

# **ASPECTOS ECONOMICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN COLOMBIA: 1820-1886.**

**MARGARITA GONZALEZ \***

Profesora Departamento de Historia. Universidad Nacional.

## **I**

### **LA GRAN COLOMBIA 1821-1830**

#### *Supervivencias coloniales en lo rentístico y en lo fiscal.*

Una de las mayores dificultades que tuvo que afrontar la nueva República, luego de alcanzar su Independencia política, fue la de crear un sistema administrativo que se ajustara a la noción de poder público de la nación constitucionalmente establecida en la Carta de 1821. Se destaca en este período la supervivencia de los sistemas coloniales de contribución destinados a la financiación del Estado y del aparato gubernamental. El mantenimiento del sistema rentístico colonial durante las primeras décadas de la época republicana es particularmente significativo, pues lo que estaba aquí en juego no era sólo el problema de cómo procurarle al Estado recursos financieros sino también el de modificar la estructura de relaciones sociales propias de la época colonial. El ejemplo que ilustra mejor el entreveramiento de la política fiscal de estos primeros años de vida independiente con el orden social es el de la conservación del tributo indígena como una fuente de rentas públicas. Se trata pues de la conservación de una contribución directa colonial, la cual implicaba una limitación de la libertad individual del tributario.

Hay que anotar que el Congreso de Cúcuta dió una serie de disposiciones destinadas, en principio, a crear un clima de igualdad

\* Agradezco a María Victoria Gussani por la lectura del texto y por sus valiosas sugerencias.

social y un tipo de relación entre la sociedad y el Estado acorde con el sistema republicano. El igualitarismo quiso practicarse a través de la introducción de una noción nueva de la contribución económica social y del ejercicio de los derechos ciudadanos. Pero la obra del Congreso de Cúcuta se vería pronto afectada por el concurso de varios factores de orden social y económico. Como primera medida, el país no había salido todavía del sistema de relaciones económicas que tradicionalmente lo habían unido a la metrópoli. Al igual que en las épocas coloniales, era la exportación del oro, extraído con mano de obra esclava, la que figuraba en primera línea en el comercio exterior. El régimen de monopolio de este comercio había cesado pero no los términos de intercambios que lo habían caracterizado. Además las posibilidades de darle a la economía nacional un giro industrial eran por aquel entonces muy remotas. Los ingentes costos, en hombres y en riquezas, de la guerra de Independencia, que no había terminado aún, contribuyeron a alejar las perspectivas de desarrollo económico para el país.

Por otra parte, la mentalidad de la sociedad colonial no había desaparecido y esto hacía que una obra de democratización de la sociedad tropezara constantemente con escollos. Cuando, por ejemplo, el Congreso de Cúcuta quiso imponer a la sociedad colombiana un sistema de contribución social ajustado al orden democrático, es decir, un sistema de imposición que no se basara en la jerarquización discriminatoria entre hombres de condición libre y no libre, se elevaron las más encarnizadas protestas por parte de los sectores sociales que tanto en Venezuela como en el Nuevo Reino y Perú conformaban los poderes económico y político.

Hasta tal punto fue eficaz esta presión que finalmente Bolívar, presidente de la primera República, tuvo que consentir en la supresión de la contribución directa, recomendada en el Congreso de Cúcuta especialmente por el primer hacendista colombiano: José María del Castillo y Rada. Se quería, de acuerdo con la nueva noción de contribución directa, que la propiedad, el patrimonio y la renta fueran los criterios para establecer un sistema de contribución social. A esta orientación era a la que se resistían los sectores sociales de las tres grandes regiones que formaban parte de la Gran Colombia.

José Manuel Restrepo fue categórico en la explicación de las resistencias que provenían de los estratos superiores de la sociedad en relación con un tipo de contribución que como la directa se inspirara en el igualitarismo republicano. Afirma Restrepo que la oposición a esta nueva forma de contribución directa provenía fundamentalmente del hecho de no podérsela despojar de los contenidos vejatorios que había tenido la contribución directa estrictamente colonial, es decir, aquella que señalaba a los individuos obligándolos a hacer dejación de su libertad personal y que por tanto la sociedad prefería la continuación de

las contribuciones indirectas, tal como habían existido en la colonia aunque fueran muy numerosas.

Finalmente, hubo un factor externo que contribuyó en buena parte a que la sociedad colombiana, lo mismo que la de otras antiguas posesiones españolas, se siguiera moviendo en el siglo XIX dentro de los patrones de la época colonial. Este factor fue el retardo, debido a causas muy variadas y complejas, con el que los países europeos establecieron nuevos términos de intercambio económico con los países del mundo hispanoamericano.

Con todo, la sociedad colombiana de la primera parte del siglo XIX no arrojó nunca el montante de contribución que había aportado en la época colonial. Salvador Camacho Roldan nos dice en sus *Memorias* que el montante de rentas públicas en 1849 no alcanzaba todavía a la mitad de lo que fueron las rentas del gobierno virreinal en los últimos años del siglo XVIII. La ruptura de la relación colonial con España explicaría en buena medida este hecho, sin que por otra parte, según nos lo indica dicho autor, el nuevo clima de independencia se hubiera mostrado eficaz ni para el fomento de las riquezas individuales ni para el fomento de la riqueza pública.

Brevemente se podría indicar que el sistema tributario colonial se basó, en líneas generales, en un régimen de impuestos que gravaban el comercio interno y exterior, la agricultura, la minería, lo mismo que toda actividad industrial. La gama de contribuciones que pesaban sobre estas actividades formaban el complejo de las llamadas contribuciones indirectas, por señalar el terreno impersonal de las operaciones económicas primordiales: la producción y la circulación. El Congreso de Cúcuta quiso aliviar a la sociedad de estas cargas suprimiendo el sistema de arancel y provocando importantes reducciones en los gravámenes comerciales más onerosos. El caso más importante fue el de la reducción del impuesto de alcabala. La contribución del diezmo que pesaba sobre la producción agraria no fue modificada. El diezmo no solamente era uno de los recursos para obtener ingresos fiscales, sino también una forma especial de relaciones entre el Estado y la Iglesia colombianos, derivadas de las que existieron entre el Estado y la Iglesia en la España colonialista. Nuevamente tenemos aquí un importante caso de estructura política y social que se extiende de la Colonia a la República y que se refleja en la estructura fiscal y administrativa. Un segundo sector del sistema tributario colonial lo formaron las rentas estancadas de producción y/o distribución de artículos como: la sal, el tabaco, el aguardiente. En este ramo la época republicana no hizo variaciones sino hasta mediados del siglo XIX. Hay que observar que la renta estancada del tabaco, instaurada por el gobierno virreinal a fines del siglo XVIII, se constituyó en los primeros años de la República en la

renta estatal más cuantiosa y al mismo tiempo en el sector productivo más persistentemente codiciado por los empresarios particulares.

Por último, el sistema tributario colonial contó con una importante fuente de ingresos en la tributación de los indios. El tributo indígena fue la contribución directa más notable. El Congreso de Cúcuta dio el paso de suprimir el tributo de indios provocándose con esto la resistencia de amplios sectores sociales que de una manera u otra se beneficiaban del trabajo servil.

Las modificaciones que el Congreso de Cúcuta introdujo en el sistema tributario colonial (comercio interior y exterior; tributo indígena) fueron posteriormente invalidadas por Bolívar bajo su dictadura, es decir, hacia 1828. El proceder de Bolívar era el reflejo de una demanda social por volver a los criterios que habían regido la época colonial. La obra de Bolívar no sólo satisfizo, a través de los decretos dictatoriales de 1828, las demandas del sector alto de la sociedad en el sentido ya indicado, sino que llegó hasta el punto de otorgarle a las tres grandes regiones constitutivas de la Gran Colombia tres sistemas administrativos diferentes, amoldados a lo que había sido la práctica administrativa en las épocas coloniales. Con esto, Bolívar hizo una gran concesión a los sectores sociales tradicionalistas, convencido en gran parte de que si no procedía en esta forma lo que sobrevendría en el país sería un clima de guerra civil. También en el análisis de este problema José Manuel Restrepo toca lo esencial. Indica que al otorgársele a cada región un sistema administrativo diferente se preparaba la vía segura de separación política de las tres antiguas divisiones administrativas coloniales unidas ahora en la Gran Colombia.

Podría sintetizarse lo dicho hasta aquí de la siguiente manera: la época de la Gran Colombia estuvo caracterizada primero por un deseo de reformar la sociedad en un sentido democrático. El Congreso de Cúcuta dio algunos pasos en este sentido, considerados por algunos comentaristas como un esfuerzo loable. Otros, por el contrario, avanzan la opinión de que el Congreso de Cúcuta realizó tan sólo una obra a medias y que lo que perseguía era ante todo darle al Estado Colombiano un tono liberal. De este último parecer fue, por ejemplo, Aníbal Galindo. Este consideraba que el Congreso Constituyente no había sido todo lo enérgico que habría debido ser al legislar sobre la manumisión de esclavos y sobre el régimen de propiedad corporada; agrega que en estos dos puntos era evidente el deseo de los legisladores de mostrarse a tono con los principios liberales así como el de satisfacer poderosos intereses, cuales eran los de los propietarios de esclavos y los del estamento eclesiástico.

Hacia mediados de la década de los 20 se dan importantes pasos que invalidan en gran parte lo que había sido el reformismo introducido por

el Congreso de Cúcuta. Dentro de este clima de reacción se cierra la época histórica de la Gran Colombia y se anuncian nuevos rumbos con la creación de la nueva organización política que selló la disolución de la Gran Colombia e hizo surgir la Nueva Granada como nación independiente.

José María Rivas Groot sintetiza así la situación fiscal del Virreinato de la Nueva Granada en sus últimos tiempos: contaba éste en 1810 con 2 millones de habitantes (los que se calcularon para la República de Colombia en 1825) en 1810. El Virreinato de Santa Fe, para sostener establecimientos civiles, militares y eclesiásticos producía anualmente de 2 y medio a 3 millones de pesos oro. Salvador Camacho Roldan dirá que en efecto, este montante de rentas era, comparado con el de los años de 1849, mayor en un porcentaje muy elevado.

Rivas Groot afirma que en el año anterior a la separación de España los tributos públicos fueron los siguientes:

CUADRO 1  
TRIBUTOS Y RENTAS UN AÑO ANTES DE LA SEPARACION  
DE ESPAÑA

Tabaco	470.000
Aguardiente	295.043
Napies	12.000
Pólvora	11.500
Aduanas	191.000
Alcabalas	184.880
Quintos de metales	78.000
Casa de moneda	150.000
Papel Sellado	53.000
Venta de tierras baldías	4.000
Tributos de indios	47.000
Derecho sobre la miel	
Derecho de pulperías	6.000
Derechos de lanzas	
Medias anatas de empleos	15.000
Oficios vendibles	10.000
Salinas	65.000
Diezmos y vacantes	100.000
Mesadas y medias anatas eclesiásticas	22.000
Anualidades	23.000
Bulas de Cruzada	30.000
Correos	35.000
Confiscaciones y comisos	25.000

**Continuación**

Patios de gallos	700
Pasos de ríos y peajes	6.000
Derechos de bodegas	3.500
Reditos de bienes de temporalidades	47.510
Masa común de Real Hacienda	567.958
<b>Total</b>	<b>2'453.096</b>

*Masa común de Real Hacienda: bajo este ramo se ponían en los dos de rentas los productos de real hacienda que, o no tenían ramo particular a qué agregarse, o se ignoraba a cuál pertenecían (1).*

FUENTE: José María Rivas Groot. *Asuntos Constitucionales, económicos y fiscales*, Bogotá, 1909, pp. 165 y 166.

(Las cifras aquí expuestas están representadas en pesos oro).

1. Rivas Groot, José María. *Asuntos constitucionales, económicos y fiscales*, Bogotá 1909, pp. 165 y 166.

**CUADRO 2**

**ESTADO GENERAL**

**DE LAS RENTAS Y GASTOS DE COLOMBIA, PARA EL AÑO ECONOMICO DE 1827 A 1828.**

Los productos de las rentas públicas de Colombia desde 30 de junio de 1825 a la misma fecha de 1826, fueron los siguientes:

Aduanas		5'688.019	1
Casas de Moneda	142.151	4	
Quintos y fundición de metales	37.277	3	
Estanco de tabaco	800.518	5	179.428
Estanco de Pólvora	26.586	6	
Estanco de aguardiente	16.438	7	843.544
Correos	111.559	4	
Salinas	215.333	3	
Diezmos	258.199	4	
Tributos de indios	138.067	7	
Alcabalas	78.598		801.858
Bodegas del Estado	2.277	7	
Papel sellado	62.294	3	
Contribuciones directas	144.168	5	
Venta de tierras baldías	3.182	3	

## Continuación

Aprovechamientos varios	49.505	6	261.429
Derechos de vendetas	<u>2.314</u>	2	
Hospitalidades	10.110	7	
Confiscaciones varias	40.364	3	
Productos Varios	13.521	1	
Ramos ajenos	174.531	4	
Masa común de hacienda	980.828	7	
Existencia del año anterior	232.622	7	<u>1'454.293</u>
Rentas extraordinarias			<u>9'228.573</u>
Empréstitos	2'691.412		
Reintegros al erario	72.871	6	
Contribuciones extraordinarias	35.001		
Donativos	97.004	5	
Depósitos	97.083	4	
Deudas Cobradas	<u>24.536</u>	4	
Total			<u>12'153.382</u>
	<b>GASTOS</b>		
En el departamento de relaciones exteriores	69.369	7	
Departamento del interior	526.886	4	
Departamento de guerra	4'307.797	5	
Departamento de marina	912.721		
Departamento de hacienda	579.047		
Interés de la deuda exterior	1'800.000		
Para un fondo de amortización	<u>300.000</u>		
Sobrante			<u>3'657.560</u>
<b>OTRA COMPARACION</b>			
Rentas ordinarias	9'228.573	3	
Gastos ordinarios	<u>8'495.822</u>		
Sobrante	<u>733.751</u>	3	

Este sobrante, dice Restrepo, desaparecería si en el año se armaba y sostenía toda la marina. Los costos de esta operación se elevarían a más de dos millones y se tendría entonces un déficit (2).

FUENTE: José Manuel Restrepo, *Historia de la Revolución de Colombia*, I. VI, Editorial Bedout, Medellín, 1970, pp. 626, 627 y 628.

(Las cifras aquí expuestas están representadas en pesos oro).

2. Restrepo, José Manuel. *Historia de la Revolución de Colombia*, T. VI, Editorial Bedout, Medellín, 1970, pp. 626, 627 y 628.

## *Organización política de Colombia 1821-1830.*

Con el advenimiento del sistema de gobierno republicano se adoptó una nueva concepción del poder público, de las fuentes de que dimana y de las formas de manifestarse y ejercerse. La idea del poder como poder público provenía generalmente del pensamiento político francés y según éste fue sintetizado en la Constitución republicana.

De acuerdo con este pensamiento la Constitución de 1821 creó los organismos para el ejercicio del poder público y les asignó sus correspondientes funciones. Se creó un Congreso o Cuerpo Legislativo, compuesto de Senado y Cámara. Esta corporación recibió la función de representar el pueblo y de dar las leyes para ejercer el gobierno del mismo. Se creó también el Poder Ejecutivo, representado por el Jefe supremo de la Administración. La función de esta rama del poder público fue la de poner en ejecución las leyes que dimanaran del Congreso. Se concebía que esta función específica de poner en ejecución las leyes dadas por el Congreso era la que daba origen a la operación propiamente administrativa. Por último, se creó el Poder Judicial el cual residía en el supremo Tribunal de la Alta Corte de Justicia y en otros tribunales de apelaciones. Se concebía que el imperio de la ley era la base del gobierno de la sociedad y que por tanto era necesaria la creación de un ramal del poder público especializado en aplicar un régimen de penas y castigos para los casos de transgresión de la ley.

Para los efectos de tender la autoridad ejecutiva a todo el territorio que conformaba la nación, se crearon varias entidades políticas de derecho público. La relación legislada y jerarquizada en orden descendente que medió entre la Nación —o entidad donde reside el ejercicio de la Administración Pública nacional— y el Departamento y el Municipio —o entidades donde reside el ejercicio de la Administración Pública regional—, fue lo que le dio a la organización política colombiana de aquella época un marcado tono de centralismo político y administrativo. Las secciones del país no contaron con corporaciones legislativas seccionales. En el año de 1825 el Congreso Colombiano creó las Juntas Provinciales para atender el deseo de autonomía administrativa expresado por algunas secciones. Aquéllas sin embargo, no pasaron de ser cuerpos consultivos y fueron suprimidas en la época de la dictadura de Bolívar.

La obra de organización del Gobierno de la República se completó con la creación de las Secretarías del Despacho. Estas fueron las de Relaciones Exteriores, de Hacienda, del Interior y de Guerra y Marina. Estas secretarías tenían la función de facilitar el movimiento administrativo general, repartiéndose en ellas en términos de especialización los diversos asuntos con los cuales debía extenderse el gobierno general. Cada Secretaría daba cabida a nuevas sub-especiali-



zaciones en el manejo de asuntos relativos a un mismo ramo. Se originaron así Direcciones Especiales como las de Educación Pública o las de Rentas de Tabaco y Diezmos. Dentro de este sistema de Secretarías se dio también un orden jerarquizado que iba de Direcciones superiores o nacionales a Direcciones regionales.

Las secretarías que se crearon en 1821 permanecieron casi sin variación durante buena parte del siglo. Todo lo que puede entenderse como servicio público estuvo comprendido dentro de la Secretaría del Interior. La Secretaría de Hacienda resultaba de particular interés para el funcionamiento del rodaje administrativo pues a ella se le asignó el control y la dirección de la recaudación de impuestos así como el manejo del gasto público (3).

## II

### LA NUEVA GRANADA 1832 -1850

#### *Modificaciones en el sistema rentístico y en la administración de Hacienda*

La época de la Nueva Granada conoció importantes modificaciones en el sistema rentístico. Estas modificaciones se efectuaron, sin embargo, pausadamente y a medida que las circunstancias se iban mostrando favorables al respecto. Una de las reformas más destacadas fue la supresión de la alcabala menor y la reducción de la alcabala mayor. Con ésto se pretendía acentuar la libertad del comercio interior y exterior.

Otra importante modificación que introdujo el régimen de la Nueva Granada y que entrañaba también un cambio substancial en el sistema de rentas del Estado fue la supresión del tributo indígena, abolido ya una vez por el Congreso de 1821 y vuelto a instaurar por decreto dictatorial de Bolívar.

Se continuó con el sistema de las rentas estancadas. La organización que se le dio a la renta estancada de Tabaco fue de suma eficacia, permitiendo que se convirtiera en la fuente de ingresos más cuantiosos para el Estado.

3. González, Florentino. *Elementos de Ciencias Administrativa*, 2 Vols., Imprenta de J. A. Cualla, Bogotá, 1840. Esta obra da cuenta de los principios de administración pública que rigieron en Colombia durante el siglo XIX, especialmente en la época del radicalismo. Un estudio de los problemas de organización de hacienda y de administración se encuentra en forma detallada en la obra de Abel Cruz Santos, *Economía y Hacienda Pública*, T. I., Historia Extensa de Colombia, Vol. XV, Ediciones Lerner, Bogotá, 1965.

CONTRIBUCIONES QUE HAN SIDO SUPRIMIDAS O DISMINUIDAS EN LA NUEVA GRANADA DESDE  
EL ESTABLECIMIENTO DE LA CONVENCION

*Ley o decreto que suprimió o disminuyó la contribución.*

La ley de 6 de febrero de 1832:	Declaró en su fuerza y vigor la ley del 21 de junio de 1823, sobre que no se exijan derechos de dispensas matrimoniales y de proclamas.
La de 2 de marzo del mismo año:	Abolió la contribución personal de indígenas o tributo de indios.
El decreto de 14 de marzo de id.:	Aplicó las haciendas de Guanapalo, Macu o Surimena y Casimena al sostenimiento de las misiones.
El decreto de 16 de id., id.:	Declaró podía representarse en medio pliego de papel sellado.
La ley de 20 de id., id.:	Redujo el derecho de alcabala al 2 1/2 por ciento
La de 25 de abril de 1833:	Extinguió los derechos de exportación y
La de 3 de junio de id.:	Determinó que la primera foja de los libros de los comerciantes, cambistas y corredores sea del papel del sello 30.
El decreto de 17 de id., id.:	Eximió a los vecinos de Loricá del pago de la alcabala por dos años.
El id., de 25 de id., id.:	Abolió el impuesto de fortificación sobre las carnes de abasto en la ciudad de Cartagena.
Ley de 9 de abril de 1834:	Rebajó los derechos de quinto y fundición de la plata.

### Continuación

El decreto de 17 de id., id.:	Eximió por un año del pago de la alcabala a los vecinos de Chagres y Cruces.
Ley de 5 de mayo de id.:	Eximió del pago del diezmo a las nuevas plantaciones de algodón, cacao, café y añil.
La ley de 23 de id. de id.:	Excepuó del pago del diezmo a las nuevas plantaciones para objetos de beneficencia pública.
El decreto de 31 de id., id.:	Redujo al uno por ciento la alcabala, por un año, en la provincia de Casanare.
La ley de 14 de mayo de 1835:	Abolió la alcabala menor y de bienes raíces.
La ley de 20 de mayo de id.:	Declaró libre de parte de correo la correspondencia oficial de los jefes políticos, alcaldes, etc.
El decreto de 22 de id., id.:	Libertó de derechos de importación los materiales que se introduzcan en Riohacha.
El decreto de 29 de id., id.:	Examinó a los fondos municipales de la obligación de contribuir con su décima parte para la satisfacción del crédito interior.
La ley de 9 de junio de id.:	Libertó al tabaco que entregue en la factorías del pago de primicia.

FUENTE: *Gaceta Oficial de la Nueva Granada*, Bogotá, Agosto 23, No. 204, 1835. El cuadro que reproducimos aquí parcialmente expresa, en el original en columna aparte, el producto de la contribución o impuesto en el año anterior al de la supresión.

Por lo que se refiere a la contribución del Diezmo, la Nueva Granada dio pasos para provocar su extinción gradual haciendo que de esta contribución quedaran exentas las plantaciones nuevas de algodón, cacao, café y añil. Naturalmente, el propósito de esta excepción era el de fomentar las actividades privadas en estos diferentes cultivos. La producción mercantil en el sector agrario estaba cobrando poco a poco fuerza y ya para los años de 1850 vino a centrarse especialmente en la plantación del tabaco.

El siguiente cuadro expresa las modificaciones que se operaron en el sistema rentístico del país entre 1832 y 1835 (4).

#### *El presupuesto Nacional.*

La mejor fuente de información sobre los problemas relativos a la historia de los presupuestos nacionales es la obra de José Manuel Restrepo: *Historia de la Nueva Granada 1832-1854*. En ella nos dice el autor que en la década de los 20 no hubo un criterio establecido en el proceso mismo de formación de los presupuestos nacionales. Nos informa que año tras año el Poder Ejecutivo presentaba al Congreso un detalle de la partida de gastos calculados, pero sin que el cuerpo legislativo los decretara por medio de una ley. La ausencia de una ley de rentas y gastos, agrega Restrepo, hacía que los caudales públicos se invirtieran en forma caótica, con descuido de algunos ramos, por la tendencia creciente a dedicarlos en forma desproporcionada al sostenimiento del aparato militar. Según Restrepo, la Convención Granadina dio dos importantes disposiciones que "pusieron las bases para las futuras leyes del Presupuesto" (5). Estas fueron, por una parte, la Ley del 30 de Marzo de 1832 que "señala el sueldo de los empleados públicos". (Ley del 30 de Marzo de 1832, que señala el sueldo de los empleados públicos, en *Cod. Nal.*, Bogotá Imprenta Nacional 1832). Esta ley resulta de interés porque muestra el estado todavía muy rudimentario de los criterios utilizados. Para saber, por ejemplo, qué partida destinaba la ley para el pago de los sueldos de los empleados públicos habría que empezar por hacer la suma de las cifras que allí aparecen en letras. Introduce eso sí cierta racionalización al aglomerar en distintas unidades a los empleados de los tres poderes públicos y a los de algunas Administraciones de Rentas.

La segunda disposición importante dada por la Convención Granadina fue la Ley del 31 de Marzo de 1832 que "fija gastos de escritorio y demás que deban hacerse en los ramos de la administración pública" *Cod. Nal.*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1832).

4. *Gaceta Oficial de la Nueva Granada*, No. 204, Agosto 23, 1835.

5. Restrepo, José M. *Historia de la Nueva Granada*, T. I., Ed. El Catolicismo, Bogotá 1963, p. 7.

Esta ley, al igual que la anterior, es indicativa de los criterios poco racionales y prácticos con los que se procedía para formar los presupuestos nacionales. En años posteriores la ley de gastos nacionales se convertirá prácticamente en un cuadro de contabilidad, de fácil consulta y verificación.

Las dos disposiciones anteriores, relativas a los gastos de la Administración Pública, habían exigido una modificación de fondo, o sea una reorganización de la Hacienda Nacional "para que la distribución de las rentas públicas sea como debe ser, independiente de la recaudación y tenga ella el sistema y uniformidad necesaria...". Así rezaba el artículo 10 de esta Ley del 21 de marzo de 1832. (Ley del 21 de Marzo de 1832, Orgánica de la Hacienda Nacional, *Cod. Nal.*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1832).

Por esta ley (artículo 11) se creó la Tesorería General u organismo especializado para "ajustar y pagar todos los gastos públicos, sin excepción alguna".

Con la creación de la Tesorería General y para el manejo de los asuntos de esta dependencia se introdujo una importante innovación en el sistema de contabilidad: la partida doble de cuentas. Todavía a mediados del siglo XIX la Tesorería General era la única dependencia que hacía uso del sistema de contabilidad mercantil mientras que en el resto de dependencias la contabilidad seguía ciñéndose, a los patrones coloniales. Florentino González, hacendista y político que tuvo mucho que ver con la reorganización de la Hacienda Nacional de los años 30 y luego con las grandes reformas económicas y fiscales de mediados de siglo, criticaba acerbamente el que el Estado no hubiera procedido a adoptar en forma generalizada la partida doble de cuentas. Afirmaba al respecto: "Por lo regular los gobiernos nunca van a la par con los particulares en la introducción de las mejoras útiles. Estos se adelantan siempre porque desde que conocen un sistema mejor que el que han seguido, lo adoptan inmediatamente para mejorar sus intereses.... En las oficinas de hacienda se practican operaciones tan semejantes a las de los establecimientos comerciales, que apenas puede concebirse cómo es que no se los ha tomado por modelo y que hoy (1840) continúe llevándose la cuenta de cargo y data como se llevaba hace dos siglos y que no se haya facilitado la comprobación y el examen. La experiencia tiene acreditado de una manera tan perentoria que la contabilidad comercial es la que puede proporcionar mejores medios de asegurarse del arreglo y fiel manejo de cualesquiera caudales y la que da al dueño de ellos o al que los maneja un conocimiento del estado de los fondos en todos los momentos, que sería inútil recomendar más su aplicación" (6).

6. González, F. *Op. cit.* T. I, pp. 250-251.

El sistema de contabilidad mercantil se generalizó en las oficinas de gobierno bajo la primera administración de Tomás Cipriano de Mosquera, justamente cuando Florentino González era Secretario de Hacienda.

Finalmente, en materias presupuestales se dieron pasos importantes en el año de 1833, al reunirse el primer Congreso Constitucional Granadino y al dar éste disposiciones por las cuales se llegaba a un mayor perfeccionamiento en las formas de concebir la elaboración de los presupuestos nacionales. Por la ley del 4 de Junio de 1833, "que fija los sueldos y gastos de la Administración Pública", se determinaron las erogaciones que debía hacer el Estado en todo sus pormenores y en una forma racional y técnica. (*Cod. Nac.*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1833). Nos comenta a este respecto José Manuel Restrepo que esta ley era la primera de su especie en la Nueva Granada, pues las dos promulgadas por la Convención adolecían de suma imperfección y constituían sólo un criterio para fijar el presupuesto de Gastos Nacionales (7).

A pesar de estos progresos en materia de formación del presupuesto de gastos, faltaba todavía la programación de un presupuesto de rentas como la base misma para elaborar la partida de gastos nacionales.

### *Organización política de la Nueva Granada 1832-1853.*

Lo más destacado durante esta época histórica en materia de organización política fue el desarrollo de la Administración Pública regional. La nueva Constitución que dio nacimiento a la Nueva Granada creó las Cámaras de Provincia que, a diferencia de las Juntas Provinciales de la década anterior, se constituyeron como cuerpos legislativos locales.

Junto con esta reforma, la Constitución de la Nueva Granada le dio al país una nueva división en Provincias, las que a su turno quedaron constituidas como las entidades superiores de administración pública regional luego de haberse suprimido las anteriores divisiones administrativas de este nivel, es decir, los Departamentos y las Prefecturas de los años 20. En líneas generales, la Constitución del 32 consagró un régimen unitario pero no hizo declaración explícita, como lo hicieron las dos constituciones anteriores de 1821 y 1830, de que la soberanía radicaba en la nación.

José María Samper juzgaba que la Constitución de 1832 había sido la expresión unilateral del partido liberal colombiano y que su mayor defecto había sido la instauración de una autonomía regional a costa del

7. Restrepo, José M. *Op cit.*, p. 37.

debilitamiento del Poder Ejecutivo. Del mismo parecer fue José Manuel Restrepo. Ambos autores concuerdan en afirmar que era justa la demanda de las provincias en el sentido de que se modificara algún tanto el sistema de gobierno centralizado^ pero que por otra parte la forma en la que se desempeñaron las Cámaras de Provincia, creó un clima de creciente tensión entre los organismos de Administración Pública regional y la entidad Nacional.

Esta tensión llegó a sus máximas consecuencias en los últimos años de la década de los 30 cuando, ante la inminencia de la guerra civil (1839-1842), los liberales se identificaron con el principio de autonomía administrativa y los conservadores con el principio de centralización política y administrativa.

### *Las Cámaras de Provincia.*

Como ya lo anotamos anteriormente, a las Cámaras de Provincia se les concedieron amplias facultades. Sus atribuciones quedaron fijadas en los puntos siguientes: 1. Perfeccionar las elecciones para Senadores y Representantes que no hubieran obtenido la mayoría absoluta de votos. 2. Proponer al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia ternas para nombramientos de Magistrados del Tribunal.

3. Proponer al Poder Ejecutivo listas de 6 nombres para la escogencia de Gobernadores. 4. Decretar las contribuciones y arbitrios necesarios para el especial servicio de la Provincia, previa aprobación del Congreso, y fijar anualmente el presupuesto de gastos de la misma. Con esto se daban pasos importantes hacia la descentralización fiscal. 5. Promover el progreso interno\* de la Provincia, su policía interior, obras públicas etc., costeadas y sostenidas con las rentas locales. 6. Examinar y aprobar anualmente en forma definitiva la cuenta de recaudación e inversión de las rentas regionales. A más de estas atribuciones había otras de menor importancia. El autor José de la Vega, en su obra *La Federación en Colombia* afirma que los constituyentes de 1832 pensaron que con este arreglo se resolverían a satisfacción y para siempre las inquietantes presiones de los federalistas. En este sentido se había pronunciado el presidente de la Convención en alocución a los Granadinos: "En la Constitución se ha procurado fijar la importancia de las provincias del Estado, concediendo a cada una de ellas una cámara que cuide de sus propios intereses, que supervise sus establecimientos, que fomente su industria, que difunda la ilustración y que tenga la intervención conveniente en el nombramiento de sus empleados y de los de la Nueva Granada entera. En adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos, y la prosperidad de cada uno de ellos estará en manos de sus inmediatos mandatarios" (8).

8. Citado en José de la Vega, *La Federación en Colombia*, Ed. ABC, Bogotá, 1952, pp. 136 y 137.

### III

#### EL RADICALISMO 1850-1886

##### *La Reforma Aduanera de 1847.*

Bajo la primera administración de Tomás Cipriano de Mosquera y con el liderazgo de Florentino González en asuntos económicos y fiscales, se registró en el país un importante cambio en la política económica y fiscal, por el cual se dio término al sistema protector y se pasó al del libre cambio. Este importante tránsito lo había ya anunciado González en su *Memoria de Hacienda* al Congreso de 1847. Allí ponía de presente que la indigencia del Estado colombiano se derivaba del hecho mismo de no fomentarse suficientemente la formación de riquezas individuales. Indicaba que la mejor forma de fomento a la riqueza individual, base de la riqueza pública, era la producción para los mercados exteriores. Anunciaba también, caso de adoptarse la política del libre cambio, otros efectos que redundarían en beneficio de la riqueza nacional, pues "por otra parte, la abundancia de vehículos en qué exportar nuestros productos y la afluencia de capitales que vendrán a buscarlos darán a la producción y al comercio de exportación un impulso tan poderoso que nos hará reparar en pocos años el tiempo que hemos perdido sometidos a leyes basadas sobre los más crasos errores económicos...". La legislatura de 1847 sancionó la Ley del 14 de Julio con la cual se iniciaba para el país una era de libertad comercial. Se esperaba que de esta reforma económica se beneficiaran no sólo los particulares sino también el Estado. De acuerdo con lo expuesto por Florentino González en su *Memoria de Hacienda*, los particulares contarían ahora con mayores incentivos para dedicarse a las actividades mercantiles, pues la ley del 47 había suprimido el sistema restrictivo y había reducido considerablemente lo que a partir de ese momento se llamó "derecho de importación".

Por otra parte se esperaba que el acrecentado volumen del comercio exterior se constituyera en la base más importante para el aumento de los recursos estatales.

La Reforma operada en el 47 le merecía a Aníbal Galindo la siguiente opinión: "Los hombres que sancionaron la reforma económica de 1847, no esperaban que el progreso en las rentas públicas se hiciera sentir inmediatamente como por un efecto mágico de la rebaja en los derechos de importación. Ellos sabían por el contrario que momentáneamente el producto de la renta de aduanas experimentaría un déficit muy notable. Lo mismo le había acontecido a Peel en la Gran Bretaña, por lo cual, agobiado por el odio de sus enemigos y por la vocinglería de la impaciencia y de la ignorancia, tuvo que abandonar el poder... Los efectos económicos y fiscales de la reforma debían esperarse del



incremento que la economía realizada por los contribuyentes diera a la capacidad consumidora del país, cuando estos ahorros se hubieran convertido en capital productivo y cuando el trabajo, libre de los obstáculos de la restricción, hubiera comunicado nuevo vigor a la producción nacional. Pero estos fenómenos no se cumplen en un día, y menos en las transacciones de un pueblo atrasado y pobre: ellos necesitan años para realizarse" (9). De hecho, esta reforma económica tuvo el efecto de activar enormemente las plantaciones de tabaco que poco a poco fueron pasando del control estatal al control privado.

Por otra parte, la implantación de la política económica del libre cambio trajo efectos negativos para importantes grupos sociales como el sector compuesto por los artesanos. La producción artesanal nacional no estaba en condiciones de competir con la manufactura europea que comenzó a invadir los mercados nacionales. El ramo textilero había sido uno de los fuertes de la producción artesanal. Y sería el más duramente castigado.

#### *Desestanco del Tabaco.*

La monopolización de la producción y venta del tabaco fue una de las medidas implantadas en el Nuevo Reino de Granada a fines del siglo XVIII. La organización que recibió originalmente esta renta estancada permaneció casi igual hasta el año de 1850. Sólo en los años 30 y 40 del siglo XIX se introdujo un sistema de contratos con particulares en el aspecto comercial, permitiendo además que éstos exportaran la producción sobrante de tabaco, luego de haber abastecido los mercados locales. Durante los últimos años de vigencia del monopolio de tabaco se erigieron nuevos distritos tabacaleros en las regiones del Tolima, permitiéndose por este medio la acción a los particulares en este terreno productivo. Fue así como poco a poco el Estado fue dejando en manos de particulares el control sobre la producción y el comercio del tabaco. Luego de la liberación del comercio, este sector productivo redobló sus actividades convirtiéndose prácticamente en el sustento de la economía nacional vinculada a los mercados extranjeros.

Las condiciones para la monopolización del tabaco durante la época colonial y los primeros años de la República eran como sigue: el Estado se erigía en el único comprador y vendedor del tabaco producido. Otorgaba licencias de plantación a los productores directos, los cuales estaban obligados a matricularse periódicamente luego de cada cosecha. Además el Estado fijaba los precios de compra a los cosecheros y los de venta al consumidor. Para los efectos del control del monopolio

9. Galindo, Aníbal. *Historia Económica y Estadística de la Hacienda Nacional, desde la Colonia hasta nuestros días*, Imprenta de Nicolás Pontón, Bogotá 1874, pp. 61 y 62.

y de su administración se erigieron las factorías, o sea, las oficinas administrativas y de depósito del tabaco comprado por el Estado. Los expendios propiamente dichos fueron los estancos y estanquillos, o expendios regionales (10).

Los hacendistas de los primeros años de la República, al hacer mención de la renta estancada de tabaco, sostenían que el gobierno no estaba todavía preparado fiscalmente para extinguir el monopolio. La producción de tabaco experimentó durante las primeras décadas de vida independiente una notable recuperación, luego de la crisis en que había caído por los conflictos de la Independencia.

En la década de los 30 se produjo una importante evolución, inducida en gran parte por el comerciante inglés Guillermo Wills, el cual demostró eficazmente que para el gobierno era más lucrativo vender a los particulares el tabaco para que éstos lo exportaran por su propia cuenta y riesgo, que venderlo para el consumo interior (11). Tan pronto el gobierno se percató de que la venta del tabaco a particulares le evitaba los gastos de la administración interna y que además podía contar con un impuesto al comercio exterior no hubo ya inconveniente para que los particulares fueran los empresarios del negocio exportador.

Los pasos más importantes que condujeron al desestanco del tabaco en el año de 1850 fueron los dados por el contrato que se cerró entre el Gobierno y la casa comercial Montoya Saenz y Cía. el 30 de julio de 1845 (12). Este era en realidad un doble contrato de suministro y empaque por el cual la casa comercial se comprometía a comprar directamente a los productores el tabaco de Ambalema; lo vendería elaborado al gobierno el cual lo adquiriría a través de las factorías. Este contrato favorecía al gobierno ya que los precios ofrecidos por la firma Montoya S. y Cía. eran un 7% inferiores a los pagados hasta la fecha por el gobierno a los productores. La casa empacaría tabaco para enviarlo tanto a las administraciones nacionales como a los puertos para su exportación (13).

Por la ley del 23 de mayo de 1848 se declaró libre el cultivo de tabaco en toda la República a partir del 1 de enero de 1850. El comercio del producto a su vez se declaró libre a partir del 1 de septiembre de 1850.

10. Sierra, Luis Fernando. *El Tabaco en la Economía Colombiana del Siglo XIX*, Universidad Nacional, Bogotá 1971, p. 44 y sgts.

11. ídem, p. 40.

12. ídem, p. 63.

13. ídem, p. 63.

Los reducidos impuestos que se habían fijado para la siembra y la exportación de la hoja quedaron suprimidos por la ley del 26 de mayo de 1850, con lo cual se pretendió darle vía libre al fomento de la riqueza nacional y un poderoso estímulo al comercio, según la expresión de Murillo Toro (14).

### *La descentralización fiscal de 1850.*

Por la ley del 20 de abril de 1850 "sobre descentralización de rentas y gastos" quedó planteado el sistema federativo en materia fiscal y económica.

Aníbal Galindo arguye que el desestanco del tabaco había dejado al Tesoro Nacional en una precaria situación. Como no se podía suprimir gastos y no se podía crear tampoco nuevos impuestos ni aumentar la cuota de los ya existentes, por tanto "era necesario pensar en un remedio algo más profundo que el de los manoseados arbitrios fiscales a que en casos ordinarios se recurre para balancerar los presupuestos. Fue preciso pensar en hacer una verdadera revolución económica en la estructura y en la organización del Departamento de la Hacienda Nacional, dislocar los puntos cardinales del sistema; llamar a la vida nuevos centros de actividad económica; traer, finalmente, en auxilio de la nación los recursos políticos y fiscales de las Secciones adelantando el ensayo del gobierno federativo en materia de contribuciones y gastos públicos" (15). Más adelante Galindo afirma que la ley de descentralización fue menos un arbitrio fiscal y más una medida económica y que además significó una gran reforma política destinada a "sacar al país del marasmo del centralismo y remover toda su actividad con los estímulos del gobierno propio" (16).

Por la ley de descentralización se le asignaron a la Nación como rentas los siguientes renglones: aduanas, correos, papel sellado, amonedación, la quinta parte de las rentas municipales, los descuentos para cubrir las pensiones civiles, el producto de la venta o arrendamiento de los bienes nacionales y los intereses de demora y las multas que por razón de los contratos celebrados por el gobierno general se causaran a su favor.

El resto de rentas fue cedido a las Provincias para que sus respectivas Cámaras dispusieran libremente de ellos. Las rentas cedidas a las Provincias fueron: salinas, diezmos, aguardiente, hipotecas y registro. Las Cámaras provinciales recibieron, a través de la descentralización

14. ídem, p. 87

15. Galindo, A. *Op. cit.*, pp. 84 y 85.

16. ídem., pp. 92 y 93.

fiscal, la potestad de suprimir las rentas cedidas a las Provincias si así lo consideraban conveniente, lo mismo que la de erigir nuevas imposiciones.

Los gastos con los que obligatoriamente debieron correr las Provincias fueron los relativos a sueldos de gobernadores, jefes políticos, alcaldes y cámaras provinciales; los de vías de comunicación, escuelas, colegios, lazaretos, hospitales y los del servicio del culto católico como los sueldos de obispado, catedrales, curatos, misiones y seminarios.

Son muy significativos los comentarios que hace Salvador Camacho Roldan en sus *Memorias*, pues él fue uno de los autores del proyecto de descentralización fiscal. Refiriéndose a éste nos dice que "como el proyecto definía los objetos en que únicamente se podían hacer gastos nacionales, es decir, invertir los recursos del tesoro, en cierto modo limitaba también la extensión del campo en que podía emplearse la acción del gobierno general..." (17). Nos informa también que el proyecto "fue preparado en reuniones nocturnas a que concurrían el doctor Murillo, secretario de Hacienda; el doctor Zaldúa, secretario de gobierno; el señor José María Plata, contador general" y él mismo como subdirector de rentas. "La idea madre —agrega— de la descentralización partía del doctor Murillo; pero sus desarrollos, conforme a la organización de la Hacienda y al sistema general adoptado en los presupuestos nacionales, fue principalmente obra del señor Plata, la persona más versada en la estructura interior de la maquinaria gubernativa. Por lo demás, el pensamiento descentralizador dominaba en la atmósfera política, tanto en el periodismo como en el programa general de López al encargarse de la presidencia y en los primeros mensajes presentados al congreso" (18).

Aportamos enseguida el cuadro presentado por Aníbal Galindo en el que se relacionan las rentas cedidas a las Provincias y el producto de éstas en el año económico anterior a la descentralización (1849-1850) y luego el conjunto de gastos descentralizados (19).

Se aporta luego el cuadro elaborado por Salvador Camacho Roldan, en donde se expresa el volumen de rentas provinciales en su primer año de existencia y se relaciona con el volumen de rentas del año anterior a la vigencia de la descentralización fiscal (20).

17. Camacho Roldan, Salvador. *Memorias*, Editorial Bedout, Medellín, s.f., p. 163.

18. ídem.

19. Galindo, a. *Op. cit.*, pp. 91 y 92.

20. Camacho R., S. *Op. Cit.*, p. 159.

CUADRO DE LAS RENTAS CEDIDAS A LAS PROVINCIAS Y DE  
SU PRODUCTOR EN EL AÑO ANTERIOR A  
LA DESCENTRALIZACION. COMPARACION CON  
LOS GASTOS DESCENTRALIZADOS

	Diezmos	236.427
	Aguardientes	170.141
	Quintos de oro	74.920
	Peajes	22.367
	Hipotecas y registro.	18.868
	Impuestos varios.	10.000
		532.723
Total cedido en rentas		
Los gastos descentralizados habían sido tan solo:		
	Gobernaciones	93.155
	Tribunales	57.083
	Fiscales	17.043
	Juzgados de Circuito	94.653
	Culto	69.221
		25.000
Lazaretos, hospitales y colegios (aproximación)		
		25.000
Total ahorrado en gastos.		
		356.155 (Cuadro N.4, Mem.Hda 1853)
Y suponiendo que las rentas cedidas tuvieran 20 por 100 de gastos de recaudación		
		106.544
Todavía quedaba una dife rencia contra el presupuesto de rentas de Igual a rentas cedidas.		
		532.723

FUENTE: Aníbal Galindo, *Op. cit.*, p. 92.

(Las cifras aquí expuestas están representadas en pesos oro).

CUADRO DE RENTAS PROVINCIALES Y CONTRIBUCION DIRECTA ACABADA DE ESTABLECER

Provincias	Rentas en 1850	Contribución Directa acabada de establecer	Rentas de 1851	Contr. Dir.
Antioquia \$	66.630	\$	\$	\$
Azuero				
Bogotá	11.149	80.000	80.004	57.600
Barbacoas	13.000		8.243	
Buenaventura				
Cartagena			106.168	7.471
Casanare	4.486		9.665	
Cauca	45.028		36.677	36.433
Chocó	37.620	3.200	10.400	15.000
Fábrega (Chiriquí)	7.829	6.560	8.507	6.560
Mariqueta	20.151	5.600	28.786	20.076
Medellín			46.372	
Mompós	10.144	2.145	13.556	2.500
Neiva	19.600	13.760	17.575	12.000
Ocaña	16.180	3.200	21.592	4.000
Pamplona	17.092	3.551	24.740	10.000
Panamá			68.353	22.368
Popayán	20.748		24.961	
Pasto	9.425			
Riohacha	6.646		12.785	

Continuación				
Santa Marta	29.240	1.440		
Santander				
(Cúcuta)			24.631	5.000
Socorro	32.893	3.320	54.335	30.000
Soto (Girón Bucaramanga etc.)	7.249			
Túquerres				
Tunja				
Tundama	22.138		33.343	13.672
Vélez			23.427	9.617
Veraguas	11.976	8.400	14.546	
Valledupar	9.774	8.000	14.560	14.000
Totales	\$ 518.998	139.176	692.226	266.697

FUENTE: Salvador Camacho Roldán, *Memorias*, Editorial Bedout, Medellín, [s.f.], p. 159. Calcula Salvador Camacho Roldán que el total de las rentas provinciales debía ser, incluyendo las de las provincias que aquí no tienen datos y los fuertes peajes que estableció Antioquia sobre los efectos comerciales procedentes de otras provincias (debían ser unos \$ 40.000), de unos \$ 700.000. Deducida de esta suma el valor de las rentas nacionales, lo correspondiente a las rentas provinciales no debía superar los \$ 300.000 anuales. Después de un año y medio de descentralización: las rentas provinciales se habían triplicado y la contribución directa había aumentado también.

(Las cifras aquí expuestas están representadas en pesos oro).

### *Abolición de la Esclavitud. 1851.*

Otra reforma económica y social que se sumó al conjunto de importantes cambios de mediados de siglo fue la abolición de la esclavitud. El auge de las actividades privadas creó el clima favorable para este cambio.

En el primer Congreso Nacional se había considerado largamente el problema de la esclavitud. En aquella época se concibieron fórmulas para que los esclavos y los hijos de los esclavos fueran pasando paulativamente a la condición de libertad. Sin embargo, las vías de la manumisión que se establecieron no resultaron en sí mismas de mucha eficacia. La manumisión se había planeado como un acto que se podía realizar a voluntad de los propietarios de esclavos. El Estado había adquirido el compromiso de indemnizar a los dueños que manumitieran esclavos por el valor de éstos, para lo cual erigió desde 1821 la llamada renta de manumisión, proveniente fundamentalmente de los gravámenes impuestos a las herencias.

La liberación de esclavos durante la primera mitad del siglo XIX se vio impedida por la circunstancia de que no se habían dado en el interior del país las condiciones de desarrollo económico que la favorecieran.

Pero ya a mediados de siglo, con el florecimiento de una economía mercantil, comenzaron a hacerse demasiado notables las trabas que desde el punto de vista del desarrollo económico nacional representaba la institución de la esclavitud. Por esta razón se pasa a la etapa de la manumisión forzosa estipulada por la ley de 1851. Según ésta, a partir del 1 de enero de 1852 no habría ya un esclavo en el país y el Estado indemnizaría a los propietarios pero no en forma inmediata ni con pagos en dinero, como había sido hasta el momento, sino a largo plazo y con pagos en vales de deuda pública.

### *La Propiedad.*

Uno de los aspectos más importantes contenidos en la evolución histórica, social y económica de Colombia en el siglo XIX es el de la modificación que sufrieron las relaciones de propiedad existentes desde la época colonial. Esta modificación fue lenta y su resolución final se dio diez años después de las grandes reformas económicas y sociales de mediados de siglo. Era probablemente la cuestión más candente, en torno a la cual se gestaron los más agudos conflictos políticos.

Los modos de propiedad que se modificaron en el siglo XIX, con las innumerables dificultades arriba expresadas, fueron por una parte, el sistema de vinculaciones civiles o mayorazgos y por otra el sistema de bienes de manos muertas que comprendía las vinculaciones



eclesiásticas y los bienes corporados a perpetuidad, pertenecientes a municipalidades y a comunidades indígenas.

Los cambios en esta materia se dieron en el siguiente orden. En primer lugar, el Congreso de 1824 suprimió el sistema de mayorazgo por la ley del 7 de julio. El mayorazgo había sido la institución hispánica por la cual se fijaban determinadas reglas en la sucesión de la propiedad. Se definía como "el derecho de suceder en los bienes dejados, con la obligación que se han de quedar en la familia enteros perpetuamente y pertenecen al próximo primogénito en orden sucesivo" (21).

En segundo lugar, el Congreso de 1850 procedió a suprimir el régimen de tierras comunales de indígenas, que también tenían la característica de ser bienes corporados a perpetuidad.

Finalmente, en el año de 1861, se procedió a hacer la desamortización de los bienes de manos muertas pertenecientes tanto a corporaciones eclesiásticas como civiles (municipalidades), los que también estaban adheridos a dichas instituciones en forma perpetua.

El decreto de Desamortización fue dado por Tomás Cipriano de Mosquera el 9 de Septiembre de 1861 y suscrito por su secretario de Hacienda, Rafael Núñez. Era a la vez un decreto orgánico del Crédito Nacional, pues la operación de la desamortización se concibió como un proceso de nacionalización de antiguos bienes de manos muertas. Al convertirse los bienes de manos muertas en bienes nacionales se esperaba darle a la entidad nacional un respaldo representado fundamentalmente en bienes territoriales los cuales podrían adquirir los particulares con los vales de deuda pública en circulación.

A la vez que se facilitó así la consolidación del sistema de propiedad privada se le dio al Estado un arbitrio fiscal por el cual se esperaba amortizar la deuda pública interna.

Indalecio Liévano Aguirre, en la obra *Mosquera ante el Senado*, da cuenta del destino final que tuvieron estos bienes nacionales y del rápido desfalco de que fue objeto la Nación por parte de los particulares, especialmente durante la década de los 60 (22).

El sentido fundamental de todas las modificaciones arriba expresadas, relativas a las relaciones de propiedad, fue el de hacer del

21. Citado en Virginia Gutiérrez de Pineda, *La Familia en Colombia, trasfondo histórico*, T.I., Universidad Nacional, Bogotá 1963, pp. 161 y 162.

22. Liévano Aguirre, Indalecio. *La Acusación de Mosquera ante el Senado*, Populibro, Bogotá.

bien corporado y a perpetuidad un bien de propiedad privada, susceptible de entrar al terreno de la circulación por medio de los actos de compra-venta. También esta reforma estaba de acuerdo con los desarrollos económicos generales del siglo XIX.

### *Organización política de Colombia entre 1853 y 1886.*

En lo político, la vida del país registró durante el período de 1853 a 1886 un paso cada vez más afirmado hacia las formas federales, las cuales quedaron plenamente establecidas por acuerdo constitucional de 1863.

Hasta los años finales de la década de los 50 hubo una fuerte descentralización, resultado, en primer lugar, de la obra de descentralización fiscal de 1850, combinada con la obra de descentralización administrativa que realizó la constitución de 1853. Por ésta, las secciones componentes de la nacionalidad quedaron investidas con autoridad pública para hacer el nombramiento de sus propios jefes políticos.

Sin embargo, el grado de autonomía adquirido por las provincias a través de la descentralización había dejado todavía grandes descontentos. En gran parte para acallar los clamores de algunas provincias que demandaban un grado todavía mayor de autonomía se crearon, por simples leyes, los Estados de Panamá en 1855, de Antioquia en 1856, y de Santander, en 1857. La creación de estos Estados conllevó la fusión de varias de las provincias anteriormente existentes para la conformación de las nuevas entidades políticas. Las tres nuevas entidades políticas se regirían de acuerdo con su estatuto especial por el cual se les otorgaba un amplio grado de independencia en lo político, económico y fiscal.

Luego del arreglo constitucional de 1858, que vino a generalizar en forma de Estados la división política y territorial del país, se pasó a un ordenamiento federal.

Desde el punto de vista de la Administración Pública, se produjo un deslinde tajante entre el nivel nacional y el nivel regional.

La Constitución federal de 1863 puntualizó los asuntos de competencia del gobierno federal, sin especificar, por lo demás, aquellos de competencia de los Estados Soberanos. Les fijó, eso sí, la potestad de darse su propia constitución y su propio reglamento económico.

No es muy favorable la idea que aporta José María Samper sobre esta época de la historia colombiana. Anota que el tesorero federal fue manejado como una feria, en donde se hacían operaciones ficticias y

desde donde se repartían con largueza "como bienes de una herencia abandonada, los edificios, minas, tierras y demás bienes de la Nación" (23).

El debilitamiento político y una creciente indigencia económica fueron los dos factores que caracterizaron a la entidad estatal colombiana durante la época del radicalismo.

El mismo autor anteriormente citado advertía en su crítica a la federación que la organización política que más le convenía a la nación era aquella que supiera combinar la unidad política nacional y un poder central lo suficientemente fuerte como para mantener la estabilidad social, "con la mayor suma posible de descentralización administrativa, para dar vida y contentamiento a los intereses locales, y educar con acierto la democracia colombiana" (24).

Los reparos que Samper le anotaba al federalismo colombiano eran los mismos que le plantearon los ideólogos de la Regeneración. El lema de este movimiento político y económico de fin de siglo fue: "Centralización Política, Descentralización Administrativa".

23. Samper, José María. *Derecho Público Interno*, T. I., Imprenta de "La Luz", Bogotá 1886, p. 315.

24. ídem., p. 316.