

LA CORRUPCIÓN Y LOS FUNCIONARIOS DURANTE LA REPÚBLICA NEOGRANADINA¹

CORRUPTION AND OFFICIALS IN THE REPUBLIC NEOGRANADINA

JACQUELINE BLANCO BLANCO (Colombia)²
ROMÁN FRANCISCO TÉLLEZ NAVARRO (Colombia)³

Resumen: Después de la Independencia, la organización administrativa del Estado Colombiano fue rápida y su incursión en un modelo internacional de corte liberal y capitalista fue inmediata; sin embargo, la escisión del Estado colonial no fue radical en razón a que sobrevivieron algunos elementos del caduco sistema monárquico. En consecuencia, el enfrentamiento entre lo moderno y lo decadente se impuso ante una posible concertación ideológica que diera norte al proceso, para dar paso a quienes se resistían a perder los beneficios heredados del antiguo régimen. Así las cosas, en la defensa de estos beneficios, surge la corrupción administrativa en los tempranos años de vida republicana.

Palabras claves: Administración – República – Funcionarios – Corrupción.

***Abstract:** Despite the rapid organization of the Colombian state after the independence wars, the incorporation of Colombia into the international model of the nation state was practically immediate. Throughout the independence process, the rupture with the colonial state was not radical. On the contrary, many elements of the colonial state have persisted and can be found in contemporary Colombia. This clash between the emergence of a modern state and the decadency of the monarchical rule encumbered the ideological agreement which may have led the nation to an appropriate state building process. Interests groups emerged after independence and many of them were reluctant to give up the privileges that they were granted during the colonial rule. As a result, the state administration operated – on several occasions- under unequal and unethical principles. Administrative corruption has been entrenched in Colombia's state administration; it can be argued that corruption dates back to the origins of the republic.*

Key words: Administration – Republic – Officials – Corruption.

1. Artículo presentado el 01-08-2014 y aprobado el 01-12-2014.

2. Docente de pregrado y posgrado, Investigadora y Directora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada en Bogotá (Colombia). Líder de la línea de investigación en Historia del Derecho correspondiente al grupo Derecho Público, categoría C COLCIENCIAS, 2015. El presente artículo es una ampliación y profundización de una temática anunciada en el libro Historia y Administración del Estado Colombiano, publicado por Editorial Ibañez y la Universidad Militar Nueva Granada en 2010, en desarrollo del proyecto de investigación DER 253: El Derecho Administrativo en la Nueva Granada.

3. Abogado Universidad Libre, Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Libre de Colombia. Docente de Derecho Público Universidad Militar Nueva Granada.

Introducción

El Estado de la Nueva Granada se originó constitucionalmente a partir de la Carta Política expedida en 1832 y se prolongó hasta 1840. Este período histórico está marcado por la desintegración de la denominada “Gran Colombia”, que había sido concebida intelectual y políticamente por el general Simón Bolívar, el **Libertador**. Con la muerte del general Bolívar en 1830, el Estado se enfrentó a una crisis política que tuvo tres mandatarios en dos años. El 7 de octubre de 1832, asumió la presidencia el General Francisco de Paula Santander, recién llegado del exilio al que había sido condenado por su participación en el atentado contra el **Libertador**, el 25 de septiembre de 1828.

En tanto que la nueva República se esforzaba por identificarse entre el liberalismo francés, el liberalismo inglés, la democracia norteamericana y el conservadurismo monárquico, la administración del Estado seguía su curso, con mayor cercanía a los intereses particulares y de grupo, es decir, al pragmatismo interno que a cualquier fórmula filosófico-política.

El objeto del presente trabajo es ilustrar una de las más grandes vulneraciones que sufrió Colombia en los primeros años de vida republicana, la corrupción administrativa, a partir del siguiente interrogante: ¿el Estado colombiano, concebido y desarrollado a partir de la independencia de 1819 por haberse gestado bajo principios administrativos modernos, no albergó prácticas corruptas que lo condujeran a su propio detrimento económico?

Para orientar la respuesta a la pregunta que ha sido formulada, el texto reconstruye pasajes históricos que evidencian el proceder de políticos y servidores públicos a través de estudios de caso. Los mencionados estudios retratan eventos muy especiales de la Colombia republicana desde la óptica crítica y disconforme del periodismo nacional. Con esto se evidenciará que la corrupción administrativa no fue un tema propio del colonialismo, y que tampoco estuvo vetado a la modernidad republicana; por el contrario, este es un fenómeno que acompañó al funcionario público tanto en su práctica laboral como en su eticidad profesional.

Por último, se debe anotar que las fuentes más importantes para la presente investigación fueron los artículos publicados en diversos semanarios capitalinos y provinciales, desde donde se levantaron las más agitadas tribunas políticas entre los opositores centralistas y federalistas, o bolivarianos y santanderistas, o liberales y conservadores. Durante el período que se estudia, los semanarios eran los medios de expresión política más combativos que se conocían; en consecuencia, debe permitirse el beneficio de la duda frente al radicalismo de lo expuesto por sus apasionados autores. En cuanto al método de trabajo se apreciará el predominio del análisis histórico-lógico, un ejercicio interesante que hace posible el estudio de la historia a través del derecho.

1. Primeros esbozos de control administrativo en la temprana república

Dos fueron las concepciones que rodearon la gestación del Estado colombiano. De una parte, estaba la consideración del **Libertador** Simón Bolívar acerca de la importancia que tenía el hecho de que el Estado tomara una forma de poder central de orden militar, con un liderazgo vitalicio, elegido popularmente y cuya misión fundamental

fuera proteger al pueblo de una posible reconquista española. En el otro extremo se encontraba la propuesta civilista de Francisco de Paula Santander, para quien el Estado merecía su consolidación a partir de un sistema federal y liberal.

Pero la defensa de un sistema administrativo de gobierno no eximía a los líderes nacionales de reconocer la poca preparación en que se hallaban los americanos para asumir el compromiso de construir la nueva República. Así lo advirtió Bolívar en 1815:

(...) Estábamos, como acabo de exponer, abstraídos, y digámoslo ausentes del universo en cuanto es relativo a la ciencia del gobierno y administración del Estado (...) Los americanos han subido de repente, sin los conocimientos previos, y lo que es más sensible, sin la práctica de los negocios públicos, a representar en la escena del mundo las eminentes dignidades de legisladores, magistrados, administradores del erario, diplomáticos, generales y cuantas autoridades supremas y subalternas forma la jerarquía de un estado organizado con regularidad.⁴

En el proceso de organización del Estado, fue proferido el Decreto del 6 de octubre de 1817 para reglamentar la administración de justicia de acuerdo a la libertad e independencia que exigían los tres poderes⁵. Se crearon los Órganos Judiciales Especiales para resolver los conflictos, los Tribunales Inferiores o de Primera Instancia y el Tribunal Superior o de Apelaciones que en ocasiones fungía como Alta Corte, y que tenía la competencia de vigilar el buen manejo de algunos servidores públicos, en especial los que ejercían la administración de justicia. Se señalaba en el artículo 12 que:

Además de las funciones de Tribunal de Apelaciones, ejercerá también la Alta Corte las del Tribunal de Primera Instancia en los casos concernientes a cónsules extranjeros y en los que alguna provincia sea parte, bien sea contra otra provincia, sobre límites o cualquier otra diferencia, o bien contra uno o muchos ciudadanos de otra provincia, y en los juicios que deban seguirse contra los políticos de provincia.⁶

En la misma línea, de acuerdo con esta Alta Corte “*debía proponer al gobierno supremo de la República los candidatos a gobernadores políticos de provincia y vigilar la conducta de estos funcionarios, incluso, suspenderlos del ejercicio de sus funciones cuando por faltas o abusos se hicieran indignos de sus cargos*”⁷.

En materia de responsabilidad para los empleados del Estado, la Constitución de Cúcuta o de 1821 fijó una vigilancia especial y complementaria de los Tribunales en cabeza de la Cámara de Representantes:

Artículo 90.- Los demás empleados de Colombia están sujetos a la inspección de la Cámara de Representantes, y podrán acusarlos ante el

4. BOLÍVAR, Simón (1815). *Carta de Jamaica. Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla*, Kingston.

5. DE POMBO, L. (1845). Recopilación de leyes de la Nueva Granada, Bogotá, Imprenta de Zoilo Salazar, pp. 3-47. Recuperado de: www.bdigital.unal.edu.co.

6. BOLÍVAR, *Carta de...*(4)

7. BALLEEN, R. (2011). “Control de la Administración Pública en Colombia durante el siglo XIX. Entre la judicialización y Administración”, *Revista Diálogos y Saberes*, No. 34, Bogotá, Universidad Libre, enero – junio, p. 82.

Senado por el mal desempeño de sus funciones, u otros graves crímenes. Pero esta facultad no deroga ni disminuye la de otros jefes y tribunales para velar la observancia de las leyes, y juzgar, deponer y castigar según ellas a sus respectivos subalternos (Título IV. Sección VI: de la Cámara de Representantes).

Bajo esta compleja serie de premisas administrativas, y aunado a ella las carencias y la nula preparación para asumir el control y manejo de la República, el 15 de diciembre de 1831 fue promulgado el Decreto Legislativo 1517 que puso fin a la Gran Colombia y dio inicio a la Nueva Granada.

En concordancia con el Acto 1517, el 1 de marzo de 1832 fue promulgada la Constitución del Estado de la Nueva Granada, con 219 artículos, doce títulos y 8 artículos transitorios. La Norma Superior fijó la división del poder público en tres ramas fundamentales (legislativa, ejecutiva y judicial), pero fue en el artículo 112 en el que se estableció la creación de las Secretarías que administrarían los negocios del Estado, como la Secretaría de Hacienda. Otras funciones especiales fueron depositadas en el ejercicio del Ejecutivo, como las referidas al control, vigilancia y la administración de la *Res-pública*. Según lo señala el numeral 19 del artículo 106 de la Constitución de 1832: “*Cuidar de la recaudación e inversión de las contribuciones y rentas públicas, con arreglo a las leyes, y presentar anualmente al Congreso, por medio del Secretario de Hacienda, la cuenta respectiva*”.⁸

También al Congreso le fueron asignadas atribuciones en materia de hacienda pública, como las establecidas en los numerales 1 y 23 del artículo 74, correspondientes a decretar el gasto público de acuerdo con el presupuesto para la anualidad presentado por el Secretario de Hacienda, así como lo relacionado con materia de crédito nacional.⁹

Ahora bien, en la definición de la función pública se establecieron responsabilidades y prohibiciones para los servidores, especialmente en lo que respecta al manejo y conducción del tesoro, las cuales fueron descritas en los artículos 178 y 204 de la manera que sigue:

*Art. 178. Todos los funcionarios públicos son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto en esta constitución y en las leyes.*¹⁰

*Art. 204. No se extraerá del Tesoro Público cantidad alguna para otros usos que lo determinados por la ley y conforme a los presupuestos aprobados por el Congreso, que precisamente se publicarán cada año.*¹¹

No obstante haber definido una serie de preceptos constitucionales en procura del manejo eficaz, eficiente y transparente de la administración, la corrupción fue uno de los grandes problemas de la República neogranadina: el contrabando, la evasión de impuestos, el clientelismo y la falsificación de la moneda formaron parte de una larga

8. Constitución del Estado de la Nueva Granada (1832), Art. 106.

9. *Ibidem*, Art. 74.

10. *Ibidem*, Art. 178.

11. *Ibidem*, Art. 204.

lista que se vio favorecida por la actitud pasiva de los funcionarios, y por la omisión y el desconocimiento o el exceso los servidores estatales.

En el afán de erradicar las malas prácticas administrativas, la Constitución de 1832 estableció la pérdida de la ciudadanía para los particulares que se rehusaran a contribuir con el gasto público, tuvieran deuda o plazos cumplidos con los fondos nacionales o con cualquier otro fondo (Arts. 7 y 10).

Finalmente, con la llegada del general Santander a la Presidencia, la determinación de implementar un gobierno liberal permitió la adopción de un modelo definitivamente distinto al que había pretendido darse en 1821 bajo la determinante influencia bolivariana. Fue uno de los pilares del liberalismo la dogmática política fundamental de la Nueva Granada. Se puso en marcha una nueva Carta Constitucional que si bien optó por la modernización de las Instituciones, no pudo superar los rezagos administrativos del aparentemente extinto periodo colonial.

2. La crisis económica, una oportunidad para la corrupción

El 7 de octubre de 1832, luego de ganar las elecciones sin haber estado presente, se posesionó como presidente de la Nueva Granda el General Francisco de Paula Santander, quien asumía la primera magistratura de un Estado en déficit, sin mayor porvenir económico y social¹². La descripción de la decrepita situación que agobiaba a la República, no solo por la herencia de la guerra de la independencia sino por los malos manejos administrativos y la corrupción, fue elaborada por Víctor Paz Otero, quien señaló:

La nación estaba en una ruina absoluta, no había ni para los sueldos. El crédito externo estaba cancelado. El pretérito y alegre despilfarro y las maravillosas defraudaciones habían convertido a Colombia en una nación insolvente. El gobierno nada podía hacer para solucionar los graves y profundos problemas que aquejaban a la nación; solo los fastidiosos trámites de rutina. Santander, que convirtió la avaricia en un método fiscal, trató, en compañía del Secretario de Hacienda, de tomar algunas medidas. No había cómo hacer inversiones, ni era posible decretar nuevos impuesto. Se volvió a la alcabala. Se legisló a favor de algunas industrias, que más bien eran procesos artesanales. Se fundó una fábrica de loza, otra de papel y otra de vidrio. Todas fueron industrias de pequeña escala. El país vegetó entre el tedio y la miseria.¹³

La economía no existía. Después de tres largos siglos de sometimiento a la corona española nadie sabía cómo sacar al país del caos en que se encontraba, además, los efectos de las guerras de independencia nacionales y regionales habían debilitado al máximo las instituciones y los fondos estatales. Salomón Kalmanovitz sostiene

la hipótesis de que el PIB per cápita colombiano se mantuvo estancado en la primera mitad del siglo XIX, y logró un crecimiento anual del 0,8 por

12. BLANCO BLANCO, J. y CÁRDENAS, M. (2010). *Historia y Administración del Estado Colombiano*. Bogotá. Universidad Militar Nueva Granada, Ed. Gustavo Ibáñez.

13. PAZ OTERO, Víctor (2009), *Las penumbras del General Vida y muerte de Francisco de Paula Santander*; Villegas Editores, p. 386.

*ciento durante la segunda parte del siglo, alentado por las exportaciones de oro, tabaco, añil, algodón y tagua hasta 1870, y por las de café de ahí en adelante*¹⁴.

El estudio de la política fiscal del siglo XIX en Latinoamérica, de acuerdo con Malcolm Deas en *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombiana*, ha sido escaso. Sin embargo, el autor concuerda con la afirmación que sustenta que la precariedad de la economía de la naciente república tuvo su origen en las guerras de independencia. La falta de conocimiento de las políticas fiscales derivó en un desconocimiento total del desarrollo social. Para Deas “*el espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, la metas de sus políticas, todo esto y mucho más está escrito libre de todo adorno en su historia fiscal*”¹⁵.

El panorama de una república que había nacido enferma a falta de una política fiscal, con una economía basada en las precarias exportaciones de algunos artículos agrícolas, asfixiada por la evasión recurrente y generalizada, y colmada de funcionarios poco respetuosos por los recursos públicos, hicieron temer un pronto colapso administrativo. No obstante el Estado, en su permanente búsqueda de remediar tan grandes males, expidió la Ley 736 de 1832. Mediante ella se creó la Contaduría General de la Hacienda, encargada de “*la glosa, examen y fenecimiento de las cuentas de tesorería General, tesorerías de provincia, aduanas, correos, casas de monedas y otras administraciones principales de renta*” como una estrategia oficial para emprender un agresivo plan en contra de la corrupción y con el objeto de detener el acelerado deterioro de la economía. Igualmente, por la Ley 1 del 27 de junio de 1837, con el primer Código Penal, en su artículo 93 se elevaron a delito las acciones antijurídicas que adelantaron los defraudadores del Estado:

Artículo 93. Serán castigados conforme a este código sin que sirva de disculpa la ignorancia de lo que en él se prescribe:

Los agentes diplomáticos de la Nueva Granada que cometan en país extranjero cualquier delito o culpa; i los mismos i cualesquiera otros empleados del Gobierno en país extranjero, que cometan algún acto de desobediencia o infidelidad al mismo gobierno o algún delito o culpa en el ejercicio de sus funciones. (Ley 1 del 27 de junio de 1837).

En tal sentido, se establecieron una serie de tipos penales especiales dirigidos a los sujetos encargados del manejo de las finanzas públicas, por ejemplo, cuando se encontrara falsificación de moneda interna, o introducción de moneda extranjera falsa, cuando se falsificara el papel sellado o el gran sello de la República; este tipo de delitos se encontraba contenido en el Título VIII y en el Título X de la citada Ley.

El artículo 478 del Código Penal de 1837, en el capítulo 1 del Título denominado “De los Delitos i culpas contra la Hacienda Nacional”, definió las conductas que

14. KALMANOVITZ, Salomón (2006). “El PIB de la Nueva Granada en 1800: Auge Colonial, Estancamiento Republicano”, Bogotá, *Rev.econ.inst.*, vol.8, No.15, p. 175.

15. DEAS, M. (2006). *Del poder y la gramática. Los problemas fiscales en Colombia Durante el Siglo XIX*, Colombia, Taurus,, p. 4.

admitían reproche penal, como las que correspondían al “*extravío, mala versación i mala administración de los caudales i efectos de la hacienda nacional*”:

Los tesoreros, administradores i contadores, y cualesquiera otros funcionarios o empleados públicos o comisionados que administren, recauden o de cualquiera modo manejen o tengan en depósito caudales o efectos de la hacienda nacional, si hicieren uso de los caudales o efectos para objetos privados, aunque no hagan falta para la atención de la hacienda, i aunque se reemplacen o repongan luego que sean necesarios, serán privados de sus empleos con inhabilitación de uno hasta cuatro años para obtener los mismos u otros empleos, i pagarán una multa igual a la octava parte del valor de los efectos o caudales de que hubieren hecho uso.

Este mismo título y capítulo condensa conductas que van desde el incumplimiento legal al descuido o la permisividad de los servidores públicos para que se sustraigan bienes, no fenezcan cuentas o se participe del favorecimiento de otros en virtud de un desfaldo para la hacienda nacional. Establece que quienes incurrieran en ellas serían sancionados con penas similares a las descritas en el artículo citado, que como se puede evidenciar eran sanciones de índole disciplinario y no privativas de la libertad.

No obstante, y a pesar de que se establecieron tipos penales propios para los servidores públicos con el fin de evitar los manejos delictuales de la hacienda nacional, la administración de bienes, la administración de justicia y tantos otros, esta normatividad llegó al Estado muy tardíamente, cuando ya las conductas atípicas y antijurídicas formaban parte de las prácticas culturales del conglomerado social.

3. La administración, los funcionarios y la corrupción

La conducta con mayor evidencia de riesgo y vulneración por parte de los funcionarios de la República neogranadina fue el manejo de los fondos públicos. El tipo de amenaza que afectó el sistema administrativo en la República de la Nueva Granada (1832-1840) se orientó en dos direcciones; una, relativa a las irregularidades que se presentaron en cuanto al manejo en sí de los bienes y rentas del Estado; otra, la que acompañó las formas de control sobre el manejo de la administración, representada en una excesiva organización burocrática al servicio de políticos lugareños. Ellos fueron, especialmente, quienes coactuaron a favor de ciertos grupos, en general familiares con intereses particulares, a través de acciones, omisiones, o desviaciones, tanto a nivel de decisiones como a nivel de presupuestos.

La Tesorería General nació como la figura oficial encargada de asesorar a los gobernantes en la recepción y manejo de los recursos fiscales, mediante Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, expedida el 21 de abril de 1832, en su artículo 11.

El grado de inseguridad al que había llegado la administración de los recursos públicos precisó que el ordenamiento jurídico correspondiente implementara un sistema que permitiera la confianza y salvaguarda de los recursos manejados por la Tesorería General, por lo que el Decreto 736 del 25 de agosto de 1832 ordenó que para ejercer los cargos de Tesorero o de Interventor de Tesorería se requiriera al nombrado para contraer un compromiso de una *fianza económica* a manera de prevención ante los

posibles actos de corrupción que pudieran afectar la integridad del funcionario. El valor de la “fianza” se establecía de acuerdo a la capacidad rentística de la provincia, es decir, a la cantidad de dinero puesto al cuidado del Tesorero y del Interventor de Tesorería, tal como sigue:

Los tesoreros de Antioquia, Bogotá y Cartagena, cuatro mil pesos cada uno, y los interventores, dos mil quinientos. Los de Popayán, Panamá, Santa Marta y el Tesorero Administrador de Riohacha, tres mil, y los interventores, dos mil. El de Tunja, dos mil quinientos, y el interventor, mil seiscientos. Los del Socorro, Pamplona y el tesorero administrador de aduana de Buenaventura, dos mil, y los interventores, mil doscientos. El de Vélez, mil quinientos, y el interventor, mil. El de Veraguas, mil doscientos, y el interventor, ochocientos. El de Neiva, mil, y el interventor, quinientos.¹⁶

Adicionalmente, el Ejecutivo solicitó una reforma de la planta de trabajadores, así como de las condiciones laborales y salariales de quienes fueran vinculados a la Tesorería General. El Decreto de 1º de junio de 1836, cuatro años después de creada la Institución, dispuso la siguiente organización:

dos tesoreros generales, con el sueldo de dos mil pesos anuales; un oficial mayor, con el de mil pesos anuales; tres oficiales primeros, con setecientos veinte pesos cada uno; un oficial segundo, con setecientos pesos; un oficial tercero, con seiscientos pesos; un oficial cuarto, con quinientos pesos; un oficial quinto, con cuatrocientos pesos; un oficial sexto, con trescientos pesos; un oficial séptimo, con doscientos cuarenta pesos; un oficial cajero, con setecientos veinte pesos; un portero con doscientos pesos; para gastos de escritorio, trescientos pesos.¹⁷

Pese a que el gobierno entendió y actuó de frente a las amenazas que rodearon los asuntos fiscales del Estado, este último no fue ajeno a situaciones de corrupción que le asistieron desde el sector regional así como en el poder central. Las aceleradas e imprecisas medidas tomadas para concluir con un proyecto de República independiente, de enormes tendencias liberales, favorecieron la construcción de una administración burocrática, deshonesta y solapada, que antes de dar un giro a los regazos del colonialismo prefirió perpetuarlos en pos de su propio beneficio.

La corrupción era una práctica casi generalizada que estaba a la orden del debate en los semanarios provinciales y capitalinos, desde allí (desde la prensa) se asumió una especie de avanzada pública para dar a conocer los manejos inmorales de algunos gobernantes, así como las adaptaciones que sufría la administración para hacerla resistente a la cadena de ilícitos. A continuación se detallan algunos casos entendidos actualmente desde conceptos jurídicamente observados por el Derecho Penal tales como malversación de fondos, defraudación del fisco, cohecho, nepotismo e incluso prevaricato.

El Cachaco del 27 de octubre de 1833, en una de sus columnas, llamó la atención

16. Tomo VII (1926). *Suplemento a los años de 1819 a 1835*. Imprenta Nacional, p.596.

17. *Idem*.

de los lectores por los bajos rendimientos económicos que registraba la Provincia de Tunja en cuanto a los manejos de las rentas locales, lo que le impedía realizar las inversiones propias con que estaba comprometida:

Más de una vez hemos oído a varios empleados de la hacienda nacional quejarse de que la provincia de Tunja, con una población triple de la de Pamplona y doble de la del Socorro, no alcanzan a cubrir sus gastos ordinarios, cuando las enunciadas provincias del Socorro y Pamplona envían mensualmente a la Tesorería General sumas de consideración. Dicen los observadores, que el ramo del aguardiente que es tan productivo en Pamplona, en Tunja no produce cosa mayor porque hay una masonería aguardentosa que impide, con sus tortuosos manejos que los remanentes suban y rindan sumas de consideración, dice que el Socorro sin salinas y Pamplona con una aduana que da al año de veinte a treinta mil pesos, produce más que Tunja con una mina de sal capaz de producir a una gran cantidad de pueblos del norte del Estado, dicen que siendo doble y triple la población de Tunja respecto del Socorro y Pamplona, no produce las rentas del tabaco proporcionalmente, ni la alcabala, ni el papel sellado a pesar de residir en la provincia el tribunal de justicia.¹⁸

La defraudación al fisco nacional estaba asistida por un ejercicio político enmarcado entre burocracia y nepotismo. La repartición de los cargos públicos a los amigos y parientes más cercanos se convirtió en el método ideal para sostener las decisiones de “grupo” –familiar o social– que estaban, por supuesto, alejadas de las necesidades y beneficios del Estado y de la totalidad de los gobernados:

Para el numeroso enjambre de pretendientes que circunda al gobierno, no se llama gobernar sino el repartir empleos, y gobernar bien darle a cada cual el empleo que solicita. Poco o nada importa que la república marche en orden, que se respeten las leyes, que se castigue a los delincuentes, que se disfrute de reposo, y que se vean algunas mejoras en los diversos ramos de la administración, si cada pretendiente no consigue el empleo a que aspira, todo va mal, el estado se pierde, el gobierno es un arbitrario, y la libertad e independencia corren inminente peligro.¹⁹

La burocracia, durante la Nueva Granada, se convirtió en un problema con carísimo impacto sobre el fisco nacional. El “tren gubernativo”, como se le llamó, logró dilatar la eficacia y la efectividad de los procesos y procedimientos de la función pública. Claro está que estos vendrían a ser los posteriores principios de la administración.

La compleja y enmarañada red de funcionarios al servicio de la administración terminaba desconociendo los lineamientos y las decisiones generales para adoptar medidas particulares, convenientes a una sola causa, lo que reflejaba una sucesiva historia de contradicciones e imprecisiones, con retardos y afectaciones en la toma de decisiones:

Entre nosotros no hay caminos, no hay cárceles, no hay orden en las

18. *El Cachaco de Bogotá* (1833). No. 30. Bogotá, 27 de octubre de 1833.

19. *El Cachaco de Bogotá* (1833). EMPLEO-MANIA. Bogotá, 1 de agosto de 1833.

poblaciones, y tenemos sin embargo un tren gubernativo y administrativo que ocupa en los distintos públicos una gran parte de los habitantes: congreso, cámaras de provincias, consejos municipales, consejos comunales, presidente, secretarios, gobernadores, jefes políticos, alcaldes, garantes ¿para qué? Para que el consejo comunal disponga algo en beneficio de una ciudad o parroquia y se lo suspenda un jefe político [...].²⁰

En los casos en que las Instituciones de Control del Estado intervinieron para frenar problemas de corrupción administrativa, no faltaron las manifestaciones populares encabezadas por los mismos defraudadores, quienes pelearon su defensa y su derecho a mantenerse en los cargos para los que habían sido asignados. Incluso llegó a desconocerse la autoridad de la Contaduría General por parte de algunos empleados y funcionarios en Popayán en marzo de 1834, cuando se criticó la intervención del visitador delegado del Ejecutivo a la administración de Hacienda para verificar un faltante de 2.800 pesos que debían ser reintegrados por los involucrados en el desfalco. La visita terminó en toda una revuelta con atisbos de manifestación e inconformidad.²¹

En 1833, el ciudadano Pedro Diago, vecino de la región del Tolima, decidió elevar queja formal para denunciar a la “maldita administración” que se llevaba en Ambalema y Espinal (actual departamento de Tolima). En la descripción de la queja se aprecia que la situación hacía referencia al desfalco económico que los gobernantes locales habían causado a los fondos del lugar; igualmente ponía en evidencia una serie de abusos cometidos por estos mismos funcionarios en razón a haber recibido los cargos por asignación de parientes cercanos, y, obviamente, con su aquiescencia:

[...] De aquí se siguió el que se completase la ruina de dicho ramo (aguardiente) y la mía, pues esta tesorería me ha hecho pagar injustamente 4500 pesos, perjudicándome hasta lo sumo en la subasta que sufrieron mis bienes hasta ahora no he podido conseguir que se apremie a los verdaderos deudores a pesar de mis quejas a los jueces y a la gobernación, ni por dictámenes de letrados, ni por superior provisión de la corte, venida para que se me administre justicia. Aquí todo duerme, todo es confusión entre estos señores jueces y Felipe Terreros que es bien conocido: el presente gobernador hace todo lo que manda Taca Diago, estos y Pablo Crespo hacen i deshacen de todo, según mejor les acomoda: algunos de los deudores a la hacienda pública en el Guamo y otros lugares son parientes del gobernador y por tanto no son ejecutados.²²

Ahora bien, el andamiaje colonial que sobrevivió a la República arrastró a algunos funcionarios que por años se venían desempeñando en determinados cargos. Esta situación fue duramente criticada por los escritores de los semanarios y, vale decir, que aún cuando no representó ninguna de las conductas penales arriba mencionadas, la permanencia en el cargo, sin actualización de los métodos y técnicas propias del nuevo sistema administrativo, terminó siendo un retraso en el rendimiento y en los

20. *El Correo de la Razón* (1839). No.4°.

21. *El Cachaco de Bogotá* (1834). Bogotá, 16 de marzo de 1834.

22. *El Cachaco de Bogotá* (1833). No. 29. Bogotá, 24 de octubre de 1833.

procesos y procedimientos que en ese momento se exigían. La descripción más precisa se tiene por los hechos presentados por unos servidores de la Contaduría General:

Esta oficina es servida por tres ciudadanos respetables por su edad, honrados y buenos servicios prestados a la nación en tiempos en que pudieron prestarlos; pero ella desgraciadamente no llena el objeto con que se ha establecido, porque, por muy buenas que sean las intenciones de los que la componen, por grandes que sean sus deseos de cumplir con su obligación, se hallan imposibilitados de hacerlo. A los sesenta años de edad, cuando ya las facultades naturales se han debilitado, cuando las fuerzas corporales nos abandonan, y pueden decirse que apenas nos quedan débiles señales de vida, mal nos avenimos con aquellas ocupaciones que requieren una consagración constante, un ánimo despejado, y una robustez de cuerpo y espíritu que nunca conservamos en último periodo de nuestra existencia. Preciso es entonces que apetezcamos el descanso, que ansiemos por la quietud, y naturalmente nos disgustamos de un traje en que los cálculos aritméticos, que tanto fatigan el pensamiento, tienen una parte muy principal.

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

Todo es nuevo en el presente orden de cosas: la hacienda no se halla organizada de la misma manera que allá en tiempo de los virreyes; y poco valen, por tanto, los conocimientos que se adquirieron en aquella época en oficinas que, aunque ahora tienen el mismo objeto que entonces, deben conseguirlo de una manera diferente. [...] Los empleados que trabajaron en ellas adquirieron resabios que ya no se dejan en el invierno de la vida, y naturalmente tienen la propensión de decidir siempre los negocios del modo que los debieron sus antepasados, cuando las leyes eran otras, otras las costumbres y otro el sistema de gobierno. Por consiguiente es de suponerse, que muy rara vez consultarán los contadores generales las leyes de la república para fenecer una cuenta, y se arreglarán por lo mismo a la rutina que seguían los contadores españoles. De aquí se sigue, que las cosas van de la misma manera que en los tiempos anteriores, y que no hay modo de poner un freno a la dilapidación, a las conclusiones y malos manejos [...]»²³.

Ante el carácter ilimitado del tiempo que se conferían algunos funcionarios en sus cargos, con la consabida afectación causada por temas como la desactualización profesional y las dolencias propias de la edad (que muy seguramente progresaba más que la administración), surgió la necesidad de establecer límites legales en la condición apta para el ejercicio laboral, para luego entrar a gozar del derecho a una pensión o jubilación, como se le llamaba entonces. La falta de claridad en las condiciones para

23. *El Cachaco de Bogotá* (1833). Bogotá, domingo 7 de julio de 1833.

alcanzar la jubilación hizo que los pocos pasos que se habían dado a su favor se encontraran viciados y representaran otra forma de corrupción.

Muy común es ya esto de servir un destino ocho meses o un año, acreditar que se padecen enfermedades habituales, y solicitar enseguida su jubilación, para que la nación cargue por un gran número de años con la subsistencia de un empleado que casi nada le sirvió. Es urgentísimo el que se ponga un remedio a tan enorme mal, porque, si así no sucede, tiempo vendrá en que más gastos hayan de hacerse en los retirados del servicio que en los que positivamente lo hacen. Conocemos a un joven que habiendo servido dos años en una oficina, obtuvo luego su jubilación, y después hemos visto a este mismo joven sirviendo otro destino en que tienen trabajo mucho más penoso que el que cargaba antes sobre él, solamente porque este destino no le impide el recibir su pensión de jubilación, y porque lo hace para suplir a otro empleado. Si este joven estaba enfermo para servir por sí a la república, también su enfermedad debía impedirle servir por otro, porque sin duda ella era de tal naturaleza que le imposibilitaba absolutamente. Otros jubilados también se ocupan en trabajos más penosos que los que tenían en su oficina, y para esto no se consideran imposibilitados (El Cachaco de Bogotá. Bogotá, 8 de diciembre de 1833).

La Iglesia Católica también participó de los actos de corrupción que invadieron a la Colombia republicana, la exposición se encontraba en los sueldos y privilegios que recibían los eclesiásticos. En cuanto al primer caso, se conoce un Proyecto de Ley presentado en el año de 1834 cuyo principal objeto era la reducción de los sueldos de los dirigentes de la Iglesia que para entonces alcanzaban exagerados montos anuales: el Arzobispo de Bogotá tenía una renta anual de 50 mil pesos, el Obispo de Antioquia de cerca de 18 mil y los Canónigos y Prebendados de la metropolitana desde 6 mil, hasta 4 mil.²⁴ Lo que argumentaba el Proyecto de Ley era la innecesaria inversión que se hacía al cancelar sueldos tan altos a personas que no tenían herederos, y que tampoco les estaba dado vivir con suntuosidad mientras en la Nueva Granada abundaban los miserables –socialmente excluidos y económicamente desamparados–.

Finalmente, debe referirse lo tristemente ocurrido con la deuda externa, freno político a la posibilidad de adjudicar fondos del Estado a los procesos sociales de mayor urgencia y relevancia. El gran inconveniente de la deuda externa fue que esta se contrajo no para la organización del Estado sino para saldar las deudas contraídas por asuntos de la guerra de independencia, así como las necesidades futuras de cubrir los procesos independentistas de naciones como Venezuela. El artículo 3 de la Ley Fundamental de los Pueblos había establecido que “*las deudas que las dos Repúblicas (Colombia y Venezuela) han contraído separadamente son reconocidas in solidum (...) como deuda nacional de Colombia*”.²⁵

Los trámites de la deuda externa colombiana comenzaron hacia 1817, cuando la crudeza de la guerra hizo necesario conseguir recursos adicionales para el sostenimiento militar: las primeras gestiones las realizó don Luis López-Méndez, agente de Venezuela en Londres.

24. *El Cachaco de Bogotá* (1834). Bogotá, domingo 6 de abril de 1834.

25. Ley Fundamental de Colombia (1819).

Don Francisco Antonio Zea, en su calidad de vicepresidente, fue delegado para buscar un crédito con Inglaterra. Sostiene Rodríguez que “*las gestiones de Zea concluyeron con la firma de un crédito por un valor de 2 millones de libras esterlinas adquirido el 13 de marzo de 1822, a una tasa de descuento del 20%*”²⁶. Como solamente llegó a las arcas del fisco una tercera parte del préstamo, considerando las enormes desventajas contraídas con este nuevo empréstito, en febrero de 1823 el Congreso expidió un acto legislativo para echar abajo la negociación hecha por Zea.

En otro intento realizado durante el gobierno encargado del General Francisco de Paula Santander se gestionó una nueva autorización del Congreso para solicitar un crédito por la suma de treinta millones de pesos. Así lo señala Rodríguez:

*El gobierno encargó a los señores Montoya y Arrubla para realizar las gestiones necesarias encaminadas a obtener el crédito. Para tal fin se nombran agentes de la República de Colombia a los señores B. A. Godshmidt y Compañía; el empréstito alcanza el valor de 4.625.950 libras esterlinas, con una tasa de descuento del 15% e intereses del 6%; de esta suma sólo llegó a Colombia el equivalente a \$20 millones (p. 114-115).*²⁷

El Cachaco de octubre 6 de 1833 publicó un artículo denominado deuda externa, en el que evaluaba los rendimientos y beneficios del crédito contraído casi once años atrás por el gobierno del General Santander, y centraba su atención en lo que había significado la aplicación del artículo 3º de la Ley Fundamental de los Pueblos para este caso:

[...] Pedimos prestados en 1824 veinte millones de pesos, y nos los dieron con la deducción de un quince por ciento, es decir que, en vez de entregarnos veinte millones en pesos fuertes, barras u onzas de oro, se obligaron a entregarnos catorce y pico de millones. De esta cantidad rebajaron dos o tres millones para dejarlos en Inglaterra y pagar los intereses correspondientes a los años de 1824, de 1825 y principios de 1826, a razón de seis por ciento, no solo de la suma prestada en 1824, sino del total a que ascendía ya la deuda extranjera colombiana, es decir, de los diez millones de Zea. Quedaron de diez a once millones de pesos disponibles, con los cuales según las cuentas, documentos y manifiestos publicados por el Secretario de Hacienda, José María Castillo, que hemos consultado, empezaron a pagarse las deudas contraídas en Venezuela desde 1821, la expedición del general Devereux, y las contratas del coronel Hamilton; se puso en San Tomás una gruesa cantidad a disposición del intendente de Venezuela para gastos militares; se mandó dinero a las factorías de tabaco de Barinas, Caracas y otras; se auxilió la tesorería de Maracaibo; se fomentó a los agricultores de Venezuela; se aumentó el fondo de las casas de moneda, se construyeron los celebrados pailehotes (¿?) que sirvieron de pornones en Puerto Cabello a los Doctores Gómez y Soto y a otros muchos patriotas; se fabricaron fragatas y se trajeron fusiles en gran número, pólvora, vestuario, y balas

26. RODRIGUEZ, Oscar. (1990), “El pensamiento económico en la formación del Estado Granadino”, Segunda Parte, *Revista Historia Crítica*, No. 3, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias, Departamento de Historia, p.114.

27. *Idem*.

de calibre inservible; se pagó la costosa expedición de Maracaibo contra Morales; se indemnizó a los norteamericanos de las (¿?) hechas por nuestros corsarios en los años de 1818 y 19; se dio competentemente a los departamentos de Cundinamarca, Cauca y Boyacá para gastos militares; se auxilió también al Perú haciendo desembolsos que según tenemos entendido montan (¿?) algunos militares. Y todavía sobró dinero para que B. A. Goldsmith se quedase con dos millones de pesos a título de quiebra. Véase pues, que de veinte millones de pesos del empréstito de 1824, vendrían al país en dinero efectivo dos o tres únicamente, y los restantes se convirtieron en descuentos, comisiones, fusiles, pólvora, pagamientos legítimos, fragatas, pontones, auxilios al Perú, bancarrotas. Con razón, pues, que ni nosotros, ni el gobierno, ni nadie haya visto los veinte millones en las cajas públicas; pero si hemos visto los efectos de esta deuda (El Cachaco de Bogotá. Bogotá, 6 de octubre de 1833, p. 87).

El artículo publicado en *El Cachaco* expone varias razones importantes. La primera de ellas reside en el rápido endeudamiento que contrajo Colombia sin haber consolidado una economía que le permitiera construir, con los dineros obtenidos en los diferentes créditos extranjeros, y así poder despegar la economía nacional y evitar una dependencia crediticia a la cual recurriría en cada oportunidad que se necesitara. Una segunda razón se encuentra en que, pese a que la deuda fue contraída por Colombia *in solidum* (Ley Fundamental de los Pueblos, 1819, Art. 3) una vez que se disolvió la unión de las repúblicas esta no fue repartida de manera justa; se adopta este calificativo si se tiene en cuenta que los rubros que se concedieron para el desarrollo del territorio nacional fueron mínimos comparados con los que se asignaron a Venezuela. La tercera razón se encuentra en la afectación que generaba el pago de la deuda a los fondos nacionales, ya con la Ley Fundamental se había dicho que se destinaba la rentabilidad de los productos más importantes de la agricultura nacional para amortiguar los intereses, lo que implica que los beneficios de las rentas nacionales más importantes no se emplearon para el desarrollo mismo del Estado y de la Nación, sino para la cancelación de unos rubros de los que el territorio colombiano no había alcanzado a beneficiarse debidamente. Una última razón, y al parecer la más grave, se encuentra en que el dinero se destinó a la inversión militar y de armas para la guerra, especialmente la que daría la independencia a Venezuela, con beneficios muy concretos, esto es, que los destinos del de las primeras deudas externas no fueron precisamente pensados en virtud del desarrollo económico o el bienestar social, es decir, no hubo una real inversión que garantizara el fortalecimiento de la producción o de la industria nacional, mucho menos en lo relativo al fomento de la educación, la salud, la cultura, o cualquier otra destinación que representara beneficios generales para una sociedad que urgía por ellos.

Conclusión

En principio, el Estado no tuvo tiempo para preparar su propia independencia, por el contrario, su permanencia en las prácticas del colonialismo lo mantuvo al amparo de la conocida expresión “se acata pero no se cumple”, una representación verbal de la anarquía en que se encontraba el Virreinato con relación a su Monarca y una significación del desorden a que había llevado la extrema autonomía administrativa. El

modelo republicano emergió, entonces, entre las ruinas de lo colonial y no fue fácil ni posible lograr una verdadera escisión ideológica que permitiera la construcción de un nuevo modelo de Estado, sobre todo porque los protagonistas de la República eran los mismos actores principales del *ancient régime*.

Si bien es cierto que con la República se buscó delimitar la Función Pública interna estableciendo para ello, por ejemplo, los requisitos para un candidato a funcionario público, o la tipificación de las faltas contra la gestión y la administración de la cosa pública, así como sus penas y sanciones, no fue posible concientizar a ciudadanos y funcionarios sobre el respeto por los bienes del Estado. Contrariamente, prevalecieron algunas prácticas corruptas que por años agredieron el sistema fiscal estatal, tales como la apropiación del dinero público, la falsificación de la moneda, la desviación de los recaudos tributarios y la abstención en el pago de los mismos, para mencionar solo algunas. Al desorden administrativo debe adicionarse la existencia de una legislación penal tardía, pues solo hasta 1837 se expidió el Código Penal nacional, favoreciendo el cultivo de la corrupción que no encontraba sanciones reales y equitativas desde el Estado, en tanto que las delictivas actuaciones hacían carrera entre la población.

De cara a la no actuación del Estado es que interviene la prensa escrita como una combativa estrategia política capaz de derrumbar un gobierno a partir de su accionar corrupto. La inconformidad fue puesta en conocimiento y a consideración de los lectores que rechazaban el avanzado estado de impunidad, mientras los semanarios nacionales y capitalinos asumían la tarea de denunciar las faltas cometidas por las administraciones y sus gobernantes. Infortunadamente, al final, tales denuncias quedaron en titulares de prensa y esporádicas acusaciones a quienes irrespetaban la *Res-pública*.

Referencias bibliográficas:

- BALLEN, R. (2011). “Control de la Administración Pública en Colombia durante el siglo XIX. Entre la judicialización y Administración”, *Revista Diálogos y Saberes*, No. 34, Bogotá, Universidad Libre, enero – junio.
- BLANCO, B. J y CÁRDENAS, M. (2010). *Historia y Administración del Estado Colombiano*. Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, Gustavo Ibáñez eds.
- BOLÍVAR, Simón. (1815). *Carta de Jamaica. Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla*, Kingston.
- CODIFICACIÓN NACIONAL. En: *Sala de negocios generales del Consejo de Estado. Tomo VII. Suplemento a los años de 1819 a 1835* (1926). Bogotá, Imprenta Nacional.
- COLOMBIA. *Relación geográfica, topográfica, agrícola, comercial y política de este país. Adaptada para el lector en general y para el comerciante y colono en particular* (1926), Tomo segundo, Archivo de la Economía Nacional, Londres, Publicaciones del Banco de la República, p. 341. Publicado por Baldwin, Cradock, y Joy (1822). Recuperado de: <https://books.google.es/>
- Constitución de la República de Colombia (1821).
- Constitución del Estado de la Nueva Granada (1832).

- DEAS, M. (2006). *Del poder y la gramática. Los problemas fiscales en Colombia Durante el Siglo XIX*, Colombia, Taurus.
- DE POMBO, L. (1845). *Recopilación de leyes de la Nueva Granada*, Bogotá, Imprenta de Zoilo Salazar. Recuperado de: www.bdigital.unal.edu.co.
- El Cachaco de Bogotá* (1833). No. 30. Bogotá, 27 de octubre de 1833.
- El Cachaco de Bogotá* (1833). EMPLEO-MANIA. Bogotá, 1 de agosto de 1833.
- El Cachaco de Bogotá* (1833). Bogotá, domingo 7 de julio de 1833.
- El Cachaco de Bogotá* (1833). Bogotá, domingo 6 de octubre de 1833.
- El Cachaco de Bogotá* (1833). No. 29. Bogotá, 24 de octubre de 1833.
- El Cachaco de Bogotá* (1833). Bogotá, Domingo 8 de diciembre de 1833.
- El Cachaco de Bogotá* (1834). Bogotá, 16 de marzo de 1834
- El Cachaco de Bogotá* (1834). Bogotá, domingo 6 de abril de 1834.
- El Cachaco de Bogotá* (1834). Bogotá, domingo 20 de abril de 1834.
- El Correo de la Razón* (1839). No.4°.
- Historia de la Contaduría General de la Nación. Recuperado de: www.contaduria.gov.co
- KALMANOVITZ, Salomón (2006). “El PIB de la Nueva Granada en 1800: Auge Colonial, Estancamiento Republicano”, Bogotá, *Rev.econ.inst.*, vol.8, No.15.
- Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos. Recuperado de: www.bdigital.unal.edu.co
- LLERAS, P. (2012). *Tras la emancipación; los esfuerzos de los criollos para entender la Nación. Boletín de Historia y Antigüedades* No. 855. Academia Colombiana de Historia.
- PAZ, V. (2009). *Las penumbras del General Vida y muerte de Francisco de Paula Santander*, Colombia, Villegas Editores.
- POMBO, M y GUERRA, J. (1951). *Decretos de Angostura. En: Constituciones de Colombia*, Colombia, Biblioteca Popular de la Cultura Colombiana, III.
- Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de: www.bdigital.unal.edu.
- RODRIGUEZ, Oscar. (1990). “El pensamiento económico en la formación del Estado Granadino”, Segunda Parte, *Revista Historia Crítica*, No. 3, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias, Departamento de Historia.