal y Daniela Marino (Comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México (1750-1860)*, El Colegio de México, México, 2001. José Antonio Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2007. Carlos Marichal (Coord.), *Crónica gráfica de los impuestos en México (siglos XVI-XX)*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003. Marcello Carmagnani, *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano (1850-1911)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.



independientes de mérito y capacidad, lo cual supuso un retraso en la labor de recopilación y procesamiento de la información (censos, castros) que requerían las Haciendas Públicas para modernizarse. En las constituciones de Perú (1823), Chile (1822), Francia (1791, 1793), España (1812) y Portugal (1822) se definió cómo debía funcionar la administración pública a fin de facilitar la gestión de lo público, pero sólo las de Francia (1793) y España (1812) subrayaron la importancia de recolectar la información adecuada para poder implementar sistemas fiscales basados en impuestos directos<sup>229</sup>.

Estas investigaciones mostraron también que las diferencias en las estructuras de las haciendas públicas y la presencia/ausencia de verdaderas administraciones pública tuvieron diferentes consecuencias políticas en las formas en que se ejerció el poder en cada una de las distintas regiones del mundo Atlántico. En América Latina los presidentes adquirieron un amplio margen de acción al quedar capacitados para nombrar o destituir a los cargos públicos de forma discrecional, no diferenciarse con nitidez las labores de gobierno de las de gestión, no establecerse los controles a los que se debían someter los cargos públicos y no especificarse los mecanismos de rendición de cuentas que se debían cumplir para controlar los potenciales abusos. Para evitar estas arbitrariedades la Constitución de 1787 de Estados Unidos reforzó la división de poderes, limitó el mandato de los presidentes a cuatro años (Art. 2, Sección 1<sup>a</sup>, cláusula 1<sup>a</sup>; la enmienda 22 de 27 de febrero de 1951 posibilitó una única reelección) y dotó al sistema presidencialista de mecanismos de control explícitos (el presidente tenía facultades de hacer nombramientos, pero siempre debía hacerlos con el consejo y el consentimiento del Senado según el Art. 2<sup>o</sup>, Segunda Sección, cláusula 2<sup>a</sup>). El mismo James Madison publicó reiteradamente en *El Federalista* la necesidad de acotar las atribuciones del ejecutivo por medio de la división de poderes y del establecimiento de mecanismos de control (*checks and balances*). La constitución republicana francesa de 1793 (aunque no llegó a aplicarse) fue más drástica, pues no sólo eliminó la figura del monarca y recortó las funciones del presidente, sino que estableció que “las funciones públicas son esencialmente temporales, no pudiendo considerarse como distinciones ni como recompensas, sino como deberes” (art. 30). No obstante, en Europa la modernidad no siempre pudo desprenderse de algunas prácticas políticas del pasado. Las

---

<sup>229</sup> Pedro Pérez Herrero, "Crecimiento colonial versus crisis nacional (México 1765-1854). Consideraciones acerca de un modelo explicativo", en Alicia Hernández y Manuel Miño Grijalva (Coords.), *Cincuenta años de Historia en México*, 2 vols., El Colegio de México, México, 1991, vol. I, pp. 241-272. Miguel Artola, *Constitucionalismo en la historia*, Editorial Crítica, Barcelona, 2005. Pedro Pérez Herrero e Inmaculada Simón (Coords.), *El liberalismo, la creación de la ciudadanía y los estados nacionales occidentales en el espacio atlántico (187-1830)*, IELAT-UIS, Bucaramanga, 2010, pp. 241-242.



constituciones más conservadoras (Cartas Otorgadas de Francia, 1814; España, 1833; y Portugal, 1826) dotaron a los reyes de amplios poderes. Por su parte, la constitución francesa de 1791, la española de 1812 y la portuguesa de 1822 establecieron monarquías constitucionales parlamentarias hereditarias, pero recortaron las atribuciones del rey (tenía la capacidad de ejercer el veto suspensivo pero éste quedó limitado en el tiempo) y ampliaron las del Parlamento. Con precisión Georg Jellineck las denominó a finales del siglo XIX como repúblicas coronadas o repúblicas con jefe de Estado hereditario<sup>230</sup>.

Recientemente, se ha puesto de manifiesto tras estudiar el pensamiento económico de algunas figuras relevantes como Manuel Ancízar (Colombia, 1850), Juan Bautista Alberdi (Argentina, 1853) y Diego José Benavente (Chile, 1824) que a comienzos del siglo XIX algunos de los responsables políticos más capacitados de América Latina conocían con bastante precisión las tesis liberales que circulaban por el espacio atlántico que indicaban sobre que pilares fiscales se debían asentar los Estados modernos. En consecuencia, se planteó que una posible explicación para entender por qué no se acometieron las reformas fiscales que requería América Latina a comienzos del siglo XIX debía quizás encontrarse en la falta de voluntad política en algunos de los grupos de poder más influyentes, más interesados en preservar sus privilegios que en implementar los cambios fiscales que se requerían para construir Estados fuertes<sup>231</sup>.

En el presente texto, se partió de la necesidad de profundizar en esta explicación de por qué no se alcanzó a comienzos del siglo XIX la requerida voluntad política para acometer las necesarias reformas fiscales que la teoría reclamaba. Para ello se decidió analizar los debates que se dieron en los parlamentos a fin de conocer cuáles fueron las razones en cada uno de los períodos analizados que se esgrimieron para acometer o frenar los cambios fiscales. Se eligió como primer caso de análisis el ejemplo colombiano y se trabajó con el material de archivo de las Memorias de Hacienda del Congreso de Colombia (guardadas en el Archivo del Congreso en Bogotá y en la Biblioteca Nacional de Colombia) entre 1819 y 1830<sup>232</sup>.

---

<sup>230</sup> Roberto Blanco, “Revolución liberal y constitucionalismo”, en Miguel Artola, *Historia de Europa*, 2 vols., Espasa Calpe, Madrid, 2007, vol. II, p. 297-371, p. 345.

<sup>231</sup> Pedro Pérez Herrero, “Fiscalidad y Estado en el espacio atlántico (1787-1860): tres casos de análisis”, presentado en el Congreso Internacional “Entre Imperio y Naciones: Iberoamérica y el Caribe en torno a 1810”, A Coruña (5-8, julio 2010). En prensa.

<sup>232</sup> Agradezco a Armando Martínez Garnica el haberme facilitado el acceso a parte de este material.



Una vez definido el problema de estudio, identificada la pregunta central que se quería resolver, y seleccionado el material sobre el que se quería trabajar, se eligió la metodología adecuada. Como se puso de manifiesto en la década de 1970 en algunos trabajos pioneros para la historia de la fiscalidad española y francesa del siglo XIX <sup>233</sup>, el análisis de los informes y memorias de Hacienda y los debates que generaron cuando se discutieron en los Cámaras permite analizar no solo la evolución de las cuentas nacionales, sino además comprender la dinámica histórica de las distintas visiones del interés público y por tanto de la idea del Estado que cada grupo manifestó en la Cámara en cada período. Al mismo tiempo, nos ayuda a comprender qué idea de Estado se tenía, cómo se pretendía materializar en la práctica, en qué medida las ideologías ayudaron a diseñar el comportamiento del Estado y cómo influyeron en el desenlace de las discusiones las necesidades coyunturales concretas del país y el contexto internacional.

Sin duda el estudio de estas fuentes (Memorias de hacienda y diarios de las discusiones en las Cámaras) nos permite formular algunas preguntas interesantes. ¿Los presupuestos de ingresos y gastos se diagramaron partiendo de una concepción del Estado, de un proyecto de futuro concreto de país, y de la toma en consideración de planteamientos teóricos precisos?; o ¿los presupuestos se diseñaron en función de las necesidades concretas del momento y de los intereses de alguno de los grupos de poder más influyentes de la Cámara de diputados?. Si la respuesta estuviera relacionada con la primera correlación de variables, se debería encontrar una relación estrecha entre ideología y presupuesto; y si por el contrario fuera correcta la segunda opción interpretativa se debería entender que las ideologías y la teoría económica tuvieron poca influencia en el diseño de los presupuestos. No se trata por tanto de un emprender un estudio minucioso exclusivo de la evolución de las cuentas nacionales, de analizar de forma aislada las ideologías, o de explicar el comportamiento de los distintos grupos sociales y políticos por separado, sino de entender qué variables fueron más influyentes en cada período en el diseño de los presupuestos de ingreso y gasto. Ello permitirá entender qué concepciones del Estado se tuvieron en el Congreso de Colombia cuando se debatieron los presupuestos. Se trata por tanto de vincular un enfoque de sociología política con otro de la historia económica.

Los estudios académicos publicados durante los últimos años sobre la Hacienda Pública de Colombia de la primera mitad del siglo XIX no son muy abundantes, pero se observa que

---

<sup>233</sup> Miguel Beltrán, *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977. Jacques Edmond-Grangé, *Le budget fonctionnel en France*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1963. Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt*, Éditions Artheme Fayard, Paris, 1971.



se han efectuado avances notables. A mediados del siglo XX Abel Cruz Santos estudio la organización de la Hacienda Pública<sup>234</sup>; Jorge Orlando Melo estudió la legislación fiscal<sup>235</sup>; y David Bushnell hizo un primer acercamiento al tema reproduciendo las cifras de ingresos y gastos ofrecidas por el Secretario de Hacienda José María del Castillo y Rada en las Memorias que presentó al Congreso en el período 1821-1830<sup>236</sup>. A finales de la década de 1970 se publicó el importante trabajo de Malcom Deas en el que apuntó la necesidad de cruzar los planteamientos fiscales con los económicos y los políticos<sup>237</sup>. Aníbal Galindo a mediados de la década de 1980 declaró que no era posible estudiar la historia de la fiscalidad colombiana durante las primeras décadas del siglo XIX debido a la dificultad de encontrar las fuentes apropiadas, ocasionando consecuentemente un retraso en la investigación de este tema<sup>238</sup>. Coincidiendo en el tiempo, Zamira Díaz de Zuluaga abrió un importante vía de especialización al comenzar a profundizar en la comprensión de las dinámicas regionales en su importante estudio sobre el caso de Popayán<sup>239</sup>. A finales de la década de 1990 Adolfo Meisel Roca, Jaime Jaramillo y Miguel Urrutia publicaron un artículo en el que se mostraban cuáles habían sido los cambios y continuidades en la estructura administrativa (reprodujeron de nuevo las cifras de las Memorias de hacienda de José María del Castillo y Rada)<sup>240</sup>; y Luis Eduardo López Gravito realizó una primera periodización de la historia fiscal identificando el período de 1819-1824 como de herencia del centralismo colonial; el de 1824-1826 como etapa de inicio de la descentralización; y el de 1826-1830 como del avance de la descentralización y de la vigorización de los poderes locales<sup>241</sup>.

---

<sup>234</sup> Abel Cruz Santos, *Historia extensa de Colombia. Vol. XV, Economía y hacienda pública*, tomo II, Academia Colombiana de Historia, Ediciones Lerner, Bogotá, 1965.

<sup>235</sup> Jorge Orlando Melo, *Some aspects of the fiscal policies of tge Santander administration in New Granada, 1832-1837*, University of North Carolina, Chapell Hill, 1967.

<sup>236</sup> David Bushnell, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1966.

<sup>237</sup> Malcom Deas, “Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX”, *Ensayos sobre historia económica de Colombia*, Fedesarrollo, Bogotá, 1979.

<sup>238</sup> Aníbal Galindo, *Apuntamientos para la historia económica y fiscal de la Nueva Granada*, Bogotá, Editorial Incunables, 1984, p. 26.

<sup>239</sup> Zamira Díaz López, “Guerra y economía en las haciendas. Popayán 1780-1830”, *Sociedad y economía en el valle del Cauca*, t. II, Fondo de Promoción de la Cultura del banco popular, Bogotá, 1983.

<sup>240</sup> Adolfo Meisel Roca, Jaime Jaramillo y Miguel Urrutia, “Continuities and discontinuities in the fiscal and monetary Institution of New Granada, 1783-1850”, *Borradores Semanales de Economía*, 74 (1997). Oscar Rodríguez Salazar y Decsi Arévalo, “La historiografía económica colombiana del siglo XIX”, en Bernardo Tovar Zambrano (Ed.), *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, vol. I, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

<sup>241</sup> Luis Eduardo López Garavito, *Historia de la Hacienda y el tesoro en Colombia, 1821-1900*, Banco de la República, Bogotá, 1992.



Posteriormente, Armando Martínez Garnica despejó algunas dudas pendientes sobre la estructura administrativa del sistema fiscal tras realizar un minucioso análisis de las disposiciones de carácter legislativo sobre la Hacienda Pública<sup>242</sup>. Por su parte, Juan Camilo Restrepo realizó un importante trabajo en el que analizó las ideas políticas de los secretarios de Hacienda José María del Castillo y Rada y José Ignacio Márquez<sup>243</sup>. A su vez, Pilar López Bejarano, analizando los datos contenidos en las Memorias de Hacienda, hizo importantes observaciones reclamando la necesidad de entender de forma cruzada las dinámicas fiscales con los intereses políticos y sociales, y a la vez subrayó las estrechas vinculaciones entre la deuda y la guerra<sup>244</sup>.

Más recientemente, José Joaquín Pinto Bernal acaba de ofrecer importantes avances en el conocimiento de la fiscalidad colombiana de la primera mitad del siglo XIX tras consultar fuentes de archivo hasta ahora desconocidas, organizar la información publicada que estaba dispersa, y confeccionar unas series completas estadísticas de ingreso y gasto (general, por ramos y tesorerías) de la República de Colombia entre 1819 y 1839 que rectifican y completan de forma definitiva las cuentas parciales que los secretarios de hacienda habían incluido en sus respectivas memorias<sup>245</sup>. Sin duda, es el mejor y más completo estudio realizado hasta la fecha para el período 1819-1830 sobre la fiscalidad de la República de Colombia.

### **1819-1820. Alejandro Osorio Uribe. Ministro de Guerra y Hacienda de la Nueva Granada**

El 17 de febrero de 1819 el Congreso reunido en Angostura (Venezuela) proclamó las Provincias libres de la Nueva Granada bajo la presidencia interina de Bolívar y la

---

<sup>242</sup> Armando Martínez Garnica, *La agenda Colombia, 1819-1830*, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 2008.

<sup>243</sup> Juan Camilo Restrepo, *La hacienda pública en la Constitución de Cúcuta de 1821*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

<sup>244</sup> Pilar López Bejarano, "Presupuestos estatales, guerras y deudas. Consideraciones entorno al caso colombiano durante la primera mitad del siglo XIX", en Juan Carlos Garavaglia y Claudia Contente (Eds.), *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales. América Latina, siglos XI-XX*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2011, pp. 117-133.

<sup>245</sup> José Joaquín Pinto Bernal, "Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, XVII:2 (2010), 87-109, p. 100. José Joaquín Pinto Bernal, *Finanzas de la República de Colombia, 1919-1830*, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011. Agradezco al autor el haberme facilitado la consulta de estas dos importantes contribuciones.



vicepresidencia de Santander. El 25 de julio y el 7 de agosto el Ejército libertador terminó de controlar el territorio expulsando a los realistas. El 10 de agosto Bolívar hizo su entrada triunfal en Santafé (a partir de entonces se llamaría Bogotá). El 10 de septiembre se decretó del establecimiento de las Provincias libres de la Nueva Granada y se estableció un gobierno provisional a la espera de que un Congreso constituyente redactara la Carta magna que debía regir los destinos del país. El 21 de septiembre de 1819 comenzó la primera administración del general Francisco de Paula Santander (inicialmente de las Provincias libres de la Nueva Granada y desde el 12 de febrero de 1820 de la República de Colombia tras ratificarse en Bogotá la Ley Fundamental que incorporaba el Departamento de Cundinamarca). Santander conservó a Alejandro Osorio Uribe como Secretario de Guerra y Hacienda y nombró a Estanislao Vergara y Sanz de Santamaría como Secretario de Interior y Justicia<sup>246</sup>.

Alejandro Osorio, Secretario de Guerra y Hacienda de la Nueva Granada (no era casual que los ministerios de Guerra y hacienda estuvieran unidos en aquella fecha dado que la mayor partida de los gastos procedían de las actividades militares), en el informe que presentó al Congreso el 31 de diciembre de 1819 (coincidía año natural y año fiscal) tras repasar la situación militar y hacendística declaraba en un tono optimista recién alcanzada la independencia que “los impuestos y contribuciones se soportan con gusto. Su producto era antes convertido en la opresión, en el aniquilamiento de los pueblos y en la efusión de sangre americana. Más hoy, ¡qué diferente inversión! La independencia, la felicidad y la gloria del país son su único objeto”<sup>247</sup>.

El Ministro explicaba que tras la creación de la superintendencia general de hacienda, se estaban detallando sus facultades, funciones, atribuciones; se estaba reacomodando la renta de los diezmos y los productos de las vacantes mayores y menores; y se estaban remodelando las administraciones de alcabalas, tabacos, aguardientes, salinas y correos. Alejandro Osorio partía de la teoría de que el aumento de los impuestos, los estancos y los monopolios se

---

<sup>246</sup> Armando Martínez Garnica, “La organización del Estado independiente”, en Armando Martínez Garnica (Dir.), *Historia de la independencia de Colombia. Vol. I. Revolución, independencias y guerras civiles*, Alta Consejería Presidencial para el Bicentenario de la Independencia, Fundación Bicentenario de la Independencia de Colombia, Bogotá, 2010, pp. 177-191.

<sup>247</sup> Memoria del ministro de Guerra y Hacienda de la Nueva Granada presentada al vicepresidente Santander. Santafé de Bogotá, 31 de diciembre de 1819. En *Gaceta de Santafé de Bogotá*, Nos. 25-27 (16, 23 y 30 de enero de 1820); p. 92-94, 96-98, 100-102. Reeditada en *De Boyacá a Cúcuta: Memoria administrativa, 1819-1821*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, p. 90-106, p. 100.



traducía en un aumento de los costos totales de producción y por tanto de un crecimiento del contrabando con la consecuente merma de las rentas totales recolectadas por el Estado, por lo que defendía la necesidad de bajar los impuestos en general y de forma específica al aguardiente y al tabaco. Explicaba que el estanco de los naipes debía permanecer excepcionalmente igual que en el pasado “porque siendo un impuesto indirecto, que recaea sobre un objeto de vicio, grava con justicia a los consumidores”. Sostenía la tesis de que los gobiernos debían reducir sus gastos para no incurrir en la implementación de impuestos extraordinarios con la consiguiente ampliación del déficit y la expansión de los empréstitos (externos o internos); defendía que había que abaratar las acuñaciones para dotar al país de una moneda común procediéndose a la reacuñación de la moneda caraqueña en circulación a fin de homogeneizar la monedas en pesos fuertes y reales de a cuatro, marcándose con el busto de la India; e informaba que de manera coyuntural, tras haber querido librar a los indios de la carga de los tributos, se había decidido continuar con este gravamen para poder aumentar unos ingresos totales claramente deficitarios. Por último, explicaba que para reducir la corrupción se había decidido prohibir de forma expresa que no se pagara ninguna suma a los militares sin el visto bueno del gobierno y castigar de forma ejemplar los fraudes (pena capital a los casos probados y prisión a los que se “condujesen con inexactitud y poco celo en el desempeño de los deberes anexos a su destino”)<sup>248</sup>.

El mismo Ministro en su informe del año siguiente de 1820, tras realizar de nuevo una minuciosa enumeración de las numerosas actividades militares emprendidas en dicho año, declaraba en un tono menos triunfalista que el año anterior que se había optado por declarar la libertad comercial (en los puertos de Buenaventura, Cupica, Charambirá, Chocó y Atrato) con todos los pueblos del mundo (a excepción de España por estar gobernada por Fernando VII) por entender que era el mejor mecanismo de potenciar el crecimiento económico del país (se especificaba además que los artículos de guerra quedaban libres del pago de cualquier derecho); prohibir la contratación con oro y plata en pasta o en polvo (sin amonedar, ni quintar), así como su exportación, para evitar la fuga de los metales preciosos del país con la consecuente merma de los derechos no pagados por la amonedación; gravar con un 50% la importación de los tabacos llegados a Colombia por los puertos del Pacífico a fin de proteger su producción interna; dividir la administración de la renta de tabacos en dos circunscripciones

---

<sup>248</sup> Memoria del ministro de Guerra y Hacienda de la Nueva Granada presentada al vicepresidente Santander. Santafé de Bogotá, 31 de diciembre de 1819. En *Gaceta de Santafé de Bogotá*, Nos. 25-27 (16, 23 y 30 de enero de 1820); p. 92-94, 96-98, 100-102. Reeditada en *De Boyacá a Cúcuta: Memoria administrativa, 1819-1821*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, p. 90-106.



para asegurar una mejor gestión; eximir a los productores de tabaco de la región de Ambalema (por estar muy distante de la capital) de la obligatoriedad de los alistamientos en las milicias y las contribuciones extraordinarias a fin de promover la producción en la región; imponer castigos a los que hacían contrabando de tabaco; administrar directamente las rentas tras comprobar que en los casos en los que la gestión del cobro de las alcabalas, tabacos, diezmos y aguardiente se había arrendado a particulares el producto había sido menor que en los casos que había sido gestionado directamente por la administración del Estado; efectuar mejoras en la administración de los correos y en la casa de moneda para evitar errores de gestión y pérdidas en el pago de los derechos; aumentar el precio del papel sellado (se argumenta que la decisión se tomó para “aminorar los pleitos”); y eximir del pago del tributo que adeudasen los indígenas de Cundinamarca, Naranjal, Jagua y Pital.

Finalmente, explicaba que se había decidido aumentar coyunturalmente los ingresos tomando en empréstito las cantidades que existían de los fondos llamados de los santos lugares, las tres cuartas partes de las cantidades existentes en numerario que pertenecían a fábricas, cofradías u obras pías; decretando un repartimiento de 12.000 pesos al clero de la capital y la provincia de Bogotá; pidiendo a Antioquia y Chocó un empréstito pagadero con los derechos de importación; tomando también en calidad de empréstito en la provincia de Antioquia la cantidad existente del ramo de diezmos; decretando una “moderada capitación conforme al haber de cada uno, en la que el de mayor caudal ha contribuido con 20 pesos, y el de menor con un real” (a ella se sujetaron los propietarios, los empleados civiles y militares, los eclesiásticos y todos los que ejercen alguna profesión u oficio); y pidiendo a los comerciantes, hacendados y propietarios de la provincia de Bogotá un empréstito de 125.000 pesos “conforme a las facultades de cada prestamista, en la inteligencia de que la suma excedente de 4.000 pesos que diese uno solo la tomaba el Estado a crédito a razón de un 4%, hipotecando al efecto los bienes nacionales y los fondos de la República y adjudicando en pago al acreedor que la solicitase cualquiera de los bienes nacionales existentes en el departamento”<sup>249</sup>.

Era evidente que los tiempos aconsejaban reducir gastos y aumentar los ingresos y que ya no se confiaba en que los ciudadanos cumplieran con sus obligaciones fiscales con puntualidad. Prueba de ellos es que se implementaron medidas duras para evitar el contrabando, el fraude y la malversación de fonos públicos. No obstante, hay que subrayar que de momento no se consideraba

---

<sup>249</sup> Memoria del ministro de Guerra y Hacienda del Departamento de Cundinamarca presentada al vicepresidente Santander. Bogotá, 31 de diciembre de 1820. En BNC, Pineda, 350. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, tomo I, p. 37-70.



ni necesario ni prudente acudir a empréstitos externos voluminosos o a la emisión de papel moneda para ampliar la capacidad de acción del Estado.

Cuando se analizan las partidas de ingresos del ejercicio fiscal 1819-1820, se aprecia que la deuda interna (se tomaron en empréstito total o parcialmente los fondos de los santos lugares, las fábricas, cofradías obras pías, diezmos) fue la partida más importante (36,7%), seguida de las salinas (15%), otras tesorerías (13,8%), impuestos eclesiásticos (8,6%) y “otros” (8,3%). Las alcabalas alcanzaron el 5,4% del total de los ingresos. El tabaco y los correos, no obstante los cambios decretados para tratar de aumentar la recaudación en estos rubros, alcanzaron sólo el 3,9% y el 0% respectivamente del total de los ingresos. Es notable también reseñar que la contribución directa sólo llegó al 3,7% del total y que se lograra en tan poco tiempo reducir el tributo indígena al 1,6%. La casa de moneda (1%), el papel sellado (0,7%) y el aguardiente (0,2%) representaron cantidades menores, lo cual indica que los esfuerzos en aumentar la recaudación del papel sellado no dieron resultados en el corto plazo. Los valores de la renta de aduanas no se consignaron en dicho año debido a que los puertos de la vertiente atlántica no serían liberados hasta finales de 1822, los de la costa del pacífico no se pacificaron hasta 1824 y el puerto de Guayaquil no se incorporó hasta 1824 (véase Cuadro núm. 2).

Cuando se analiza el gasto ejercido en el año fiscal 1819-1820, se comprueba que todavía los gastos bélicos consumían el 57% del total y que se destinaba el restante 42,2% a los gastos civiles. Todavía no se destinaba ninguna cantidad a satisfacer los servicios de la deuda (véase Cuadro Núm. 3).

### **1821-1830. José María del Castillo y Rada. Secretario de Estado y del despacho de Hacienda del Congreso de Colombia**

El 6 de mayo de 1821 comenzó a sesionar en la Villa del Rosario de Cúcuta un nuevo Congreso Constituyente. En la Constitución que se aprobó el 30 de agosto de 1821 los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela unieron sus destinos conformando la República de Colombia adoptándose la forma de gobierno republicana, “popular” (democrática) con presencia de tres poderes (ejecutivo, legislativo, judicial). En 1822 se incorporaron a la República de Colombia el Departamento del Istmo (Panamá y Veraguas) y los Departamentos de Quito y Guayaquil. Según los cálculos de Gaspar-Théodore Mollien para dicha época el antiguo reino de Quito tendría unos 350.000 habitantes, la capitania general de Venezuela unos 767.000 y el reino de la Nueva Granada 1.338.000 habitantes, lo cual



suponía un total de unos 2.500.000 habitantes<sup>250</sup>.

La nueva Carta Magna de 1821, tras proclamar la igualdad de todos los ciudadanos (lo que supuso la cancelación del tributo indígena, la manumisión de los esclavos y el final del Tribunal de la Inquisición) y declarar que quedaban abolidos todos los fueros personales, dispuso que todos los ciudadanos estaban obligados a contribuir a los gastos del Estado (art. 5) y señaló que era responsabilidad del Congreso fijar los ingresos y gastos de la República anualmente, así como establecer los mecanismos adecuados para su adecuada gestión (art. 55). Como novedad, se creó una Secretaría de Hacienda (art. 136), pero en ninguno de sus artículos se señaló de forma explícita cómo debían establecerse los ingresos, ni se estableció de qué forma se repartirían los recursos públicos del Estado entre los respectivos departamentos, provincias, cantones y parroquias<sup>251</sup>.

El mando de los departamentos recayó en los intendentes (todos militares). La función judicial fue ejercida por profesionales para garantizar la división de poderes. Las responsabilidades de defensa recayeron en los comandantes de los departamentos. Los intendentes de los departamentos y los gobernadores de las provincias estuvieron acompañados por un juez de hacienda, un secretario y algunos oficiales auxiliares para administrar la hacienda pública. Los cantones (municipios) quedaron sin rentas propias, por lo que quedaron dependientes de los servicios ofrecidos por los intendentes. El Congreso reunificó los antiguos tribunales de cuentas en un uno solo, la Contaduría General de Hacienda, a la que se encargó de examinar todas las cuentas de las tesorerías y administraciones de todas las rentas públicas; eliminó las alcabalas, el tributo, el derecho de sisa y de mazamorreros y el estanco del aguardiente; unificó todos los antiguos impuestos cobrado en los puertos en un solo, el derecho de importación; mantuvo el derecho de toneladas cobrado a los buques; unificó en un solo impuesto, el derecho de consumo, el resto de los gravámenes cobrados en los puertos; declaró las salinas rentas nacionales administradas directamente por la República o por concesionarios; mantuvo el cobro del derecho del quinto de minería para todas las extracciones de oro, plata y cobre; prorrogó los derechos de amonedación en las dos casas de moneda existentes (Bogotá y Popayán);

---

<sup>250</sup> Eduardo Posada Carbó (Dir.), *Colombia. Crisis imperial e independencia (1808-1830)*, Fundación Mapfre, Madrid, 2010, p. 64. Armando Martínez Garnica, “La invención de una nación”, en Armando Martínez Garnica (Dir.), *Historia de la independencia de Colombia. Vol. I. Revolución, independencias y guerras civiles*, Alta Consejería Presidencial para el Bicentenario de la Independencia, Fundación Bicentenario de la Independencia de Colombia, Bogotá, 2010, pp. 193-207.

<sup>251</sup> Armando Martínez Garnica, Martínez Garnica, Armando, *La agenda liberal temprana en la Nueva Granada (1800-1850)*, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 2006, p. 155-161.



modificó la estructura de los diezmos (la República se quedó con la novena parte de toda la masa de los diezmos y con los dos novenos de las vacantes eclesiásticas); reorganizó el ramo de correos; reglamentó de nuevo la renta del papel sellado (aumentando su valor); y reorganizó el estanco del tabacos (lo unificó con el antiguo estanco de los naipes hasta que en 1826 que fue liberada la comercialización de naipes) para tratar de aumentar de nuevo los ingresos de este importante ramo (cuyos ingresos habían quedado dañados tras las guerras de independencia) <sup>252</sup>. El Congreso de la República de Colombia completó las legislaturas correspondientes a los años de 1823, 1824, 1825, 1826 y 1827. En 1828 no sesionó por falta de quórum (el interés estaba centrado en la Convención Constituyente de Ocaña).

El Congreso, conocedor de las urgencias de la Hacienda Pública, mantuvo la mayoría de los impuestos indirectos (muchos de ellos heredados de tiempos coloniales), pero se planteó desde un comienzo trabajar para expandir los impuestos directos sobre las rentas y ganancias de los ciudadanos siguiendo las directrices de la teoría liberal (defensora de que los impuestos directos son la base de la formación de una ciudadanía responsable consciente de sus derechos y obligaciones con el Estado). Los Secretarios de Hacienda dejaron constancia en sus respectivas Memorias que expandir los impuestos directos era una labor ardua de largo plazo ya que se necesitaba contar con información detallada de las rentas personales (no existían listas de contribuyentes, catastros), además de con una administración de mérito y capacidad bien entrenada capaz de gestionar adecuadamente lo público, hacer cumplir la ley y erradicar los fraudes y las componendas<sup>253</sup>.

La República de Colombia tuvo que enfrentar desde el comienzo de su vida independiente unos gastos elevados derivados de la existencia de un Ejército voluminoso (en 1821 estaba compuesto por 32.566 hombres, lo cual equivalía aproximadamente al 1% de la población). A su vez, el Congreso tuvo que asumir el reconocimiento de la importante deuda externa histórica con casas prestamistas británicas y francesas (William Hall Campbell, George Robertson, Michael Scott, William Graham Junior & Sons, Peter Edwards, D'Everaux, Hamilton, Elbers, Abraham Goldschmidt, Mauricio Jacobo Hertz) que se había ido generando durante el dilatado período de las guerras de independencia para pagar los crecientes gastos derivados de las acciones militares. La situación era delicada, pues si

---

<sup>252</sup> Eduardo Posada Carbó (Dir.), *Colombia. Crisis imperial e independencia (1808-1830)*, Fundación Mapfre, Madrid, 2010, pp. 65-68.

<sup>253</sup> Eduardo Posada Carbó (Dir.), *Colombia. Crisis imperial e independencia (1808-1830)*, Fundación Mapfre, Madrid, 2010, p. 68-69.



Colombia no pagaba sus deudas pasadas cortaba con las posibles fuentes de crédito futuras al presentarse a los mercados internacionales como un deudor insolvente<sup>254</sup>.

José María del Castillo y Rada, en su calidad de secretario de estado y del despacho de Hacienda de la República de Colombia (nombrado por Santander en el invierno de 1821), estableció en su primera memoria que presentó al Congreso el 5 de mayo de 1823 (postergó la presentación del informe hasta la primavera para poder reunir la información fiscal pertinente de los distintos departamentos del dilatado territorio de la República de Colombia) algunas diferencias con su antecesor en el cargo Alejandro Osorio Uribe. Comenzaba subrayando que la Hacienda Nacional es el asunto más importante de cualquier Estado

*[...] porque con rentas lo hace todo y sin ellas nada puede hacer, porque de ellas depende el alivio o la opresión de los pueblos, porque de ellas derivan los malos o buenos sucesos de los designios y de las empresas, y porque ellas son las que causan la grandeza o la ruina de las naciones, la ejecución de nuevas leyes en este ramo, y el establecimiento de un nuevo sistema administrativo, aun en países en donde reina la paz, en donde hay un espíritu y una opinión pública, es la obra más difícil y más tardía que puede ofrecerse a un gobierno*<sup>255</sup>.

A renglón seguido declaraba de forma abierta (con la libertad que le daba ser secretario de Hacienda y no de Guerra y Hacienda como su antecesor) que los gastos bélicos se habían convertido en una carga insoportable para Colombia, por lo que era urgente reducirlos. Añadía además que la guerra había impedido el crecimiento económico, mermado la población y agotado los capitales. Completaba su introducción reclamando la necesidad de crear una administración pública preparada capaz de gestionar de forma adecuada y transparente los compromisos del Estado. Aprovechaba para denunciar la escasa experiencia de los gobiernos anteriores en la gestión de lo público y subrayaba que la extensión del territorio y la calidad de las comunicaciones dificultaban reunir en tiempo y forma la información necesaria para elaborar las cuentas nacionales en el tiempo debido (pág.1). Como se puede comprobar, en los primeros párrafos de la memoria el Secretario de Hacienda hacía una verdadera declaración de

---

<sup>254</sup> Eduardo Posada Carbó (Dir.), *Colombia. Crisis imperial e independencia (1808-1830)*, Fundación Mapfre, Madrid, 2010, p. 70-73.

<sup>255</sup> Memoria que el secretario de estado y del despacho de Hacienda presentó al Congreso de Colombia sobre los negocios de su departamento. Bogotá, 5 de mayo de 1823. En Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, No. 350, pieza 16. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, tomo I, p. 1.



los principios liberales republicanos del buen gobierno, defendiendo el federalismo y la separación entre los poderes de la Iglesia y el Estado.

En los párrafos siguientes el Secretario hizo una reflexión de cómo con unos ingresos limitados (resultado de la liberalización del tráfico comercial, la eliminación de los monopolios y la supresión de los impuestos concedidos en años anteriores) y unos gastos abultados y crecientes (derivados de una guerra prolongada y voraz) era complicado alcanzar el necesario equilibrio presupuestario sin incurrir en el endeudamiento (interno o externo). Proponía establecer un año fiscal que fuera de julio a junio para disponer de los meses de enero a junio para reunir la información fiscal procedente de todos los departamentos de la República; introducir mejoras en la administración pública y en las comunicaciones; liberar de cualquier derecho a las exportaciones (para aumentar la actividad económica y los ingresos tributarios totales); cobrar el derecho de toneladas sólo a los buques extranjeros para proteger a los nacionales; moderar los impuestos a la importación (las exportaciones debían quedar exentas del pago de impuestos), vigilar los puertos, seleccionar empleados eficientes para erradicar los abusos y el contrabando en las aduanas, principal ramo hasta entonces de la hacienda, ofrecer recompensa a los aprehensores de fraudes, y poner graves penas a los corruptos; mejorar la gestión de la renta de correos para aumentar sus ingresos; revocar la ley que permitía la introducción de tabacos extranjeros; prohibir la importación de aguardientes para proteger la producción nacional; modernizar la maquinaria de las Casas de Moneda para abaratar costes y reducir los tiempos de la amonedación; modernizar la administración de correos para agilizar y abaratar las comunicaciones internas (recuerda que la finalidad de este ramo no es aumentar la recaudación, sino ayudar a financiar la agilización de las comunicaciones); agilizar y hacer más transparente la renta de las salinas; simplificar y reducir el impuesto de papel sellado; suprimir la alcabala a fin de facilitar los intercambios; y potenciar los impuestos directos, considerados como la espina dorsal de la Hacienda moderna.

Con respecto a este último punto afirmaba que los impuestos indirectos

*[...] tienen el carácter de las enfermedades ocultas, desconocidas pero mortales. Ellas son insensibles para los contribuyentes [...] jamás han alcanzado a cubrir los gastos necesarios de una nación. Los directos guardan la debida proporción con las rentas, ganancias y salarios de los contribuyentes, no son vejatorias en su exacción,*



*ni esta cuesta tanto, ni requiere tantos empleados, y últimamente, no entorpece la acción del interés individual y deja libre la industria de todos* <sup>256</sup>.

El Secretario reconocía que el Congreso había decretado ya la puesta en vigor de un impuesto directo sobre las rentas y capitales, pero aclaraba que no había podido captar suficientes fondos debido a la existencia de una información escasa y poco fiable (censos, catastros) y a su vez a la ausencia de una administración capacitada para cobrarla.

El Secretario de Hacienda finalizaba su informe del año de 1823 subrayando que los empréstitos sólo eran necesarios para salir de los apuros coyunturales pero siempre y cuando se pidieran para realizar inversiones productivas, rechazando de forma explícita que se contrataran para “consumirlos improductivamente” <sup>257</sup>.

José María del Castillo y Rada tenía una idea clara de cuáles debían ser los pilares básicos de la estructura de la Hacienda pública de la República de Colombia. Conocía la teoría liberal del momento existente en el espacio atlántico. De forma elegante explicó al Congreso en su primera Memoria anual de 1823 que la finalidad de la Hacienda era fortalecer al Estado y no convertirse en una maquinaria utilizada por distintos grupos de poder políticos y económicos, nacionales y extranjeros, para negociar favores y prebendas que dieran como resultado un aumento de los beneficios económicos privados o la alimentación de las siempre voraces clientelas. Había que aumentar los impuestos directos, reducir los indirectos, mejorar la administración y utilizar los empréstitos extranjeros para conseguir los capitales necesarios que debían ser invertidos en Colombia para hacer más productiva su economía. Fiel a sus planteamientos, logró que se aprobara la ley del 25 de junio de 1824 por la que se reorganizaba la estructura de la administración fiscal de la República (pasó a tener 11 departamentos y 35 provincias) para tratar de agilizar su gestión y abaratar costes <sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Memoria que el secretario de estado y del despacho de Hacienda presentó al Congreso de Colombia sobre los negocios de su departamento. Bogotá, 5 de mayo de 1823. En Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, No. 350, pieza 16. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, tomo I, p. 9.

<sup>257</sup> Memoria que el secretario de estado y del despacho de Hacienda presentó al Congreso de Colombia sobre los negocios de su departamento. Bogotá, 5 de mayo de 1823. En Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, No. 350, pieza 16. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, tomo I, p. 163-180.

<sup>258</sup> José Joaquín Pinto Bernal, *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011, p. 29.



No obstante, los miembros del Congreso demostraron tener una visión diferente de la Hacienda pública y de cómo debían gestionarse los recursos del Estado. El 30 de junio de 1823 (55 días después de que el Secretario de Hacienda leyera su informe en la Cámara y 5 después de aprobarse la ley que reformaba la administración de la Hacienda) el Congreso comisionó a Manuel A. Arrubla y a Francisco Montoya para que negociaran en Londres un empréstito extraordinario de 20 millones de pesos (4.750.000 libras esterlinas) (a un cambio de 4,21 pesos por libra). Contamos con abundante información de este empréstito, debido a que como el Congreso cambió parte de las cláusulas del contrato que se firmó con la casa B. A. Goldschmidt (artículo 8) se dio una petición de rescisión del contrato por la casa londinense, generándose en consecuencia un abultado expediente en el que se pueden ver las diferencias de pareceres entre las partes intervinientes. La esencia del problema radicó en que los comisionados Manuel A. Arrubla y Francisco Montoya decidieron firmarlo con la casa Goldschmidt en unas condiciones específicas (con un descuento del 15% y a un 6% de interés) y no con otros posibles prestamistas de igual prestigio en mejores condiciones. El Congreso había indicado a los comisionados que debían suscribirlo con un descuento del 20% de su valor y a un 6%. El 1 de mayo de 1826 el Congreso decretó después de más de dos años de discusiones, reuniones, cartas, declaraciones y deliberaciones que el “poder ejecutivo procurará conciliar los intereses de la República con los de la casa de B. A. Goldschmidt y compañía en lo que se refiere al contrato del empréstito concluido en abril de 1824”.

Quedaba saldado el problema, pero al mismo tiempo se mostraba que no se podía poner en entredicho la confianza de Colombia entre los prestamistas internacionales y menos aún enfrentarse a la prestigiosa casa Goldschmidt ya que los diputados del Congreso habían apostado por reducir el déficit de la hacienda recurriendo al crédito externo<sup>259</sup>.

Cuando se analizan los destinos del empréstito realizado en Bogotá, se constata que el préstamo se aplicó a sufragar la deuda y los atrasos existentes (37,37%), a pagar los compromisos con las tesorerías provinciales (24,31%), los gastos de guerra (16,44%), y además los gastos de viáticos y dietas generados en el Congreso (8,42%). Sólo el 5,98 % de

---

<sup>259</sup> Manuel A. Arrubla y Francisco Montoya. Informe de los comisionados por el Gobierno para negociar en Londres el empréstito de 1824, y resoluciones definitivas de la Cámara de Representantes, 20 de julio de 1827. Bogotá, Imprenta Bogotana del c. V. Ricaurte, 1827. Reeditado en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, tomo I, p. 259-337; tomo II, p. 423-447. Cuentas del empréstito del año 1824 y de los rezagos del año 1822 hasta fin de diciembre de 1825. Bogotá, 25 de diciembre de 1825. Biblioteca Nacional de Colombia, Sala 1, No. 15092, pieza 1, Fondo Quijano, No. 2370. Reeditado en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990. Tomo II, p. 430-447.



los fondos recibidos se destinó a mejorar las condiciones técnicas de la amonedación y a pagar las deudas con los cosecheros de tabaco, incumplándose en consecuencia unos de las principales motivaciones que había tenido el empréstimo en origen (fomento de las rentas estancadas) y quebrándose además los principios teóricos que había defendido el Secretario de Hacienda para solicitar el préstamo<sup>260</sup>.

En suma, los capitales que llegaron a Colombia como resultado del préstamo de 1824 no se destinaron prioritariamente a fomentar el progreso económico de la República como había defendido José María del Castillo y Rada, sino a cubrir esencialmente las deudas pendientes, garantizar el funcionamiento de las tesorerías y mantener los gastos del Ejército y del Congreso. Los capitales prestados no fueron utilizados como inversión para impulsar el desarrollo económico, sino manejados para reducir el déficit (saldando algunas de las obligaciones contraídas en años anteriores) y ayudar a seguir financiando los compromisos políticos existentes y las redes de poder establecidas. El Secretario de Hacienda había manifestado que la deuda externa no debía ser entendida como el único mecanismo existente para equilibrar los presupuestos del Estado, pero al final se impuso la opinión de los miembros del Congreso que anteponían los intereses políticos (privados y partidistas) sobre el desarrollo económico de la República. Los préstamos debían ser conceptualizados según José María del Castillo como un instrumento para apoyar el desarrollo, en vez de un mecanismo para enjugar el déficit. Como se puede comprobar, la Hacienda Pública comenzó en la práctica a manejarse en Colombia desde tempranas fechas como un mecanismo concebido para proteger los beneficios privados (agiotismo) antes que para funcionar como un instrumento (como defendía la teoría liberal) para fortalecer el funcionamiento transparente de las instituciones del Estado e impulsar el desarrollo económico.

**Cuadro Núm. 1**  
**Distribución de los fondos del empréstimo de 1824 en Bogotá**

| Ramos                           | Pesos     | %     |
|---------------------------------|-----------|-------|
| Deuda interna y atrasos sueldos | 1.018.158 | 37,37 |

---

<sup>260</sup> José Joaquín Pinto Bernal, “Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, XVII:2 (2010), 87-109, p. 100. Reinhard Liehr, “La deuda exterior de la Gran Colombia frente a Gran Bretaña, 1820-1860”, en R. Liehr (Ed.), *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías regionales y los intereses económicos europeos, 1800-1850*, Colloquium Verlag, Berlín, 1989, pp. 465-488.



|                         |                  |               |
|-------------------------|------------------|---------------|
| Tesorerías provinciales | 662.400          | 24,31         |
| Gastos de guerra        | 447.905          | 16,44         |
| Congreso                | 229.433          | 8,42          |
| Casa Moneda             | 154.830          | 5,68          |
| Tabaco                  | 137.000          | 5,03          |
| Varios                  | 72.536           | 2,66          |
| Fletes                  | 2.623            | 0,10          |
| <b>Total</b>            | <b>2.724.885</b> | <b>100,00</b> |

Fuente: José Joaquín Pinto Bernal, “Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, XVII:2 (2010), 87-109, p. 101.

Una de las consecuencias inmediatas en el corto plazo que tendría estas prácticas agiotistas sería que dado que el Estado cuando emitía deuda pública interna garantizaba por lo general el pago de la misma con la hipoteca de tierras de su propiedad, un grupo reducido de especuladores fue adquiriendo la titularidad de las tierras de la República en aquellos casos (los más frecuentes) que el gobierno se vio imposibilitado de saldar compromisos financieros adquiridos<sup>261</sup>. Estos comportamientos deben entenderse en el contexto de la presencia de unas costumbres empresariales más conectadas con los hábitos del pasado de Antiguo Régimen que con los retos de las dinámicas de mercado que comenzaban a extenderse a comienzos del siglo XIX en los espacios atlánticos.

Tradicionalmente, una buena parte de la historiografía colombiana coincidió en señalar que durante la primera mitad del siglo XIX no se produjeron cambios sustanciales en las prácticas de los grupos empresariales y comerciales colombianos<sup>262</sup>. Recientemente, esta

---

<sup>261</sup> Angela Milena Rojas, “Deuda pública interna, patrón metálico y guerras civiles: interconexiones institucionales, la Colombia del siglo XIX”, *Lecturas de economía*, núm. 67, Universidad de Antioquia, Medellín, 2007.

<sup>262</sup> Hermes Tovar, “La lenta ruptura con el pasado colonial”, en *Historia económica de Colombia*, Ediciones tercer Mundo Fedesarrollo, Bogotá, 1997. Luis Fernando Molina Londoño, *Empresarios colombianos del siglo XIX*, El Áncora editores, Bogotá, 1988. Carlos Dávila, *El empresariado colombiano, una perspectiva histórica*, PUJ, Bogotá, 1986. Marco Palacios, “Las consecuencias económicas de la independencia en Colombia. Sobre los orígenes del subdesarrollo”, en Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral (Eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, pp. 102-123. Marco Palacios, “La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica”, *Revista mexicana de sociología*, XLII:4 (1980), pp. 1663-1689. José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Siglo XI, Bogotá, 1984. Jaime Jaramillo Uribe, *Ensayos sobre historia social colombiana*, Bogotá, 1968. William McGreevey, *An economic history of Colombia, 1845-1885*, Cambridge University Press, Cambridge, 1971.



interpretación de ausencia de una burguesía modernizante a comienzos del siglo XIX ha comenzado a ser matizada por Franz Dieter Hensel Riveros tras analizar los hábitos de la élite caucana (sur occidente de la Nueva Granada) durante la primera mitad del siglo XIX. En dicha investigación se ha puesto de manifiesto, retomando los viejos trabajos de Frank R. Safford y R. Brew, que no todos los hombres de negocio de la región pueden caracterizarse como “caballeros rurales rentitas” (acumuladores de propiedad en tanto que elemento de prestigio). El autor, tras estudiar la biografía de la familia Mosquera y Arboleda, subraya que se puede documentar que se hicieron en algunas de sus haciendas inversiones con la finalidad de diversificar la producción y aumentar la productividad de sus productos, que Tomás Cipriano Mosquera viajó a Estados Unidos y Europa para aprender de las experiencias empresariales que se estaban desarrollando (compró semillas para tratar de aumentar la competitividad de sus haciendas en los mercados internacionales), que se intentó abrir una carretera entre Cali y Buenaventura para comercializar mejor las cosechas de sus haciendas, que se iniciaron gestiones para vincularse con las empresas constructoras del ferrocarril en el Istmo, y que se trabajó en la creación de una casa comercial con sede en Booklyn (Panamá) para favorecer la venta del tabaco colombiano en los mercados internacionales<sup>263</sup>.

No obstante, a falta de posteriores estudios, estos datos parecen mostrar que las actitudes de Tomás Cipriano Mosquera debieron ser más una excepción que una realidad generalizable al conjunto de actores económicos del amplio y diverso panorama de Colombia. La información que se deriva del estudio del empréstito de 1824 parece confirmar que sin negar que pudiera haber un grupo reducido de inversores emprendedores que actuara con criterios de eficiencia económica a comienzos del siglo XIX, una buena parte de los comerciantes y hombres de negocio colombianos siguieron repitiendo algunos de los hábitos del pasado centrados en el monopolio de la propiedad de la tierra y en el negocio de prestar al gobierno para obtener beneficios económicos y alimentar la cadena de los privilegios y los favores. Tierra, familia, política y negocios seguían indisolublemente unidos. La seguridad de los beneficios obtenidos en el corto plazo amparada en la

---

<sup>263</sup> Franz Dieter Hensel Riveros, “La élite caucana en el siglo XI: comercio, parentesco y amistad”, en Belín Vázquez y Gabriela Dalla Corte (Comps.), *Empresarios y empresas en América Latina (siglos XVIII-XX)*, Universidad e Zulia, Maracaibo, 2005, pp. 115-133. Frank R. Safford, *The ideal of the practical. Colombia's struggle to form a technical elite*, Austin University Press, Austin, 1976 comenzó a mediados del siglo pasado a trabajar con esta tesis. R. Brew, *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*, Bogotá, 1977 subrayó también la necesidad de estudiar algunos grupos de empresarios colombianos durante la primera mitad del siglo XIX en los que se apreciaban nuevas prácticas modernizantes conectados con los circuitos internacionales.



existencia de relaciones de poder primaba sobre la lógica de la creación de la riqueza sobre el cálculo de riesgos y de beneficios en el contexto del libre juego de la oferta y la demanda del mercado internacional.

En la Memoria que el Secretario de Hacienda José María del Castillo y Rada leyó ante el Congreso el 1 de febrero de 1826 (los ingresos estaban calculados del 1 de junio de 1824 al 31 de julio de 1825), tras afirmar que no podía presentar un estado detallado de las cuentas nacionales debido a que se seguía sin disponer de una administración capaz y eficiente para hacer esta importante labor, reclamaba de nuevo la procedencia de no hacer coincidir el año fiscal con el año natural por no disponer del tiempo para confeccionar las cuentas de todas las administraciones y subrayaba que como en Colombia todavía no se hacía la diferencia entre las labores del gobierno y el ejercicio de la administración pública no estaban claramente fijadas las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los cargos en los distintos niveles de gobierno ni entre los distintos funcionarios de la administración pública de los departamentos. En consecuencia, explicaba que era complicado erradicar los errores y abusos, pues el ejercicio del poder contaminaba con bastante frecuencia la gestión de lo público mezclándose peligrosamente intereses políticos, públicos, económicos y privados.

A renglón seguido el Secretario de Hacienda proponía las medidas que debían impulsar la actividad económica en Colombia y a reducir el déficit fiscal. Para comenzar subrayaba que no era posible reducir las partidas del gasto para ajustar el déficit, pues la República de Colombia tenía mucho camino que recorrer para tener unos en servicios básicos aceptables (educación, sanidad, pensiones, infraestructuras, administración, comunicaciones, inversiones). Había en consecuencia que reducir los gastos innecesarios no productivos, pero al mismo tiempo había que ampliar los ingresos para impulsar los compromisos que tenía por delante la República y para ello era esencial impulsar el desarrollo económico. Sin mejorar la productividad y la competitividad no se podrían multiplicar los ingresos fiscales

264

Una vez diagnosticado el problema, el Secretario de Hacienda centraba su intervención en cómo debía conseguirse este crecimiento que dotara a Colombia de una economía autosustentable y competitiva en los mercados internacionales. Una vez más fue concreto en sus propuestas. Para que la agricultura prosperara no había que hacer reglamentaciones,

---

<sup>264</sup> Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826. BNC, Sala 1, no. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, Tomo II, pp. 59-173, p. 4.



sino dejar actuar a las fuerzas del mercado. Había que garantizar la libertad, eliminando cualquier intervencionismo; poner en circulación toda la tierra existente; y realizar las inversiones productivas que se requirieran. Como Colombia no disponía del suficiente ahorro interno, José María del Castillo no dudaba en proponer que se debían buscar los capitales que se necesitaban en los mercados financieros internacionales. Tenía claro que la deuda (interna o externa) no era nociva si los capitales prestados se destinaban a promover el desarrollo y que había que acudir a los préstamos siempre y cuando las tasas de interés pagadas fueran menores que los beneficios obtenidos en las inversiones realizadas. Tenía claro que era un problema de productividad de los sectores y de calcular los beneficios en el corto, medio y largo plazo. Obviamente, no dudaba en subrayar que los empréstitos no se debían nunca pedir para alimentar negociaciones de tipo agiotista. La Hacienda pública estaba para promover el progreso, no para ser utilizada como una maquinaria para hacer negocios privados. Partiendo de estas ideas planteó a la Cámara la necesidad de contratar un nuevo empréstito de 30 millones de pesos.

A renglón seguido el Secretario de Hacienda explicaba que para ampliar los ingresos del erario público no debían elevarse los impuestos indirectos (regresivos), sino los directos (progresivos), que debían gravar universalmente a toda la población de forma proporcional a sus rentas.

*La mayor parte de los gastos que hace un gobierno en su administración interior tiene por objeto defender al rico contra el pobre, porque si ambos quedasen abandonados a sus fuerzas respectivas muy pronto seria despojado el primero. Por lo mismo, el rico debe contribuir aún más allá de la proporción de su fortuna para sostener un orden que le es tan ventajoso, así como es muy conforme a la equidad y exigir más de lo superfluo de él, que de lo necesario del otro. El pobre también encuentra una protección en el orden social, pues desde que adquiere una propiedad o una renta cualquiera asegurada en los frutos de su trabajo, no goza de ellos sino bajo la garantía del gobierno. El impuesto que paga es para él una prenda de libertad; él tiene un derecho sobre el orden político que ayuda a mantener, y el ahorro que lo obliga a hacer su contribución es el justo precio de los goces que debe encontrar en el imperio de las leyes (...). Es indispensable ocurrir a las contribuciones directas o a un repartimiento de cargas proporcional a las facultades de los que deben sufrirlas, porque son interesados en la conservación de la República, de sus fortunas y de su misma vida; más bien que tener un recurso frecuente a las extraordinarias o al recargo de las indirectas. La exacción de las*



*directas no debe hacerse sino por el tiempo que el producto de las indirectas sea inferior a los gastos necesarios. Aquellas deben arreglarse con cuidado para el evento previsto, y considerarse siempre como subsidiarias en defecto de las otras* <sup>265</sup>.

El Secretario de Hacienda especificaba que había que reducir los elevados impuestos que gravaban las importaciones para impedir que los elevados gravámenes se tradujeran en un abultado contrabando. Declaraba que el 60% de las importaciones había dejado de pagar los derechos y explicaba que la práctica demostraba que a mayores impuestos se generaba más fraude. Explicaba que había que mejorar la administración de las aduanas (los puestos se consideraban en propiedad por lo que eran normales las comisiones que se cobraban) y los correos para permitir una mejor conexión informativa en toda la República. Para todo ello había que elevar los salarios de los empleados para evitar la corrupción; gestionar más adecuadamente las rentas de los resguardos, el papel sellado (propone una sola fábrica para controlar mejor la producción), el aguardientes y la pólvora (plantea la pertinencia de continuar el estanco); reducir los derechos de las alcabalas, las toneladas, las patentes de buques, el anclaje, los aranceles y el derecho de quintos (propone pasar del 3% al 2% para aumentar la amonedación y evitar extracciones de plata y oro sin amonedar y sin quintar); suprimir el diezmo; y ofrecer en arrendamiento la gestión de la renta de las salinas ya que se había comprobado que resultaba caro y complicado gestionar desde el Estado este ramo. Defendía en cambio la permanencia del estanco del tabacos e incluso reclamaba 3 millones de pesos para mejorar su administración (a fin de evitar pérdidas por fraudes) por entender que se trataba de una de las rentas más productiva que ofrecía beneficios importantes a Colombia en el corto plazo (los beneficios de las exportaciones de café se habían reducido comparativamente con las del tabaco por la caída del precio del café ante la presencia de competidores en los mercados internacionales). En particular planteaba también que el comercio demandaba la creación de juzgados y tribunales especiales para que los “negocios contenciosos sean definidos brevemente y con equidad” <sup>266</sup>

José María del Castillo terminaba afirmando que las tierras que se encontraban sin cultivar ni repartir impedían la generación de la riqueza que requería la República. Para solucionar

---

<sup>265</sup> Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826. BNC, Sala 1, no. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, Tomo II, pp. 59-173, pp. 31-32.

<sup>266</sup> Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826. BNC, Sala 1, no. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, Tomo II, pp. 59-173, p. 32.



este inconveniente, advertía que había que hacer censos y catastros exactos para saber qué tierras eran productivas y cuáles no. Como conclusión el Secretario de Hacienda declaraba (para redondear la misma idea que había sostenido al comienzo de su intervención) que todas estas propuestas serían inviables si no se creaba una administración pública digna de tal nombre basada en los criterios de mérito y capacidad. “Una administración bien establecida asegurará los productos de la contribución, y ella no puede costar más que el actual sistema de colectores” (pág. 33)<sup>267</sup>. En suma, José María del Castillo demostró que sabía bien no sólo lo qué que había que hacer, sino además cómo lograrlo. La claridad de sus ideas y la minuciosidad de sus análisis son manifiestas.

En el informe que José María del Castillo y Rada presentó al Congreso el 12 de mayo de 1827 volvió a repetir los argumentos que había venido explicando en años anteriores, lo cual indica que los miembros de la Cámara no le habían prestado mucha atención y crédito a sus tesis. Todavía no se ha encontrado un argumento consistente que explique por qué el secretario permaneció en su puesto y cómo logró sostenerse hasta 1830 momento en que se disolvió la República de Colombia.

José María del Castillo, imbuido de los principios liberales republicanos, recordaba que todos los ciudadanos, sin excepción ni privilegio, debían contribuir con sus impuestos de forma proporcional a sus rentas al sostén de la República (como se acordó en la ley sancionada el 30 de septiembre de 1821), pero explicaba que debido a que su redacción era “oscura” no se había aplicado convenientemente. Recordaba que los impuestos directos no debían ser tan elevados como para convertirse en un obstáculo para la creación de la riqueza y subrayaba que para poner en práctica este tipo de impuestos era necesario confeccionar los pertinentes catastros y las listas de contribuyentes. A renglón seguido explicaba que desde el 11 de mayo de 1826 se había resuelto por ley cómo se debía proceder para la recaudación de los impuestos directos (se distinguió entre la contribución territorial sobre los predios rústicos, la urbana sobre los alquileres de casas y la personal sobre los salarios de todos los oficios, artes y ocupaciones). Subrayaba que:

*[...] los movimientos políticos que trastornaron el orden y afectaron todos los ramos de la administración embarazaron el curso de las operaciones y dieron un golpe mortal a las rentas nacionales y al crédito de la República. Hízose creer al Libertador que la continuación de las contribuciones directas podía embarazar el*

---

<sup>267</sup> Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826. BNC, Sala 1, no. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, Tomo II, pp. 59-173.



*restablecimiento de la paz pública, porque ciertos interesados en no contribuir y en que la clase pobre y laboriosa sostenga las cargas del Estado tomaron empeño en persuadirlo y en el concepto de que la suspensión del cobro produciría la calma, encargó al ejecutivo que la decretase como la decretó en efecto, sin que hasta ahora se haya visto restablecida la unidad de la República, ni la fuerza de las leyes [...] ¿Puede sostenerse que los rendimientos de las contribuciones indirectas, aun cuando la ley restableciese la alcabala, para mayor oprobio de Colombia, alcancen a cubrir los gastos públicos? Paréceme que nadie tendrá tan caprichosa osadía, si no es sosteniendo la temeraria paradoja de que bajo el régimen español rendían más que ahora las rentas, que vale tanto como decir que cinco millones de pesos, que fue el mayor rendimiento de aquella época, sean más que nueve a que ha alcanzado el último año económico. Si pues los impuestos indirectos son insuficientes para los consumos públicos, si otros nuevos serían repugnados y contradichos, si los directos tienen la gran ventaja de repartir las cargas con igualdad proporcional, de no presentar obstáculos a la industria y al interés individual, y, en fin, de causar menos gastos en su recaudación, sería una cruel temeridad obstinarse en resistirlo con tanto daño del Estado*<sup>268</sup>.

Llegado a este punto el Secretario trató de convencer a sus oponentes explicando que:

*Las contribuciones directas deben sostenerse como un recurso subsidiario y cobrarse solamente cuando las indirectas no cubran todos los gastos. Los catastros y listas de contribuyentes deben hacerse cuanto antes con escurpulosidad y corregirse todos los años. Estas operaciones han de encargarse a comisarios especiales y nunca a los mismos recaudadores. Convendría también que la territorial recayera exclusivamente sobre la renta de la tierra, valuándose esta y computándose aquella desde el 3 hasta el 6% según las localidades; que la urbana se rebajase reduciéndose el 10% al alquiler de ocho meses, dejando libre los otros cuatro y en fin, que la personal se moderase también libertando de ella a los maestros de oficios y a otras clases y aumentando la escala de algunas [...] Derogarlas sería dar una muestra de inconsistencia en materia de tanta trascendencia; este paso daría el triunfo y aumentaría la osadía de los egoístas que querrían ser la esponja de la sociedad, y, en*

---

<sup>268</sup> Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826. BNC, Sala 1, no. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, Tomo II, pp. 59-173, pp. 35-6.



*fin, obligaría a pensar en impuestos nuevos y dolorosos para llenar el vacío o a resolver de hecho que las cajas se conservasen exhaustas, los servidores públicos sin sus dotaciones y el ejército sin pagas, o que olvidásemos el pago de los intereses de nuestra deuda y de su amortización [...]*

*El defecto de esta quiso suplirse momentáneamente con medidas de circunstancias, y creyendo que lo improductivo de las rentas procedía de la naturaleza de los impuestos, se mandó suspender el cobro de los directos y recaudar la alcabala y una capitación de tres pesos en toda la República. El resultado ha sido que la capitación se repugnó generalmente, que en algunos puntos ha producido conmociones que no causaron las contribuciones directas, que hasta el día ha sido casi nulo su rendimiento, que la alcabala ha hecho sentir su enorme peso y dado a conocer su maligna influencia, y que mientras se ha tratado su restablecimiento, las cajas se han visto exhaustas y todos los ramos de la administración indotados; en esta capital está corriendo el quinto mes que no se paga a ningún empleado y hay pocas o ningunas esperanzas de que haya fondos para hacerlo en lo sucesivo*<sup>269</sup>

A continuación, José María Castillo desvelaba que el problema de fondo radicaba en que una “turba de rentistas rutineros, o de egoístas maldicientes que lloran la pérdida de aquellos días de barbarie y rapacidad (de la Colonia)” está impidiendo el cobro de los impuestos directos y promoviendo los beneficios privados sobre los públicos<sup>270</sup> El Secretario volvía entonces a repetir sus argumentos centrales de la necesidad basar la tributación en los impuestos directos y en la urgencia para ello de formar una administración pública que gestionara de forma transparente los asuntos de la República. Para ello describía con bastante minuciosidad cómo se debía estructurar dicha administración y qué atribuciones debía tener cada una de sus partes<sup>271</sup>.

En el apartado del presupuesto de gastos para el año venidero, el Secretario aclaraba que:

---

<sup>269</sup> Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826. BNC, Sala 1, no. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, Tomo II, pp. 59-173, p. 17.

<sup>270</sup> Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826. BNC, Sala 1, no. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, Tomo II, pp. 59-173, p. 16.

<sup>271</sup> Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826. BNC, Sala 1, no. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, Tomo II, pp. 59-173, pp. 16-18.



*Colombia no debe hacer gastos inmoderados e indebidos, pero debe hacer todos los necesarios para conservar su independencia, el orden, la paz pública y la dignidad con que se ha presentado a los demás pueblos del mundo. Nuestro deber es procurar los medios suficientes para llenar estos objetos, para recobrar y conservar su crédito y para sostener el puesto a que se ha elevado, sin detener la marcha de su prosperidad y antes bien, franqueándole los caminos de la riqueza y de la dicha*<sup>272</sup>

Quedaba de nuevo claro que no había que proceder con una política fiscal basada esencialmente en el recorte de los gastos para ajustar el déficit, sino trabajar para aumentar los ingresos. El Secretario con toda claridad declaraba que

*[...] la economía bien entendida consiste en la fijación de los gastos públicos y en la remoción de toda arbitrariedad. Las economías en el sentido vulgar, que han pretendido reducirlas no a la determinación de los gastos necesarios sino a la rebaja o reducción de estos, han sido comúnmente un embeleso con el cual se ha querido adornar el preámbulo de los decretos bursátiles. Sea superchería o ignorancia, algunos han propuesto restablecer el Estado con reformas de cocina o despensa. Prescindiendo de la miseria e inutilidad de semejantes ahorros es menester estar ciego para prometerse el acierto con semejantes métodos. La economía no consiste en las reformas particulares de tal o cual ramo, sino en el establecimiento de una sencilla, vigilante y severa administración; esta es la que mantiene el orden y aplica incesantemente el cuidado (pág. 23).*

Añadía además el Secretario de Hacienda que Colombia necesitaba de una Justicia independiente que velara por el cumplimiento de la ley y erradicara todos los abusos; un Ejército y una policía profesionales que garantizaran el orden y la seguridad internos dentro del marco de la libertad de la Constitución; y un cuerpo diplomático que velara por la correcta inserción internacional de Colombia. Todo ello reclamaba un gasto que había que emprender. No se podía prescindir ni recortar un peso en dichas inversiones consideradas estructurales para el correcto desarrollo de la República (págs. 24-25).

---

<sup>272</sup> Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826. BNC, Sala 1, no. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López. Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, Tomo II, pp. 59-173, p. 22.



Finalmente, en el capítulo del crédito externo era claro y contundente cuando denunciaba de forma abierta las prácticas que se habían convertido en Colombia en habituales. Dada la importancia de las afirmaciones vertidas por el Secretario de Hacienda se ha optado por transcribir sus propias palabras.

*La oficina destinada a administrar los fondos aplicados a su conservación ha recibido de la ley tal grado de independencia del ejecutivo, que no me es dado el poder hablar de él con la extensión que debiera hacerlo en otro caso; mas no puedo dejar de mencionarlo por el influjo poderoso que ejerce en las operaciones fiscales, y por su conexión y relaciones con la administración de hacienda. La ley aplicó al crédito varios ramos íntegros de las rentas nacionales, y alguna parte de otros. Estos ramos se recaudan por las oficinas dependientes del departamento de hacienda, y depositándose en las tesorerías han de hacerse por estas los pagos. Sobre esto llamo la atención del congreso; y prescindiendo de lo expuesto que ha de quedar el crédito nacional si los pagos se han de hacer por estas oficinas en la mayor parte independientes de la de la dirección, haré notar que es un recargo, o más bien un motivo de complicación en las cajas de depósito que van propuestas. ¿No sería mejor que las sumas recaudadas con aplicación al crédito se depositasen en comisionados o agentes especiales de la misma dirección? Ello es, que a más de evitarse así la complicación de atenciones de las cajas de depósito, se conseguiría que los fondos del crédito fuesen sagrados y que en ningún caso se distrajesen de su objeto, como ha sucedido en el año anterior por consecuencia de los trastornos de los departamentos a que ha sido consiguiente el irrespeto y la infracción de las leyes [...] Por lo demás, debiendo la dirección dar la cuenta que ordena la ley, me contraigo a informaros que no se han depositado los fondos destinados para el pago de intereses y la amortización sino en muy pocas provincias; porque en todas las demás se ha echado mano de ellos para satisfacer necesidades que las mismas crearon, conmoviéndose para contener las conmociones de otras. Las cámaras deben también tomar en consideración esta ocurrencia para precaver que pueda repetirse; porque si se tolera una vez el quebrantamiento de una ley de tanta trascendencia so pretexto de necesidades creadas por las administraciones departamentales, es evidente que se crearán todos los días para justificar las dilapidaciones y la aplicación de los fondos destinados por la ley a otros objetos.*

*Tampoco debo dejar de hablar de las deudas con que está gravada la República, sin que estén reconocidas en la ley ni comprendidas para el pago de sus intereses y*



*amortización en la consolidada. Estas deudas se componen de los alcances líquidos pagaderos del ejército y marina, de suministros y empréstitos posteriores al año 1821, del valor de efectos contratados para el mismo ejército y marina, de la que está pendiente en favor del señor Makinstoch, de las letras giradas contra los fondos del empréstito que fueron protestadas, con motivo de la suspensión de pagos de la casa de Goldschmidt, del resto del valor de las fragatas construidas en los Estados Unidos, y, en fin, de otras semejantes. Los acreedores han estrechado al gobierno en los días de sus mayores conflictos, porque es natural que introducida la desconfianza hayan temido perder lo que se les debe. El ejecutivo de su parte, sin desconocer la justicia de su reclamo, se ha encontrado sin medios de satisfacerlos, cuando no los ha tenido para los gastos precisos de la administración; pero ya no es posible dejar esta materia en la incertidumbre. La República es deudora; ella debe saber de cuánto lo es, y proveer de medios para el pago; y si la ley determina los fondos o el modo de hacerlos, el ejecutivo dispondrá que se haga la liquidación con escrupulosidad y prontitud.*

*He hablado hasta aquí de los gastos ordinarios de la nación. En todas los hay extraordinarios, especialmente mientras se trabaja en su consolidación y estabilidad, y mientras no se ponga un término final a la guerra. El ejecutivo debe por lo mismo encontrarse en todo tiempo provisto de los medios de satisfacer a las necesidades extraordinarias, de manera que cuando se presenten no haya de echar mano de los fondos ordinarios para ocurrir a ellos, porque sucedería con esto que hiciese aplicaciones arbitrarias, que en ningún caso deben permitirse, y que por ocurrir a unas dejase otras en descubierto. La prudente previsión es la que mantiene el orden y evita de antemano las dificultades. Las cuales, cuando no están previstas, son pretextos para violar las leyes, introducir el desorden y la arbitrariedad.*

*En situación como la nuestra reconozco que no es fácil disponer de fondos extraordinarios porque no hay un excedente de los ordinarios, ni convendría establecer por esto nuevos impuestos. En tal caso ¿no sería conveniente que sobre la calificación de la necesidad y de la urgencia hecha por el ejecutivo con las precauciones que estime necesarias la ley, se autorizase a la tesorería para emitir y poner en circulación obligaciones hasta cierta suma con un descuento e interés moderado, las cuales pudieran amortizarse, pasada la necesidad, o comprándose al precio corriente o admitiéndose por partes en pago de contribuciones? De otro modo no es posible que haya regularidad en la administración, que el ejecutivo dirija con*



*acierto todos sus ramos, que deje de haber arbitrariedades y que se conserven el vigor y los resortes de la máquina política.*<sup>273</sup>

En suma, el secretario ofrecía de forma clara cuáles eran los principios de la formación del estado liberal y además detectaba donde se encontraban los problemas esenciales de que la maquinaria de Hacienda y cómo debían solucionarse. Se detecta claramente que existía una idea rectora central de teoría económica y política de cómo organizar las finanzas del Estado. El mismo Secretario de Hacienda denunciaba que si no se llegaban a implementar correctamente las directrices que él señalaba como básicas, los miembros de la Cámara serían responsables de las posibles consecuencias que se generarían al no poderse promover el desarrollo económico e institucional que requería la República. De forma directa subrayaba que la voluntad política de algunos diputados, movidos por intereses privados de corto plazo (propios y externos), no podían hipotecar el futuro de Colombia.

A partir de 1828 el desorden político volvió a la República de Colombia. El proyecto continental de Simón Bolívar, con ciertos sesgos centralistas autoritarios, acabó chocando de forma violenta contra el planteamiento republicano federalista de Francisco de Paula Santander el 9 de abril de 1828 en la Convención de Ocaña en la que los bolivarianos declararon dictador a Bolívar (lo cual provocó el atentado contra su vida en Santafé el 25 de septiembre del mismo año). Bolívar trató desesperadamente de mantener su proyecto de integración en el Congreso Admirable del 20 de enero de 1830, pero la crisis política se saldó finalmente con el desmantelamiento del proyecto federal de la Gran Colombia con la consecuente separación de Venezuela y Ecuador.

En el Decreto Orgánico de la Dictadura de Bolívar (1828) la atención se concentró en garantizar la integración territorial de la Gran Colombia a fin de eliminar los continuos intentos que se habían dado de segregación, por lo que los asuntos de la fiscalidad quedaron relegados a un segundo plano. Dicho decreto mencionó de forma genérica que el Poder Supremo debía “cuidar de la recaudación, inversión y exacta cuenta de las rentas nacionales” (art. 1); creó una Secretaría de Hacienda (art. 4); y subrayó que los colombianos debían “contribuir para los gastos públicos en proporción a su fortuna” (art. 24). Por su parte, la Constitución de 1830, referida todavía a los territorios del antiguo virreinato de Nueva Granada y la Capitanía general de Venezuela, reprodujo en líneas

---

<sup>273</sup> Exposición que hace el secretario de estado en el Despacho de Hacienda de Colombia al Congreso Nacional de 1827 sobre los negocios de su Departamento. Bogotá, 12 de mayo de 1827. BNC, Fondo Pineda, 350, pieza 18. Reeditada en *Administraciones de Santander*, Compilación de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, tomo II, p. 294-345.



generales las reglamentaciones en materia fiscal que había fijado el texto de 1821 (arts. 11, 36). A fin de asegurar la continuidad de los empréstitos necesarios para financiar los elevados gastos públicos, incorporó en el texto constitucional el compromiso de pagar la deuda pública (art. 155) a fin de tranquilizar a los prestamistas extranjeros y con ello seguir contando con su apoyo.

José María del Castillo y Rada, en la exposición que hizo el 25 de enero de 1830 al Congreso constituyente en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros, realizó un resumen de la situación conflictiva en la que se encontraba Colombia y tras relatar de forma pormenorizada disturbios acaecidos propuso a los constituyentes que debían discutir la nueva Carta Magna unas recomendaciones en materia de Hacienda Pública. Advertía que dada la situación conflictiva por la que había pasado el país no se habían podido instrumentar las medidas aprobadas para mejorar la administración y que la situación de desorden había complicado aún más la recolección de los ingresos y la ejecución adecuada del gasto. Especificaba que había que corregir algunos errores ya que se seguía cobrando la alcabala; se había restablecido el estanco del aguardiente; se había arrendado la renta del estanco de tabaco a particulares por no haberse podido gestionar adecuadamente desde el Estado; aumentado los derechos de importación; y permitido la importación de algunos productos prohibidos con la finalidad de tratar de aumentar los exiguos ingresos. Defendía la medida que se había adoptado de repartir en propiedad las tierras comunes de las comunidades indígenas (resguardos) “en proporción de lo que cada uno pudiese trabajar” con la intención de mejorar su situación e incorporarles al mercado e imponerles una contribución personal de tres pesos y medio por año, quedando así exentos de todas las demás nacionales, eclesiásticas y municipales. Finalizaba su exposición recomendando a los constituyentes que tratasen por todos los medios de volver a ganar la confianza de los inversores extranjeros restableciendo el orden, la transparencia en la gestión de lo público y el respeto a las leyes, ya que Colombia necesitaba el crédito exterior para seguir promoviendo el crecimiento de los distintos sectores productivos<sup>274</sup>.

Como se puede observar, una vez más José María del Castillo aprovechaba su última intervención en la Cámara para recordar los principios teóricos sobre los que se debía basar la construcción de la Hacienda Pública de un Estado liberal, principios que había defendido

---

<sup>274</sup> José María del Castillo y Rada, Exposición que por orden del Libertador hace el presidente del Consejo de ministros al Congreso constituyente de los actos a que S. E. se refiere en su mensaje, Bogotá, 25 de enero de 1830. En *Gaceta de Colombia*, 31 de enero de 1830.



hasta la extenuación durante todos los años que había tenido la responsabilidad de dirigir la Secretaría de Hacienda de Colombia.

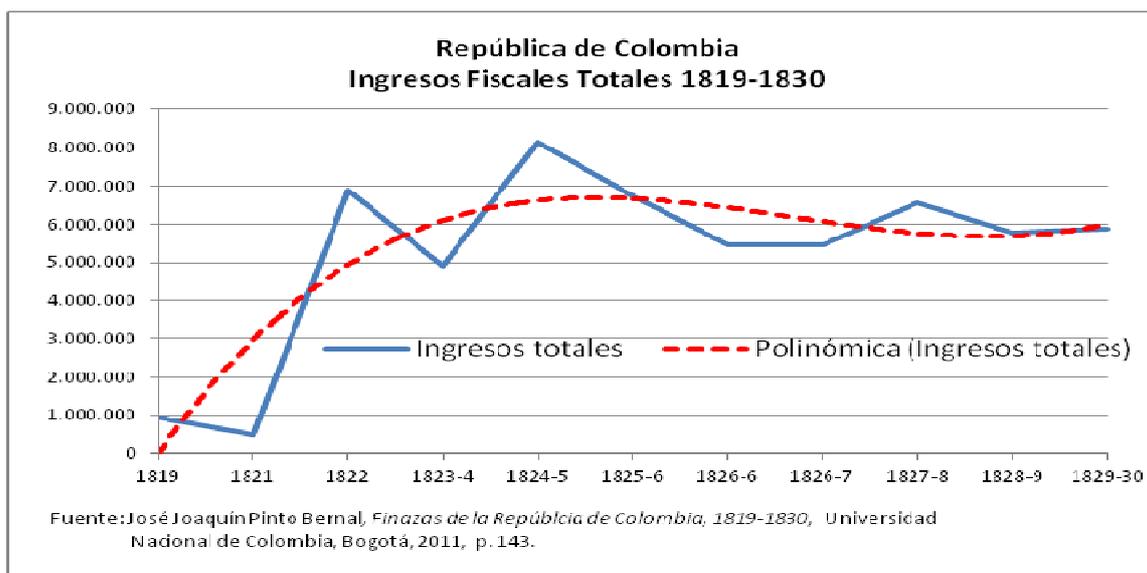
El análisis de los datos de los ingresos y gastos de la hacienda pública de la República de Colombia para el período 1819-1830 muestra la obstinada realidad que quería combatir José María del Castillo desde su responsabilidad como Secretario de Hacienda. Observando la dinámica temporal de los ingresos totales se comprueba que tras la notable subida de 1824 (debido al empréstito suscrito con la Casa B. A. Goldschmidt) las rentas anuales de la República de Colombia se estabilizaron alrededor de los seis millones de pesos, apreciándose un ligero bache en 1826, un repunte leve en 1827 y de nuevo un claro retroceso a partir de 1828 como consecuencia de la situación de la grave convulsión política (el 29 de enero de 1828 se levantaron las provincias del Cauca; el 22 de noviembre Perú invadió Guayaquil, Cuenca y Loja; y en el otoño de 1829 se sublevó Antioquía) que acabó con la desintegración de la República y la independencia de Ecuador, Colombia y Venezuela (Véase Grafica Núm. 1)

La evolución de los ingresos fiscales reflejaba el deterioro de la actividad económica de la República de Colombia durante las primeras décadas tras la independencia como consecuencia de los daños materiales humanos causados por las guerras, la reducción de la competitividad de las exportaciones como resultado de la aparición de otros centros competidores en la arena internacional (los precios del café y del cacao cayeron a partir de 1821), el encarecimiento de la mano de obra (reducción de las formas compulsivas, como la esclavitud y el trabajo forzado indígena), el desequilibrio de la estructura productiva (colapso de la minería), el estrangulamiento de los canales de crédito tradicionales (Consulados, Iglesia), la cancelación del situado procedente de la Nueva España (suponía una inyección aproximada de 1.5 millones de pesos anuales), los cambios en la propiedad (desarticulación de las haciendas de Popayán y del valle del Cauca, desarticulación de los resguardos, reparto de tierras entre militares y agiotistas poseedores de deuda pública con respaldo de tierras del Estado, desamortización de tierras eclesiásticas) y la desestabilización de las de las redes de comercialización (internas y externas) como resultado del desmantelamiento de los antiguos monopolios. A su vez, el clima de desorganización administrativo generado tras el levantamiento de la burocracia colonial, las tensiones políticas regionales generadas entre los respectivos departamentos, la falta de experiencia del gobierno central, la fragilidad de la justicia y los continuos cambios en las normas constitucionales no fueron el mejor clima imaginable para impulsar la economía en el corto y largo plazo. No casualmente, todos los cálculos realizados hasta la fecha



coinciden en señalar que el PIB per cápita se redujo en Colombia de forma clara durante la primera mitad del siglo XIX. Salomón Kalmanovitz calcula que se redujo de 312 dólares en 1800 (valores constantes de 1985) a 262 dólares (en valores constantes de 1985)<sup>275</sup>.

**Gráfica Núm. 1**



Cuando se estudian los ingresos desagregados por ramos del período analizado se aprecia que en cifras totales las aduanas (38,4%) siguieron siendo la partida más importante que sustentaba las finanzas de Colombia, seguida de los empréstitos (22,2%). En orden decreciente seguían los envíos procedentes de las otras tesorerías de la República de Colombia recibidos en la Caja Central (9,7%), los impuestos eclesiásticos (6,9%), el tabaco (6%), las alcabalas (5,3%), las salinas (3,4%), los novenos (2,5%), la contribución directa (1,8%), la Casa de moneda (1%), el aguardiente (0,6%), el papel sellado (0,6%), el tributo indígena (0,5%), los correos (0,4%) y otros (0,2%) (véase Cuadro Núm. 2).

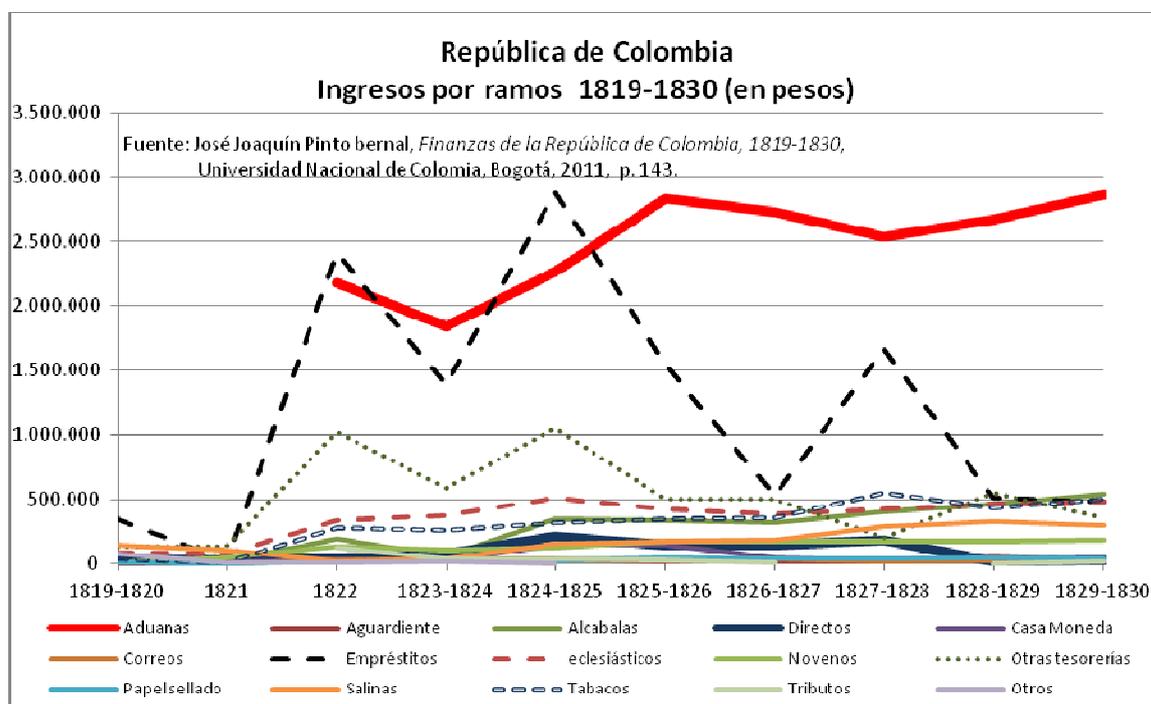
<sup>275</sup> Salomón Kalmanovitz, "Consecuencias económicas de la independencia en Colombia", en Susana Bandieri (Comp.), *La historia económica y los procesos de independencia en la América Hispana*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010, pp. 329-360. Hermes Tovar, "La lenta ruptura con el pasado colonial (180-1850)", en José Antonio Ocampo (Ed.), *Historia económica de Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 2007. Malcom Deas, "Inseguridad y desarrollo económico en Colombia en el primer siglo de la vida republicana independiente", *Seminario Historia económica de Colombia en el siglo XIX*, Banco de la República, Bogotá, 2007. Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral (Eds.), *La independencia americana. Consecuencias económicas*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.



Al observar el comportamiento particular de cada uno de los ramos se aprecia que las aduanas fueron cobrando fuerza de forma constante convirtiéndose a partir de 1825 en la renta más importante de la República; que los empréstitos tuvieron un momento auge en 1824 y otro de menor intensidad en 1827-1828; que las recepciones que enviaban las distintas tesorerías a la Caja Central fueron decayendo con el tiempo como resultado de las crecientes tensiones entre los departamentos y el gobierno central; que la renta de tabaco y de los impuestos eclesiásticos fueron creciendo levemente; y que los impuestos directos no sólo no despegaron, sino que mostraron una tendencia decreciente desde 1824 (que se acrecentó a partir de 1828 tras una leve recuperación en 1827). Los esfuerzos que había realizado el Secretario por ordenar e impulsar la captación de rentas derivadas de los impuestos directos, así como de los ramos del tabaco, las salinas, el aguardiente y los correos habían producido escasos resultados en el corto plazo. Las aduanas y los empréstitos representaban el 62% de los ingresos totales de la República. Colombia comenzaba su vida independiente viviendo por, para y del exterior. Dependía de los mercados internacionales de mercancías y de capitales (exportaciones y préstamos ) (Véase Gráfica Núm. 2).

### **Gráfica Núm. 2**

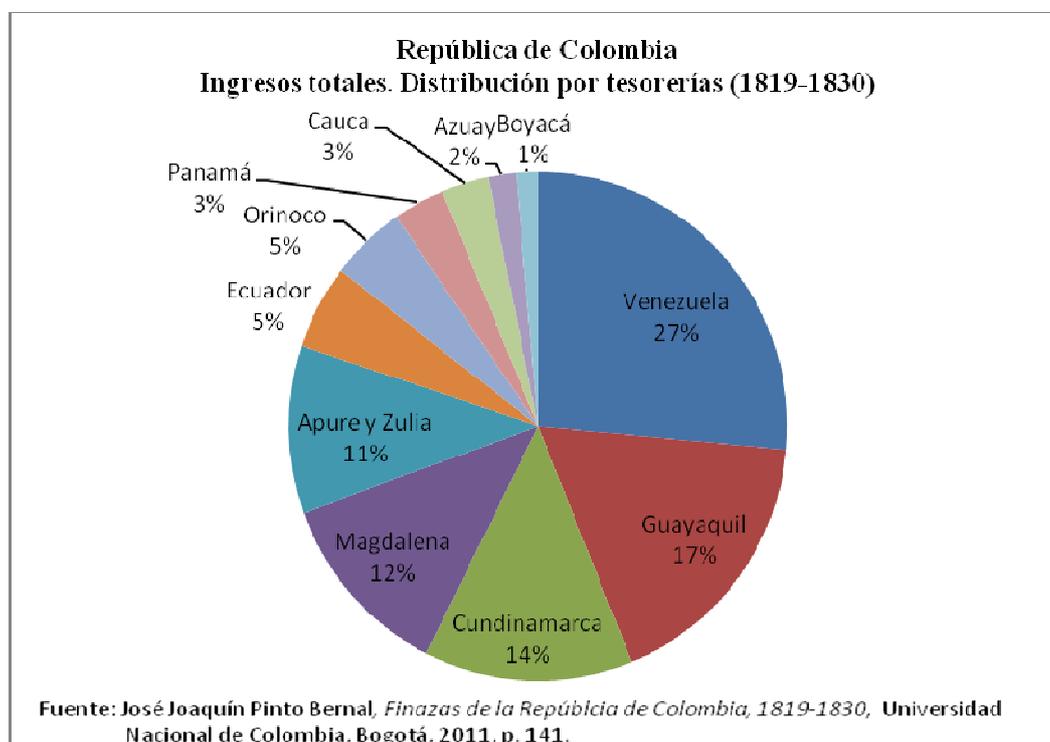




Desagregando los datos de las remisiones que las diferentes tesorerías hacían a la Caja Central se constata que los departamentos que contribuían más a la arcas de la República eran las de Venezuela, seguida en orden descendiente de Guayaquil, Cundinamarca, Magdalena, Apure-Zulia, Ecuador, Orinoco, Panamá y Cauca (Véase Gráfica Núm. 3).

**Gráfica Núm. 3**



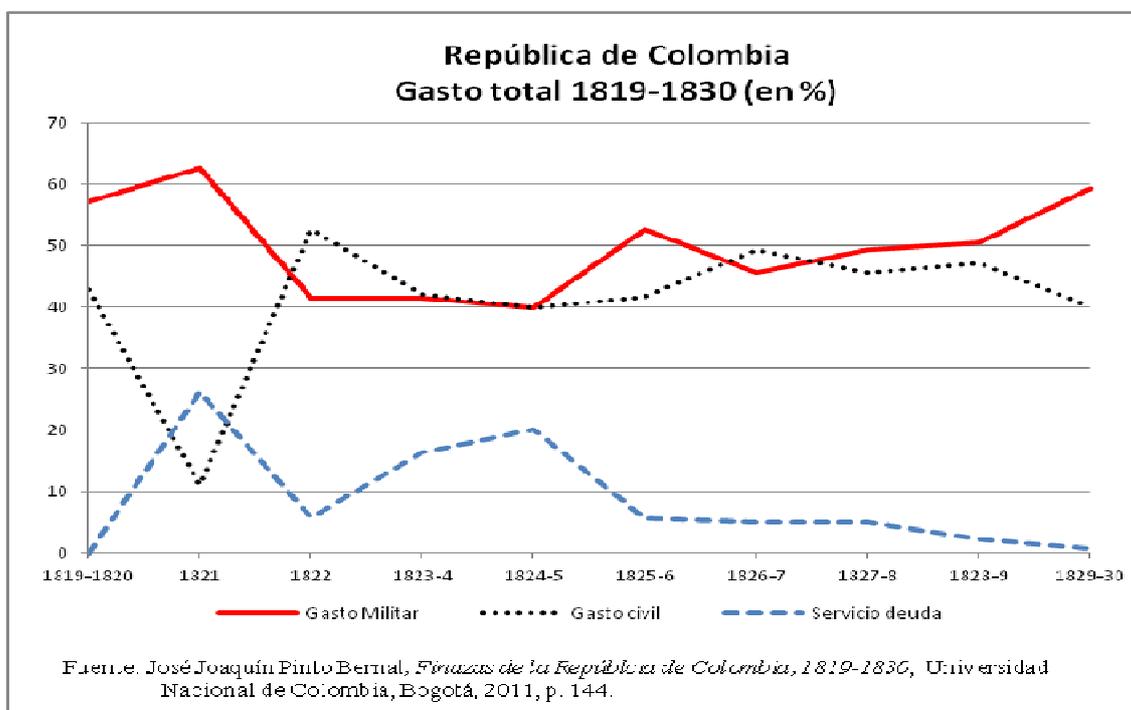


Por lo que respecta a los gastos realizados por la Hacienda Pública de la República de Colombia, se aprecia que el servicio de la deuda fue decayendo a partir de 1824; que los capitales destinados a sufragar la guerra no sólo fueron los más cuantiosos, sino que mostraron una tendencia creciente a partir también de 1824; y que la financiación de los gastos civiles no acabó de despegar a pesar de los continuos esfuerzos que hizo el Secretario de Hacienda José María del Castillo, quien no escatimó luchas en las sesiones del Congreso para ampliar las inversiones destinadas a la creación de una administración pública eficiente de mérito y capacidad capaz de ampliar los ingresos y reducir la corrupción, a la ampliación y mejora de la Justicia y a la confección de censos y padrones para comenzar a dibujar una mapa aproximado de los recursos, las propiedades y la población de la República. Los gastos destinados a la guerra acabaron consumiendo buena parte de los capitales prestados por las casa extranjeras a intereses elevados. El Ejército, convertido en un medio de ascenso social para las capas más desprotegidas a la vez que un potente mecanismo de configuración de redes de lealtades y clientelas, se convirtió en una maquinaria que devoraba de forma insaciable todos los recursos imaginables. El punto de despegue final fue el año de 1826 cuando el Congreso aprobó la Ley Orgánica de la Milicia Nacional que dispuso que todos los colombianos de 18 a 32 años debían servir a la patria (los reclutas serían seleccionados por sorteo) para defender la independencia y la libertad, mantener el orden público y



garantizar el cumplimiento de las leyes cuando así se les demandara. A partir de 1828 los gastos de defensa crecieron exponencialmente como consecuencia de los desórdenes políticos, las sublevaciones y la ocupación de parte de los territorios ecuatorianos por las tropas peruanas. En consecuencia, el gasto en defensa se disparó a la par que se redujeron las inversiones productivas impulsoras del desarrollo económico y las partidas destinadas a promover una mejora en la administración garante del buen funcionamiento de las instituciones del Estado (el total de los gastos anuales difiere de las cantidades anuales de los ingresos anuales) (Véanse Cuadro Núm. 3 y Gráfica Núm. 4).

**Gráfica Núm. 4**



Finalmente, hay que mencionar que la suma del total de la deuda y el déficit acumulados entre 1819-1830 ascendió a 77.196.263 pesos según los últimos cálculos realizados por José Joaquín Pinto Bernal, lo cual representaba un 71,81% más del total de los ingresos y un déficit anual de 7.719.626 pesos<sup>276</sup>. Ante un panorama tan dramático, la República de Colombia optó por desintegrarse. Colombia, Venezuela y Ecuador decidieron comenzar a dividir sus caminos.

<sup>276</sup> José Joaquín Pinto Bernal, *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011, p. 78.



Declararon sus respectivas independencias con la esperanza de que parte de los problemas hacendísticos se arreglarían al disponer de la soberanía fiscal sobre sus respectivos territorios. La historia demostraría de nuevo que los intereses políticos y las urgencias presupuestarias dificultarían una vez más poner en práctica los principios liberales.

## **Conclusiones**

Los materiales analizados permiten concluir que los secretarios de hacienda de Colombia, conocedores de los principios teóricos liberales, tuvieron la intención de utilizar la Hacienda Pública en el período 1819-1830 para fortalecer el funcionamiento transparente de las instituciones del Estado, pero se encontraron de forma permanente con la oposición de un grupo nutrido de diputados, representantes de grupos de poder, apoderados de las distintas regiones de la República y delegados de casas comerciales y bancarias extranjeras que pretendía gestionar la Hacienda como un instrumento para fortalecer el poder político y los privilegios de un grupo reducido de notables. Los materiales analizados muestran que se sabía cómo había que construir la Hacienda Pública de un Estado moderno, pero los intereses privados coyunturales y las clientelas políticas se acabaron imponiendo.

La Hacienda representaba para los grupos de poder financieros, comerciales y políticos un instrumento útil para favorecer sus influencias y clientelas. La deuda interna acabó provocando en consecuencia importantes cambios en la titularidad de la tierra en la primera mitad del siglo XIX y ocasionando una transformación de las relaciones de poder entre todos los grupos existentes. Hacienda, Estado, familias, guerra, comercio, negocios, tierras y relaciones exteriores comenzaron a tejer complejas redes en la que no acabó sabiéndose bien dónde acaban los intereses de unos y comenzaban los de otros. Los secretarios de hacienda demostraron que la Hacienda Pública debía ser el mecanismo que se disponía para fortalecer el Estado e impulsar un modelo de cambio partiendo de unos principios liberales claros, pero algunos de los grupos de poder locales entendieron que la Hacienda podía ser utilizada como un instrumento del que se podían servir para agrandar y perpetuar sus respectivas influencias, poderes e intereses, por lo que no es extraño que al final facilitaran la permanencia de algunas de las dinámicas sociales, políticas y económicas heredadas del Antiguo Régimen.

Con esta información estamos en condiciones de revisar lo mucho que se ha escrito de por qué el Estado nació débil a comienzos del siglo XIX. Muchos historiadores han sostenido



que el Estado no creció adecuadamente como consecuencia de la presencia de una fiscalidad débil. Los datos manejados en esta investigación parecen indicar que esta debilidad se podría explicar argumentando también que algunos grupos de poder estaban interesados en que no se desarrollara una estructura fiscal moderna en el período 1819-1830 para, evitando que el Estado fuera fuerte, poder seguir alimentados sus intereses privados. Se podría interpretar por tanto que el desorden político y la violencia fueron males que acabaron siendo capitalizados por unos pocos en su beneficio; y que las viejas prácticas acabaron reapareciendo y sobreponiéndose sobre las nuevas instituciones liberales. Un complejo cuadro poliédrico de tradición y modernidad dificultó fortalecer el funcionamiento transparente de las instituciones y la construcción de sociedades formadas por ciudadanos iguales ante la ley. Ante una precaria institucionalización, la economía nació quebrada, inevitablemente con pies de barro. En pocos años se asistió a la quiebra del viejo orden de la Monarquía imperial; mientras que el orden liberal tardó en enraizarse. Lo que vamos descubriendo es que algunos grupos estaban más interesados de lo que había reconocido la historiografía tradicional nacionalista en que las instituciones del Estado no adquirieran la fortaleza que debían. Las memorias de los secretarios de hacienda de Colombia entre 1819-1830 indican que sí había un proyecto claro que aplicar que partía de bases teóricas liberales sólidas.

En trabajos posteriores habrá que profundizar en el estudio de la composición de los distintos grupos de poder representados en la bancada del parlamento a fin de poder concretar a quiénes y cómo favorecía una política fiscal conservadora. Habrá que ver también con más precisión qué conexiones existían entre los prestamistas extranjeros, los exportadores colombianos, los productores, los agiotistas, la Iglesia y los intereses políticos del país. Un complejo mapa mostrará las diferencias regionales y las tramas de intereses y conexiones entre los grupos de poder económicos, políticos y sociales, nacionales y extranjeros.



## Cuadro Núm. 2

### República de Colombia, Ingresos fiscales totales 1819-1830 (Pesos y %)

Fuente: José Joaquín Pinto Bernal, *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011, Tabla núm. 36, p. 144. Se manejaron datos actualizados ofrecidos por el autor con fecha octubre de 2011. Agradezco al autor haberme facilitado esta esta información

|                                | 1819-1820        |              | 1821             |              | 1822               |              | 1823-1824          |              | 1824-1825          |              | 1825-1826          |              | 1826-1827          |              | 1827-1828          |              | 1828-1829          |              | 1829-1830          |              | 1819-1830           |              |
|--------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|---------------------|--------------|
|                                | Totales          | %            | Totales          | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales             | %            |
| <b>Aduanas</b>                 |                  |              |                  |              | 2.176.117,7        | 31,6         | 1.838.924,7        | 37,5         | 2.269.646,4        | 27,8         | 2.833.839,7        | 42,0         | 2.724.487,0        | 50,0         | 2.532.906,6        | 38,6         | 2.669.589,3        | 46,2         | 2.859.203,0        | 48,7         | <b>19.904.714,4</b> | 38,4         |
| <b>Aguardiente</b>             | 1.623,0          | 0,2          | 12.795,0         | 2,7          | 42.357,1           | 0,6          | 42.544,6           | 0,9          | 35.286,1           | 0,4          | 21.768,6           | 0,3          | 19.909,2           | 0,4          | 23.812,0           | 0,4          | 55.174,1           | 1,0          | 31.064,0           | 0,5          | <b>286.333,7</b>    | 0,6          |
| <b>Alcabalas</b>               | 51.254,0         | 5,4          | 14.295,3         | 3,0          | 197.304,1          | 2,9          | 61.761,0           | 1,3          | 342.501,0          | 4,2          | 334.734,0          | 5,0          | 315.052,1          | 5,8          | 406.580,3          | 6,2          | 464.454,6          | 8,0          | 536.095,0          | 9,1          | <b>2.724.031,4</b>  | 5,3          |
| <b>Casa de la moneda</b>       | 9.735,0          | 1,0          | 20.000,0         | 4,2          | 28.570,0           | 0,4          | 29.541,3           | 0,6          | 148.816,0          | 1,8          | 141.787,0          | 2,1          | 43.194,3           | 0,8          | 28.872,0           | 0,4          | 42.800,0           | 0,7          | 31.064,0           | 0,5          | <b>524.379,6</b>    | 1,0          |
| <b>Contribución directa</b>    | 35.349,0         | 3,7          | 25.729,3         | 5,4          | 51.926,7           | 0,8          | 78.613,4           | 1,6          | 214.945,5          | 2,6          | 145.229,0          | 2,2          | 141.468,5          | 2,6          | 183.669,0          | 2,8          | 15.191,3           | 0,3          | 28.836,0           | 0,5          | <b>920.957,7</b>    | 1,8          |
| <b>Correos</b>                 |                  | 0,0          | 850,0            | 0,2          | 26.593,0           | 0,4          | 19.756,4           | 0,4          | 31.885,0           | 0,4          | 36.957,0           | 0,5          | 36.512,3           | 0,7          | 22.428,3           | 0,3          | 26.464,4           | 0,5          | 26.212,6           | 0,4          | <b>227.659,0</b>    | 0,4          |
| <b>Empréstitos</b>             | 348.670,0        | 36,7         | 14.367,6         | 3,0          | 2.413.097,0        | 35,0         | 1.393.190,0        | 28,4         | 2.882.395,0        | 35,3         | 1.546.652,0        | 22,9         | 529.627,1          | 9,7          | 1.670.899,0        | 25,5         | 509.491,6          | 8,8          | 485.041,0          | 8,3          | <b>11.793.430,3</b> | 22,8         |
| <b>Impuestos eclesiásticos</b> | 81.965,0         | 8,6          | 75.286,0         | 15,9         | 336.880,0          | 4,9          | 371.983,0          | 7,6          | 511.523,0          | 6,3          | 422.197,0          | 6,3          | 384.116,6          | 7,0          | 427.386,0          | 6,5          | 460.124,0          | 8,0          | 479.585,0          | 8,2          | <b>3.551.045,6</b>  | 6,9          |
| <b>Novenos</b>                 | 10.972,0         | 1,2          | 47.220,7         | 10,0         | 136.581,0          | 2,0          | 105.112,0          | 2,1          | 127.995,0          | 1,6          | 171.596,4          | 2,5          | 171.878,4          | 3,2          | 172.213,0          | 2,6          | 176.655,7          | 3,1          | 179.059,2          | 3,0          | <b>1.299.283,4</b>  | 2,5          |
| <b>Otras tesorerías</b>        | 131.115,0        | 13,8         | 131.592,0        | 27,8         | 1.024.554,0        | 14,9         | 591.723,6          | 12,1         | 1.054.782,0        | 12,9         | 502.569,4          | 7,4          | 498.734,6          | 9,1          | 202.987,0          | 3,1          | 547.083,2          | 9,5          | 354.327,0          | 6,0          | <b>5.039.467,8</b>  | 9,7          |
| <b>Papel sellado</b>           | 7.105,0          | 0,7          | 2.600,0          | 0,5          | 19.828,1           | 0,3          | 21.470,0           | 0,4          | 24.404,0           | 0,3          | 49.288,0           | 0,7          | 38.632,0           | 0,7          | 41.158,0           | 0,6          | 43.952,1           | 0,8          | 42.597,2           | 0,7          | <b>291.034,4</b>    | 0,6          |
| <b>Salinas</b>                 | 142.490,0        | 15,0         | 107.719,0        | 22,8         | 21.335,0           | 0,3          | 42.560,0           | 0,9          | 152.734,0          | 1,9          | 175.691,0          | 2,6          | 180.588,0          | 3,3          | 289.554,0          | 4,4          | 329.267,0          | 5,7          | 302.423,5          | 5,2          | <b>1.744.361,5</b>  | 3,4          |
| <b>Tabacos</b>                 | 37.024,0         | 3,9          | 11.708,5         | 2,5          | 278.837,4          | 4,0          | 258.203,0          | 5,3          | 321.182,4          | 3,9          | 343.773,0          | 5,1          | 357.070,0          | 6,6          | 551.938,0          | 8,4          | 433.395,0          | 7,5          | 500.937,1          | 8,5          | <b>3.094.068,4</b>  | 6,0          |
| <b>Tributo de indios</b>       | 15.181,0         | 1,6          |                  | 0,0          | 128.945,0          | 1,9          | 34.084,5           | 0,7          | 37.149,0           | 0,5          | 27.052,3           | 0,4          | 9.584,0            | 0,2          |                    | 0,0          | 150,0              | 0,0          | 15.364,0           | 0,3          | <b>267.509,8</b>    | 0,5          |
| <b>Otros</b>                   | 78.810,0         | 8,3          | 8.581,5          | 1,8          | 12.911,4           | 0,2          | 18.248,0           | 0,4          | 2.658,3            | 0,0          |                    | 0,0          |                    | 0,0          |                    | 0,0          |                    | 0,0          |                    | 0,0          | <b>121.209,2</b>    | 0,2          |
| <b>TOTALES</b>                 | <b>951.293,0</b> | <b>100,0</b> | <b>472.744,9</b> | <b>100,0</b> | <b>6.895.837,5</b> | <b>100,0</b> | <b>4.907.715,5</b> | <b>100,0</b> | <b>8.157.902,7</b> | <b>100,0</b> | <b>6.753.134,4</b> | <b>100,0</b> | <b>5.450.854,1</b> | <b>100,0</b> | <b>6.554.403,2</b> | <b>100,0</b> | <b>5.773.792,3</b> | <b>100,0</b> | <b>5.871.808,6</b> | <b>100,0</b> | <b>51.789.486,2</b> | <b>100,0</b> |

**Cuadro Núm. 3**

**República de Colombia**

**Gasto Total Hacienda 1819-1830 (Pesos y %)**

|                       | 1819-1820        |              | 1821             |              | 1822               |              | 1823-1824          |              | 1824-1825          |              | 1825-1826          |              | 1826-1827          |              | 1827-1828          |              | 1828-1829          |              | 1829-1830          |              | 1819-1830           |              |
|-----------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|---------------------|--------------|
|                       | Totales          | %            | Totales          | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales            | %            | Totales             | %            |
| <b>Gasto militar</b>  | 522.296,6        | 57,2         | 126.325,1        | 62,7         | 2.935.666,3        | 41,5         | 1.742.698,1        | 41,5         | 2.403.661,7        | 40,0         | 2.904.658,0        | 52,7         | 2.732.715,0        | 45,6         | 3.492.823,1        | 49,3         | 3.839.912,5        | 50,5         | 4.775.002,4        | 59,3         | <b>25.475.758,8</b> | <b>48,39</b> |
| <b>Gasto civil</b>    | 391.000,7        | 42,8         | 22.464,3         | 11,1         | 3.725.912,5        | 52,7         | 1.768.738,6        | 42,1         | 2.405.570,3        | 40,0         | 2.298.410,0        | 41,7         | 2.959.371,4        | 49,3         | 3.235.897,3        | 45,7         | 3.585.868,3        | 47,2         | 3.222.046,1        | 40,0         | <b>23.615.279,5</b> | <b>44,86</b> |
| <b>Servicio deuda</b> |                  |              | 52.750,0         | 26,2         | 409.949,0          | 5,8          | 685.303,0          | 16,3         | 1.205.308,6        | 20,0         | 311.089,6          | 5,6          | 306.014,0          | 5,1          | 352.415,5          | 5,0          | 174.701,5          | 2,3          | 53.025,0           | 0,7          | <b>3.550.556,2</b>  | <b>6,745</b> |
| <b>TOTAL</b>          | <b>913.297,3</b> | <b>100,0</b> | <b>201.539,4</b> | <b>100,0</b> | <b>7.071.527,8</b> | <b>100,0</b> | <b>4.196.739,7</b> | <b>100,0</b> | <b>6.014.540,6</b> | <b>100,0</b> | <b>5.514.157,6</b> | <b>100,0</b> | <b>5.998.100,4</b> | <b>100,0</b> | <b>7.081.135,9</b> | <b>100,0</b> | <b>7.600.482,3</b> | <b>100,0</b> | <b>8.050.073,5</b> | <b>100,0</b> | <b>52.641.594,5</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: José Joaquín Pinto Bernal, *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011, Tabla núm. 36, p. 144. Se manejaron datos actualizados ofrecidos por el autor con fecha octubre de 2011. Agradezco al autor haberme facilitado esta información.

