

LA CORRUPCIÓN Y LOS FUNCIONARIOS DURANTE LA REPÚBLICA NEOGRANADINA*

Jacqueline Blanco Blanco**
Román Francisco Téllez Navarro***

Fecha de recepción: 6 de julio de 2015
Fecha de evaluación: 5 de noviembre de 2015
Fecha de aprobación: 24 de noviembre de 2015
Artículo de reflexión

DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.1686>

Forma de citación: Blanco, J. & Téllez, R. (2016). La corrupción y los funcionarios durante la República neogranadina. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 19, 37, 163-176. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.1686>

Resumen

Después de la independencia, la organización administrativa del Estado colombiano hacia un modelo de corte liberal y capitalista fue inmediata. No obstante, por parte de quienes se resistían a perder antiguas prerrogativas, surgieron prácticas conducentes a beneficiar los intereses particulares, aun cuando dicho beneficio debiera tocar los sagrados bienes públicos. El objetivo del artículo es ilustrar acerca de una de las mayores vulneraciones que sufrió Colombia en los primeros años de vida republicana: la corrupción, entendida desde el siguiente interrogante: ¿es posible afirmar que el Estado colombiano, concebido y desarrollado a partir de la independencia de 1819 y gestado con principios administrativos modernos, se mantuvo al margen de acciones y prácticas contrarias a la eticidad y buen manejo que la función pública exige? Responder a tal pregunta requirió de un ejercicio histórico, en el cual predominó el análisis histórico-lógico, como la vía más conveniente para abordar la historia del derecho.

Palabras clave:

Administración, República, funcionarios, corrupción.

* Artículo derivado del proyecto de investigación DER 253: "El derecho administrativo en la Nueva Granada" Universidad Militar Nueva Granada.

** Docente de pregrado y posgrado, investigadora y directora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Líder de la línea de investigación en historia del derecho correspondiente al Grupo Derecho Público, categoría C Colciencias, 2015. Correo electrónico: jacqueline.blanco@unimilitar.edu.co

*** Abogado de la Universidad Libre, especialista en Derecho Constitucional de la misma institución. Docente de Derecho Público en la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: roman.tellez@unimilitar.edu.co

CORRUPTION AND OFFICERS DURING THE REPUBLIC OF NEW GRANADA

Summary

After independence, the administrative organization of Colombian Government towards a liberal and capitalist model was immediate. However, there emerged some practices with the intent of benefitting particular interests on the part of those who were resisting to lose old prerogatives, despite such benefit should touch the sacred public goods. The objective of the article is to illustrate about one of the biggest violations Colombia suffered in the first years of republican life: corruption, understood from the question of the possibility of affirming that Colombian Government, conceived and developed since independence in 1819 and born with modern administrative principles, was kept apart from actions and practices contrary to ethics and good handling that public function demands. Answering this question required a historic exercise, in which historic and logical analysis predominated, as the most convenient way to deal with law history.

Keywords:

Administration, Republic, officers, corruption.

A CORRUPÇÃO E OS FUNCIONÁRIOS DURANTE A REPÚBLICA DE NOVA GRANADA

Resumo

Após a conquista da independência, a organização administrativa do estado colombiano se dirigiu para um modelo liberal e capitalista de imediato. Não obstante, havia partes que resistiam a perder prerrogativas antigas, e que sugeriram práticas que beneficiariam seus interesses particulares, mesmo que estes benefícios interferissem nos sagrados bens públicos. O objetivo deste artigo é ilustrar uma das maiores violações sofrida pelo estado colombiano nos primeiros anos da vida republicana. A corrupção analisada sob a luz da seguinte questão: É possível afirmar que o estado colombiano, concebido e desenvolvido a partir da independência de 1819 e gerido com princípios administrativos modernos, se manteve a margem de ações e práticas contrárias à ética e a boa gestão que a função pública exige? Para responder tal pergunta, fez-se necessário um exercício de pesquisa histórica, no qual predominou uma análise histórica e lógica, como a via mais adequada na abordagem da história do direito.

Palavras-chave:

Administração, República, funcionários, corrupção.

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 periodo histórico está marcado por la desintegración de la “Gran Colombia”, que había sido concebida intelectual y políticamente por el general Simón Bolívar, conocido como 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 a que había sido condenado por su participación en el atentado contra el *Libertador*, el 25 de septiembre de 1828.

Entre tanto, la nueva República se esforzaba por identificarse política y económicamente con el liberalismo francés, el liberalismo inglés, la democracia norteamericana, el conservadurismo monárquico o el militarismo, mientras la administración seguía su curso, cada vez con mayor cercanía al pragmatismo interno.

En medio de la incertidumbre política y gubernativa no faltaron los problemas administrativos que hicieron más penosa la situación. El desarrollo social de los nacionales quedó supeditado a las dificultades económicas por las que atravesaba el Estado, convirtiéndose en el impedimento para la adopción de planes y estrategias que pudieran contribuir al progreso que se requería. En consecuencia, y como parte de la crisis interna por la que pasaba el Estado, se hizo visible una problemática que aún hoy permanece rampante a lo largo y ancho del Estado, se trata de la corrupción:

[...] un fenómeno amplio y variado, que comprende actividades públicas y privadas. No se trata tan solo del tosco saqueo de los fondos públicos por parte de unos funcionarios corruptos como usualmente se asume. La corruptela comprende el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación y mala asignación de fondos y gastos

públicos, la interesada aplicación errada de programas y políticas, los escándalos financieros y políticos, el fraude electoral y otras transgresiones administrativas (como el financiamiento ilegal de partidos políticos en busca de extraer favores indebidos) que despiertan una reacción reactiva en el público (Quiroz, 2014, introducción, s. p.).

En este sentido, el texto que se presenta reconstruye pasajes históricos que evidencian el proceder de políticos y servidores públicos a través de estudios de caso que retratan eventos muy especiales de la Colombia republicana desde la óptica crítica e inconforme del periodismo nacional. Con esto se demostrará que la corrupción administrativa no es un problema exclusivo de la Colombia reciente, y que tampoco fue ajena al republicanismo decimonónico, por el contrario, el estudio responde a un problema que se refiere a la transparencia del Estado colombiano de cara al quehacer histórico de sus funcionarios en la administración, reconociendo que la corrupción se ha vuelto un fenómeno de larga duración que no solo ha penetrado a los funcionarios públicos o privados, socialmente más vulnerables por su altísima exposición al riesgo, sino que se ha posicionado como parte de la cultura de los nacionales, lo que es aún más peligroso en la medida que amenaza con quedarse y reproducirse en el tiempo. De esta manera, el artículo se propone conocer el comportamiento de los funcionarios colombianos durante los primeros años de vida republicana, algunos de los cuales terminaron sucumbiendo ante semejante flagelo.

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. Para el periodo que se estudia, los semanarios eran los medios de expresión política más combativos que se conocían, por ende, debe permitirse el beneficio de la duda frente al radicalismo de lo expuesto por sus apasionados autores.

A. Primeros esbozos de control administrativo en la temprana República

Dos fueron las concepciones que rodearon la gestación del Estado colombiano: por una parte estaba la consideración del *Libertador* Simón Bolívar acerca de la relevancia 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. Por otra 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 admitir el grave estado de ignorancia en que se hallaban los americanos para asumir el compromiso de construir la nueva República. Así lo advirtió Bolívar:

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 (1815, p. 31).

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 con la libertad e independencia que exigían los tres poderes (Pombo & Guerra, 1951). 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 para vigilar el buen manejo de algunos servidores públicos, en

especial los que ejercían la administración de justicia, señalando en su 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 (Bolívar, 1815, pp.3-47).

En la misma línea, para Ballén (2011) 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 (p. 82).

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 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).

Con esta compleja serie de premisas administrativas, y aunadas a ella las carencias y la indoctrinación para asumir el control y manejo de la República, el 15 de diciembre de 1831 se promulgó 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 se proclamó 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 (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, referidas al control, vigilancia y administración de la *Res publica*, 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”.

Al Congreso también se le asignaron atribuciones en materia de hacienda pública, como las que se consignan 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 el crédito nacional (Constitución de la Nueva Granada, 1832, art. 74).

Ahora bien, en la definición de la función pública se instauraron responsabilidades y prohibiciones para los servidores, especialmente en lo que respecta al manejo y conducción del tesoro, las cuales se describen en los artículos 178 y 204 así: “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” (Constitución de la Nueva Granada, 1832, art. 178); “No se extraerá del tesoro público cantidad alguna para otros usos que los determinados por la ley y conforme a los presupuestos aprobados por el Congreso, que precisamente se publicarán cada año” (Constitución de la Nueva Granada, 1832, art. 204).

No obstante haber delimitado un conjunto 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, forman parte de una larga lista que se vio favorecida por la actitud pasiva de los funcionarios, y por la omisión y el desconocimiento o el exceso de los servidores estatales.

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

Con la llegada del general Santander a la Presidencia, la determinación de implementar un Gobierno liberal permitió la adopción de un modelo en definitiva distinto al que había pretendido darse en 1821 con la determinante influencia bolivariana. Fueron los pilares del liberalismo la dogmática política fundamental de la Nueva Granada, de esta forma 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.

B. La crisis económica, una oportunidad para la corrupción

El 7 de octubre de 1832, luego de ganar las elecciones, sin haber hecho presencia física, se posesionó como presidente de la Nueva Granada el general Francisco de Paula Santander (Blanco & Cárdenas, 2010), asumía entonces la primera magistratura de un Estado en déficit, sin mayor porvenir económico y social. 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, la hizo Víctor Paz Otero (2009) al indicar:

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 impuestos. 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 (p. 386).

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. Sostiene Salomón Kalmanovitz (2006)

[...] 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 % 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 (p. 175).

El estudio de la política fiscal del siglo XIX en Latinoamérica, de acuerdo con Malcolm Deas (2006) en *Del poder y la gramática. Y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombiana*, ha sido poco, sin embargo, con acuerdo 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, derivaron en una ignorancia total del desarrollo social. Para Deas “El espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, las metas de sus políticas, todo esto y mucho más está escrito libre de todo adorno en su historia fiscal” (2006, p. 64).

El panorama de una República que había nacido enferma a falta de una política fiscal, con una

economía basada en las pobres exportaciones de algunos artículos agrícolas, asfixiada por la evasión recurrente y generalizada y colmada de funcionarios poco respetuosos por los recursos públicos, hizo temer un pronto colapso administrativo. No obstante, el Estado en su permanente búsqueda de remediar tan grandes males, expidió la ley 736/1832 que 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; y los mismos y 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.

En tal sentido, se fijó una serie de tipos penales especiales dirigida a los sujetos responsables 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; esta clase de delitos estaba contenida en los títulos VIII y X de la citada ley. El artículo 478 del Código Penal de 1837, en el capítulo 1 del título “De los delitos y culpas contra la hacienda nacional”, definió las conductas que admitían reproche penal, como las que correspondían al “extravío, malversación y mala administración de los caudales y efectos de la hacienda nacional”:

Los tesoreros, administradores y contadores, y cualesquiera otros funcionarios o empleados públicos o comisionados que administren, recauden o de cualquier 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, y aunque se reemplacen o repongan luego [de] que sean necesarios, serán privados de sus empleos con inhabilitación de uno hasta cuatro años para obtener los mismos u otros empleos, y 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, el descuido o la permisividad de los servidores públicos para que se sustraigan bienes, no se fenezcan las cuentas o participen en favorecimiento de otros en virtud de un desfaldo para la hacienda nacional; determinando que quienes incurrieran en ellas serían sancionados con penas similares a las descritas en el artículo en comento, que como se puede evidenciar eran sanciones de índole disciplinario y no privativas de la libertad.

A pesar de fijarse tipos penales propios para los servidores públicos, con el fin de evitar los manejos delictuales de la hacienda nacional, administración de bienes, 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.

C. 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, es decir, una excesiva organización burocrática al servicio de políticos lugareños, especialmente, quienes coactuaron a favor de ciertos grupos, generalmente familiares con intereses particulares, a través de acciones, omisiones, o desviaciones, tanto en el ámbito de decisiones como en el de presupuestos.

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

El grado de inseguridad a 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: 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 con la capacidad rentística de la provincia, es decir, con 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 (Codificación Nacional, 1926, p. 596).

Además, el ejecutivo solicitó una reforma a la planta de trabajadores, así como a las condiciones laborales y salariales de quienes fueran vinculados a la Tesorería General. El decreto del primero 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 (Codificación Nacional, 1926).

Pese a que el Gobierno entendió y actuó respecto de 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 y 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, deshonesto y solapada, que antes de dar un giro a los rezagos 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 de Bogotá del 27 de octubre de 1833 en una de sus columnas llamó la atención 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 a 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.

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 gober-

nar 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 (*El Cachaco de Bogotá*, 1 de agosto de 1833).

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 en 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 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 [...] (*El Correo de la Razón*, 19 de septiembre de 1839).

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 como la que se registra 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 (*El Cachaco de Bogotá*, 16 de marzo de 1834).

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 causaron a los fondos del lugar, igualmente, ponía en evidencia abusos cometidos por estos mismos funcionarios en razón de 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 4.500 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 y deshacen de todo, según mejor les acomoda: algunos de los deudores a la hacienda pública en el Guamo y otros lugares son parientes del gobernador y por tanto no son ejecutados (*El Cachaco de Bogotá*, 24 de octubre de 1833).

Ahora bien, el andamiaje colonial que sobrevivió a la República arrastró 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 pese a no representar 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 procesos y procedimientos que ahora 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 trabajo 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 concusiones y malos manejos [...] (*El Cachaco de Bogotá*, 7 de julio de 1833).

Junto al carácter ilimitado del tiempo que se arrogaban 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, estuvo la necesidad de establecer cortapisas 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 los requisitos para alcanzar la jubilación hizo que los pocos pasos que se habían dado a su favor se encontraran viciados, representando 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 tiene 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*, 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 el primer caso, se conoce de un proyecto de ley presentado en el año de 1834, cuyo principal objeto era la reducción de los sueldos de los dirigentes de la iglesia que para entonces alcanzaban exagerados montos anuales: El arzobispo de Bogotá tenía una renta anual de 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 (*El Cachaco de Bogotá*, 6 de abril de 1834). 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.

Debe contarse lo tristemente ocurrido con la deuda externa, un 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 adquiridas 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 la Unión de los Pueblos de Colombia (1819) consagró: “las deudas que las dos Repúblicas [Colombia y Venezuela] han contraído separadamente son reconocidas *in solidum* [...] como deuda nacional de Colombia [...]”.

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.

Don Francisco Antonio Zea, en su calidad de vicepresidente, fue delegado para buscar un crédito con Inglaterra, sostiene Rodríguez (1990) 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 %” (p. 114). Como solamente llegó a las arcas del fisco una tercera parte del préstamo y 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 que se produjo 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 (1990):

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. Goldschmidt 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 solo llegó a Colombia el equivalente a \$ 20 millones (pp. 114-115).

El Cachaco de Bogotá del 6 de octubre 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 la Unión de los Pueblos de Colombia 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 pontones en Puerto Cabello a los doctores Gómez y Soto y a otros muchos patriotas; se fabricaron fragatas y se trajeron fusiles en gran número, pólvora, vestuario, y balas de calibre

inservible; se pagó la costosa expedición de Maracaibo contra Morales; se indemnizó a los norteamericanos de las [¿?] hechas por nuestros corsarios en los años de 1818 y 19; se dio competentemente a los departamentos de Cundinamarca, Cauca y Boyacá para gastos militares; se auxilió también al Perú haciendo desembolsos que según tenemos entendido montan [¿?] algunos militares. Y todavía sobró dinero para que B. A. Goldschmidt 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 sí hemos visto los efectos de esta deuda (*El Cachaco de Bogotá*, 6 de octubre de 1833, p. 87).

El artículo periodístico anterior expone varias razones importantes: la primera, está 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 adquirida por Colombia *in solidum* (Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, 1819, art. 3), una vez se disolvió la unión de las Repúblicas esta no se repartió 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 en comparación con los que se asignaron a Venezuela.

La tercera razón está en la afectación que generaba el pago de la deuda a los fondos nacionales, ya con la Ley Fundamental se había dicho que se destinaba la rentabilidad de los productos más importantes de la agricultura nacional para amorti-

guar los intereses, lo cual implica que los provechos de las rentas nacionales más significativos 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: los dineros se destinaron para la inversión militar y de armas para la guerra, especialmente la que daría la independencia a Venezuela, con rendimientos muy concretos, esto es, que los caminos que tomaron los dineros de las primeras deudas externas no fueron precisamente pensando en el 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 que tuviera que ver con el fomento de la educación, la salud, la cultura, o cualquier otro rumbo que representara frutos 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 *ancien régime*.

Si bien es cierto, 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 lograr en los ciudadanos y funcionarios el respeto por los bienes del Estado. Contrariamente, prevalecieron algunas prácticas corruptas que por años agredieron el sistema fiscal estatal, tales como la apropiación de los dineros públicos, la falsificación de la moneda, la desviación de los recaudos tributarios y la abstención en el pago de los mismos, por mencionar solo unas.

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. La tentación administrativa materializada a través de la corrupción fue una práctica que invadió a personas y grupos que, como la iglesia o los jueces, no se hubieran tenido tan fácilmente en la lista de vulnerables. Tras las muchas formas de acceder ilegítimamente a la administración pública y privada se escondieron los hombres más ejemplares de la sociedad, los ciudadanos del común, y hasta los padres de la patria, y en ningún caso los controles fueron realmente eficientes, de donde se deduce que la creatividad de los corruptos fue superior al raciocinio jurídico encargado de prever y evitar las amenazas futuras, además, que las ambiciones individuales no dan tregua mientras las necesidades del Estado y de su nación son cada vez menos posibles de subsanar en medio del desgüeño administrativo propiciado por los propios connacionales.

De cara a la no actuación del Estado es cuando interviene la prensa escrita como una combativa estrategia política capaz de derrumbar un Gobierno a partir de su accionar corrupto, la inconformidad fue puesta a conocimiento y 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 se quedaron en titulares de prensa y esporádicas acusaciones a quienes irrespetaban la *Res publica*.

Referencias

- Ballén, R. (2011). Control de la administración pública en Colombia durante el siglo XIX. Entre la judicialización y administración. *Revista Diálogos y Saberes*, 34, enero-junio, (pp.79-95).
- Blanco B. J. & Cárdenas, M. (2010). *Historia y administración del Estado colombiano*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, Grupo Editorial Ibáñez.
- Bolívar, S. (1815). *Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla*. Kingston, 6 de septiembre.
- Codificación Nacional. (1926). *Sala de negocios generales del Consejo de Estado. Tomo VII. Suplemento a los años de 1819 a 1835*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Colombia. (1822). Relación geográfica, topográfica, agrícola, comercial y política de este país. Adaptada para el lector en general y para el comerciante y colono en particular. Tomo segundo. *Archivo de la Economía Nacional*. Londres: Publicaciones del Banco de la República, Baldwin, Cradock & Joy.
- Constitución de la República de Colombia. (1821).
- Constitución del Estado de la Nueva Granada. (1832).
- Deas, M. (2006). *Del poder y la gramática. Y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombiana*. Bogotá: Taurus.
- Kalmanovitz, S. (2006). El PIB de la Nueva Granada en 1800: auge colonial, estancamiento republicano. *Revista de Economía Institucional*, 8(15) (pp.161-183).
- Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia. Disponible en: http://www.bdigital.unal.edu.co/213/7/ley_fundamental_de_la_union_de_los_pueblos.pdf
- Paz, V. (2009). *Las penumbras del general. Vida y muerte de Francisco de Paula Santander*. Bogotá: Villegas Editores.
- Periódico El Cachaco de Bogotá. (7 de julio de 1833).
- Periódico El Cachaco de Bogotá. (1 de agosto de 1833). Empleo-Manía.
- Periódico El Cachaco de Bogotá. (6 de Octubre de 1833).
- Periódico El Cachaco de Bogotá. (24 de octubre de 1833).
- Periódico El Cachaco de Bogotá. (27 de octubre de 1833).
- Periódico El Cachaco de Bogotá. (8 de diciembre de 1833).
- Periódico El Cachaco de Bogotá. (16 de marzo de 1834).
- Periódico El Cachaco de Bogotá. (6 de abril de 1834).
- Periódico El Cachaco de Bogotá. (20 de abril de 1834).
- Periódico El Correo de la Razón. (19 de septiembre de 1839).
- Pombo, M. & Guerra, J. (1951). Decretos de Angostura. En: *Constituciones de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Popular de la Cultura Colombiana, III, Ministerio de Educación Nacional. (pp. 3-47)
- Quiroz, A. W. (2014). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rodríguez, Ó. (1990). El pensamiento económico en la formación del Estado granadino. Segunda Parte. *Revista Historia Crítica*, 3 (pp. 107-117).